

Gemeinsame öffentliche Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates zur Föderalismusreform

Stenografischer Bericht

12. Sitzung

Berlin, Montag, den 15. Mai, und Dienstag, den 16. Mai 2006

Inhalt:

Begrüßung durch den Vorsitzenden Andreas Schmidt	1 A	rates; Abweichungsrechte der Länder; Lex-posterior-Regelung und In-Kraft-Tretens-Frist)
Begrüßung durch den Vorsitzenden Dr. Ralf Stegner	2 A	4. Erwartungen zur Kostenfolgeregelung des Art. 104 a Abs. 4 neu (siehe auch bei Finanzen)
Vorsitzender Andreas Schmidt	2 B	

Öffentliche Anhörung Föderalismusreform

Teil I: Strukturelemente der Reform (Allgemeiner Teil)

A. Neuordnung der Zustimmungsrechte/Abbau gegenseitiger Blockaden

1. Politikverflechtung: Ausgangslage und Erwartungen, Gestaltungsfähigkeit des Bundestages, institutionelle Balance der gesetzgebenden Körperschaften
2. Bisherige Entwicklung der Zustimmungsrechte/Zustimmungsquote(n)
3. Änderung der Ausführungsregelung für Bundesgesetze durch die Länder (Art. 84 Abs. 1 alt/neu, Regelung des Verfahrens und der Behördenorganisation in Bundesgesetzen ohne Zustimmung des Bundes-

B. Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen

1. Abschaffung Rahmengesetzgebung/neuer Typus der konkurrierenden Gesetzgebung mit Abweichungsrechten (Art. 75 alt, Art. 72 Abs. 3 neu, Bewährung und Europatauglichkeit der Rahmengesetzgebung, Aufteilung der Materien des Art. 75; Möglichkeit Umweltgesetzbuch; Zusammenhängender Politikbereich Bildung und Hochschule bei Ländern, Begrenzung der Abweichungsrechte)
2. Stärkere Trennung der Kompetenzen (zusammenhängende Politikbereiche, neue ausschließliche Bundeskompetenzen, neue konkurrierende Bundeskompetenzen mit und ohne

- Abweichungsrecht der Länder, neue Landeskompetenzen)
3. Neuregelung der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 (Auswirkung der Reform 1994 und der Juniorprofessoren-Entscheidung des BVerfG auf Art. 75 und Art. 72/74, Freistellung konkurrierender Bundeskompetenzen von der Erforderlichkeitsklausel, Durchsetzbarkeit der Erforderlichkeitsklausel in den restlichen Materien durch Art. 72 Abs. 4 neu/Art. 93 Abs. 2 neu)
 4. Situation der Kommunen (Ausschluss der direkten Aufgabenübertragung durch den Bund an die Kommunen in Art. 84 Abs. 1 und Art. 85 Abs. 1 neu; Wirkung der Konnexitätsregelungen in den Landesverfassungen; Übergangsproblematik)
 5. Übergangsregelungen (Art. 125 a Abs. 1 und 3; Art. 125 a Abs. 2 in Verbindung mit Art. 93 Abs. 2 neu [Entscheidung des BVerfG in Fragen der Erforderlichkeit]; Art. 125 b; Art. 143 c)
- C. Bau und Verkehr
1. Flurbereinigung und Bodenrecht
 2. Raumordnung
 3. Bau und Verkehr
- D. Europatauglichkeit des Grundgesetzes (Begrenzung der Außenvertretung durch Länder (Art. 23 Abs. 6 neu); Europakammer des Bundesrates (Art. 52 Abs. 3 a); nationaler Stabilitätspakt; Haftungsregelung; EUZBLG, Abschaffung Rahmengesetzgebung)
- zu folgenden Bundestagsdrucksachen:
- a Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74 a, 75, 84, 85, 87 c, 91 a, 91 b, 93, 98, 104 a, 104 b, 105, 107, 109, 125 a, 125 b, 125 c, 143 c)
Bundestagsdrucksache 16/813 . . . 3 A
 - b Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
Entwurf eines Föderalismusreform-Begleitgesetzes
Bundestagsdrucksache 16/814 . . . 3 B
 - c Antrag der Abgeordneten Wolfgang Wieland, Volker Beck (Köln), Jerzy Montag, Irmgard Schewe-Gerigk, Hans-Christian Ströbele und der Fraktion des BÜNDNISSES 90/DIE GRÜNEN
Resozialisierungsziele des Strafvollzugs bewahren – Sicherheit nicht gefährden
Bundestagsdrucksache 16/653 . . . 3 C
 - d Antrag der Abgeordneten Jörg van Essen, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Mechthild Dyckmans, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Jugendstrafvollzug verfassungsfest gestalten
Bundestagsdrucksache 16/851 . . . 3 D
 - e Antrag der Abgeordneten Cornelia Hirsch, Dr. Petra Sitte, Volker Schneider (Saarbrücken), weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE
Föderalismusreform im Bildungsbereich
Bundestagsdrucksache 16/647 . . . 4 A
 - f Antrag der Abgeordneten Krista Sager, Priska Hinz (Herborn), Kai Boris Gehring, weiterer Abgeordneter und der Fraktion des BÜNDNISSES 90/DIE GRÜNEN
Kooperationsmöglichkeiten von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft erhalten
Bundestagsdrucksache 16/648 . . . 4 A
 - g Antrag der Abgeordneten Cornelia Pieper, Uwe Barth, Patrick Meinhardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Innovationspakt 2020 für Forschung und Lehre in Deutschland – Kooperationen zwischen Bund und Ländern weiter ermöglichen
Bundestagsdrucksache 16/954 . . . 4 B
 - h Antrag der Abgeordneten Dr. Reinhard Loske, Sylvia Kotting-Uhl, Cornelia Behm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion des BÜNDNISSES 90/DIE GRÜNEN
Für ein effektives, europataugliches und wirtschaftsfreundliches Umweltrecht
Bundestagsdrucksache 16/654 . . . 4 C

i	Antrag der Abgeordneten Horst Meierhofer, Michael Kauch, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP		Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff	13 C
	Zukunftsfähige Rahmenbedingungen für ein wirksames Umweltrecht im föderalen Deutschland schaffen		Prof. Dr. Ursula Münch	15 A
	Bundestagsdrucksache 16/674 . . .	4 D	Prof. Dr. Christian Pestalozza	16 B
			Prof. Dr. Fritz W. Scharpf	18 A
			Prof. Dr. Joachim Wieland	19 C
			Vorsitzender Andreas Schmidt	21 A
			Dr. Jürgen Gehb, MdB (CDU/CSU)	21 B
j	Antrag der Abgeordneten Lutz Heilmann, Eva Bulling-Schröter, Hans-Kurt Hill, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE		Ministerialdirektor Dr. Walter Schön (Bayern)	21 C
	Ein einheitliches Umweltrecht schaffen – Kompetenzwirrwarr vermeiden		Joachim Stünker, MdB (SPD)	21 D
	Bundestagsdrucksache 16/927 . . .	5 A	Ministerpräsident Dr. Harald Ringstorff (Mecklenburg-Vorpommern)	22 A
			Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, MdB (FDP)	22 B
			Alois Glück	22 C
			Prof. Dr. Peter M. Huber	23 A
			Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof	23 B
			Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer . . .	23 D
			Prof. Dr. Christian Pestalozza	24 D
			Prof. Dr. Fritz W. Scharpf	26 B
			Staatsminister Geert Mackenroth (Sachsen)	27 B
			Cornelia Hirsch, MdB (DIE LINKE)	27 C
			Minister Dr. Gottfried Timm (Mecklenburg-Vorpommern)	27 D
a	Gesetzantrag der Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern, Berlin, Bremen		Wolfgang Wieland, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	28 B
	Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74 a, 75, 84, 85, 87 c, 91 a, 91 b, 93, 98, 104 a, 104 b, 105, 107, 109, 125 a, 125 b, 125 c, 143 c)		Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen), MdB (CDU/CSU)	28 C
	Bundesratsdrucksache 178/06 . . .	5 B	Alois Glück	28 D
b	Gesetzantrag der Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern, Berlin, Bremen		Prof. Dr. Peter M. Huber	29 A
	Entwurf eines Föderalismusreform-Begleitgesetzes		Prof. Dr. Hans Meyer	29 C
	Bundesratsdrucksache 179/06 . . .	5 B	Prof. Dr. Christoph Möllers	30 D
c	Antrag der Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern, Berlin, Bremen		Prof. Dr. Ursula Münch	31 B
	Entschließung des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74 a, 75, 84, 85, 87 c, 91 a, 91 b, 93, 98, 104 a, 104 b, 105, 107, 109, 125 a, 125 b, 125 c, 143 c)		Prof. Dr. Fritz Scharpf	32 A
	Bundesratsdrucksache 180/06 . . .	5 B	Prof. Dr. Joachim Wieland	32 C
			Ministerin Elisabeth Heister-Neumann (Niedersachsen)	33 B
	Alois Glück	5 C	Dr. Gerd Landsberg, Deutscher Städte- und Gemeindebund	33 C
	Prof. Dr. Hans-Günter Henneke	6 D	Dr. Karl-Christian Dressel, MdB (SPD) . . .	33 D
	Prof. Dr. Peter M. Huber	8 A	Ernst Burgbacher, MdB (FDP)	34 A
	Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof	9 C	Antje Tillmann, MdB (CDU/CSU)	34 B
	Prof. Dr. Hans Meyer	11 B	Alois Glück	34 B
	Professor Dr. Christoph Möllers	12 B		

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke	34 D	Prof. Dr. Hans-Günter Henneke	54 C
Prof. Dr. Peter M. Huber	35 C	Ministerialdirektor Dr. Walter Schön (Bayern)	55 B
Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof	35 D	Dr. Carl-Christian Dressel, MdB (SPD)	55 C
Prof. Dr. Hans Meyer	36 A	Wolfgang Wieland, MdB (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN)	55 D
Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff	36 C	Daniela Raab, MdB (CDU/CSU)	56 A
Prof. Dr. Fritz Scharpf	37 B	Ernst Burgbacher, MdB (FDP)	56 B
Prof. Dr. Joachim Wieland	37 D	Prof. Dr. Joachim Wieland	56 C
Jörg Tauss, MdB (SPD)	38 B	Prof. Dr. Fritz W. Scharpf	56 D
Michael Grosse-Brömer, MdB (CDU/CSU)	38 D	Prof. Dr. Christian Pestalozza	57 C
Klaus Uwe Benneter, MdB (SPD)	39 A	Prof. Dr. Christoph Möllers	58 A
Joachim Stünker, MdB (SPD)	39 C	Prof. Dr. Hans Meyer	59 B
Prof. Dr. Hans-Günter Henneke	39 D	Prof. Dr. Peter M. Huber	59 C
Prof. Dr. Peter M. Huber	40 B	Prof. Dr. Hans-Günter Henneke	60 B
Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof	40 D	Präsident Alois Glück	61 D
Prof. Dr. Hans Meyer	41 C	Michael Grosse-Brömer, MdB (CDU/CSU)	62 C
Prof. Dr. Fritz W. Scharpf	42 C	Sevim Dagdelen, MdB (DIE LINKE)	62 D
Vorsitzender Andreas Schmidt	42 D	Bernd Scheelen, MdB (SPD)	62 D
Vorsitzender Dr. Ralf Stegner	43 A	Klaus Uwe Benneter, MdB (SPD)	63 A
Dr. Jürgen Gehb, MdB (CDU/SCU)	43 A	Joachim Stünker, MdB (SPD)	63 C
Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, MdB (FDP)	43 B	Prof. Dr. Joachim Wieland	63 D
Ortwin Runde, MdB (SPD)	43 C	Prof. Dr. Ursula Münch	64 B
Katrin Kunert, MdB (DIE LINKE)	43 D	Prof. Dr. Hans Meyer	64 C
Jerzy Montag, MdB (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN)	44 A	Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof	64 D
Prof. Dr. Joachim Wieland	44 B	Prof. Dr. Peter M. Huber	67 C
Prof. Dr. Fritz W. Scharpf	44 C	Prof. Dr. Hans-Günter Henneke	68 B
Prof. Dr. Christian Pestalozza	45 A	Vorsitzender Andreas Schmidt	69 A, 71 A
Prof. Dr. Christoph Möllers	46 C	Prof. Dr. Ulrich Battis	71 B
Prof. Dr. Hans Meyer	47 A	Prof. Dr. Götz Frank	72 A
Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof	47 D	Dr. Willy Boß	72 D
Prof. Dr. Hans-Günter Henneke	48 C	Dr. Klaus Mittelbach	74 A
Minister Dr. Wolfgang Reinhart (Baden-Württemberg)	49 C	Prof. Dr. Willy Spannowsky	74 D
Joachim Stünker, MdB (SPD)	49 D	Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen), MdB (CDU/CSU)	76 B
Mechthild Dyckmans, MdB (FDP)	50 A	Volker Kröning, MdB (SPD)	76 C
Klaus Uwe Benneter, MdB (SPD)	50 B	Ministerialdirektor Dr. Walter Schön (Bayern)	77 B
Katrin Kunert, MdB (DIE LINKE)	50 C	Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, MdB (FDP)	77 C
Prof. Dr. Fritz W. Scharpf	50 D	Petra Weis, MdB (SPD)	77 D
Prof. Dr. Christian Pestalozza	51 B	Alois Glück	78 D
Prof. Dr. Hans Meyer	52 B		
Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof	53 C		

Prof. Dr. Ulrich Battis	79 A	Ernst Burgbacher, MdB (FDP)	96 C
Prof. Dr. Götz Frank	80 B	Dr. Carl-Christian Dressel, MdB (SPD)	96 C
Prof. Dr. Willy Spannowsky	81 B	Dr. Jürgen Gehb, MdB (CDU/CSU)	96 D
Katrin Kunert, MdB (DIE LINKE)	83 A	Bodo Ramelow, MdB (DIE LINKE)	97 A
Ministerialdirektor Dr. Walter Schön (Bayern)	83 B	Wolfgang Wieland, MdB (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN)	97 B
Wolfgang Wieland, MdB (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN)	83 C	Prof. Dr. Peter M. Huber	97 C
Staatssekretär Karsten Beneke (Nordrhein-Westfalen)	83 D	Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof	97 D
Peter Bleser, MdB (CDU/CSU)	84 A	Prof. Dr. Hans Meyer	97 D
Prof. Dr. Willy Spannowsky	84 B	Prof. Dr. Christoph Möllers	99 A
Prof. Dr. Ulrich Battis	84 D	Prof. Dr. Hans Meyer	100 B
Dr. Willy Boß	85 C	Prof. Dr. Götz Frank	100 B
Prof. Dr. Hans-Günter Henneke	86 A	Prof. Dr. Fritz W. Scharpf	101 A
Alois Glück	87 B	Dr. Matthias Miersch, MdB (SPD)	101 D
Mechthild Dyckmans, MdB (FDP)	87 C	Katrin Kunert, MdB (DIE LINKE)	102 A
Waltraud Wolff (Wolmirstedt), MdB (SPD)	87 D	Klaus Uwe Benneter, MdB (SPD)	102 A
Bodo Ramelow, MdB (DIE LINKE)	88 A	Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, MdB (FDP)	102 B
Dr. Jürgen Gehb, MdB (CDU/CSU)	88 B	Jörg Tauss, MdB (SPD)	102 C
Cornelia Behm, MdB (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN)	88 C	Prof. Dr. Hans-Günter Henneke	103 A
Alois Glück	88 D	Prof. Dr. Peter M. Huber	103 C
Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof	89 B	Prof. Dr. Hans Meyer	104 B
Dr. Willy Boß	89 C	Prof. Dr. Christian Möllers	105 B
Prof. Dr. Willy Spannowsky	90 A	Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff	105 D
Prof. Dr. Götz Frank	90 C	Prof. Dr. Fritz W. Scharpf	107 B
Vorsitzender Dr. Ralf Stegner	90 D	Ministerialdirektor Dr. Walter Schön (Bayern)	107 C
Joachim Stünker, MdB (SPD)	90 D	Volker Kröning, MdB (SPD)	107 D
Norbert Geis, MdB (CDU/CSU)	91 B	Jerzy Montag, MdB (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN)	108 B
Jerzy Montag, MdB (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN)	91 C	Alois Glück	108 D
Jörg Vogelsänger, MdB (SPD)	91 D	Prof. Dr. Hans-Günter Henneke	109 C
Folkert Kiepe (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände)	92 B	Prof. Dr. Peter M. Huber	110 B
Vorsitzender Dr. Ralf Stegner	93 B	Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof	110 D
Cornelia Behm, MdB (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN)	93 B	Prof. Dr. Hans Meyer	111 D
Prof. Dr. Hans-Günter Henneke	93 C	Vorsitzender Dr. Ralf Stegner	112 A
Dr. Willy Boß	93 D		
Prof. Dr. Christoph Möllers	94 C	Anlage 1	
Prof. Dr. Willy Spannowsky	95 B	Anwesenheitsliste	113 A
Prof. Dr. Ulrich Battis	95 C		
Vorsitzender Dr. Ralf Stegner	96 B	Anlage 2	
		Stellungnahmen	189 A

(A)

(C)

12. Sitzung

Berlin, Montag, den 15. Mai 2006

Beginn: 9.07 Uhr

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Meine sehr verehrten Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich darf Sie, auch im Namen des Vorsitzenden des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates, Herrn Minister Dr. Stegner, sehr herzlich zu dieser gemeinsamen Sitzung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates zur öffentlichen Anhörung über die Föderalismusreform im Plenarsaal des Deutschen Bundestages begrüßen.

(B) Da es sich formal um eine gemeinsame Anhörung des Rechtsausschusses des Bundestages und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates handelt, darf ich zunächst die Mitglieder dieser beiden federführenden Ausschüsse sehr herzlich begrüßen. Ich begrüße aber auch die Mitglieder der 17 mitberatenden Ausschüsse.

Ich freue mich darüber, dass die Fraktionsvorsitzenden anwesend sind. Das zeigt die Bedeutung dieser Anhörung. Ich begrüße auch die Bundeskanzlerin und das Kabinett sehr herzlich sowie die Ministerpräsidenten. Dem Kollegen Beck gratuliere ich sehr herzlich zu seiner Wahl zum Vorsitzenden der SPD.

(Beifall)

Ich begrüße die Minister der Länder, die Vertreter der Landtagspräsidentenkonferenz, die Vertreter der Fraktionsvorsitzendenkonferenzen und die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände.

Dies ist eine außergewöhnliche, eine hochkarätige Besetzung für eine Anhörung. Es geht allerdings nicht um irgendein Gesetzgebungsvorhaben, sondern um einen wichtigen Reformschritt in diesem Land. Es geht um viel: Es geht um die grundlegende Modernisierung unserer bundesstaatlichen Ordnung, um die Verbesserung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern und darum, die Verantwortlichkeit der politischen Ebenen wieder transparent und für jedermann erkennbar zu machen. Die Föderalismus-

reform ist, kurzum gesagt, ein wichtiger Schritt, um Deutschland zukunftssicher zu machen.

Die Sorgfalt beim Gesetzgebungsverfahren muss der Bedeutung dieses wichtigen Reformvorhabens angemessen sein. Deswegen ist es gut, dass Bundestag und Bundesrat eine gemeinsame Anhörung durchführen. Wir werden an sieben Tagen über 100 Sachverständige aus Wissenschaft und Praxis zu diesem wichtigen Gesetzesvorhaben hören.

Sie werden Verständnis dafür haben, dass es für eine derart wichtige Anhörung Spielregeln geben muss. An den ersten beiden Tagen finden die Anhörungen zwar im Plenarsaal des Deutschen Bundestages statt, es handelt sich aber nicht – diese Bemerkung ist mir besonders wichtig – um eine Debatte oder Diskussion. Deswegen bitte ich ausdrücklich darum, dass wir uns darauf konzentrieren und beschränken, den Sachverständigen Fragen zu stellen. Die Fragestellung erfolgt paritätisch zwischen Bundestag und Bundesrat. Wir haben uns darauf verständigt, dass zunächst eine Frage an maximal zwei Sachverständige gestellt werden darf. Auf Ihren Tischen liegen Fragezettel aus, welche vom Sitzungsdienst auf Handzeichen hin eingesammelt werden. Die entsprechenden Wortmeldungen werden wir zulassen. (D)

Es ist eine Mittagspause vorgesehen, damit Sie die Möglichkeit haben, ein bisschen abzuschalten.

Zu Beginn erhalten die Sachverständigen die Möglichkeit, jeweils ein fünfminütiges Statement zu den Grundsätzen dieser Reform abzugeben. Als Sachverständige begrüße ich zunächst den Präsidenten des Bayerischen Landtages, Herrn Glück, Herrn Prof. Dr. Hennecke von der Universität Osnabrück, Herrn Prof. Dr. Huber von der Ludwig-Maximilians-Universität München, Herrn Prof. Dr. Ferdinand Kirchof von der Eberhard Karls Universität Tübingen, Herrn Prof. Dr. Meyer von der Humboldt-Universität zu Berlin, Herrn Dr. Willy Boß, Vorstand des Bundesverbandes der gemeinnützigen Landesgesellschaften, Berlin,

Vorsitzender Andreas Schmidt

- (A) Herrn Prof. Dr. Christoph Möllers von der Georg-August-Universität Göttingen, Herrn Prof. Dr. Müller-Graff von der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Herrn Prof. Dr. Spannowsky von der Technischen Universität Kaiserslautern, Frau Prof. Dr. Münch von der Universität der Bundeswehr München, Herrn Prof. Dr. Pestalozza von der Freien Universität Berlin, Herrn Prof. Dr. Scharpf, Direktor des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung in Köln, und Prof. Dr. Wieland, Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt am Main.

Da es sich um eine gemeinsame Sachverständigenanhörung von Bundestag und Bundesrat handelt, übergebe ich das Wort nun an den Kollegen Dr. Stegner. Bitte schön, Herr Minister Stegner.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Sehr geehrte Mitglieder des Deutschen Bundestages! Sehr geehrte Mitglieder des Bundesrates! Sehr verehrte Frau Bundeskanzlerin! Sehr geehrte Mitglieder der Bundesregierung! Meine sehr verehrten Damen und Herren Vertreter der Landtage und der kommunalen Spitzenverbände! Meine sehr verehrten Damen und Herren Sachverständige! Ich begrüße Sie im Namen des Bundesrates sehr herzlich.

Das Grundgesetz bildet seit 1949 die rechtliche Grundordnung unseres Staates. Änderungen dieser sicherlich erfolgreichsten aller deutschen Verfassungen müssen wohl überlegt sein und mit Augenmaß vorgenommen werden. Nach umfangreichen Vorbereitungen hat die Föderalismusreform nun das Stadium konkreter Gesetzgebung erreicht. Deshalb haben wir uns – wohl auch zu Recht – entschieden, erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens zur Änderung der Verfassung eine gemeinsame öffentliche Anhörung der zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages und des Bundesrats durchzuführen. Der gesammelte Sachverstand aus Wissenschaft und Praxis ist eingeladen, die Vorlagen kritisch zu erörtern und dadurch die notwendigen, gründlichen Beratungen in den beiden Häusern zu unterstützen.

Die Erwartungen der Öffentlichkeit sind hoch, dass es mithilfe dieser Föderalismusreform – sie ist ein nüchternes Wort für eine wichtige Angelegenheit – gelingt, die Verfassungsordnung hinsichtlich ihrer praktischen Ausgestaltung zu verbessern. Als Ergebnis der Beratungen wird erwartet, dass die erforderlichen Verbesserungen erreicht werden. Wir sind auf die Expertise der Sachverständigen, die heute und in den nächsten Tagen anwesend sind, angewiesen. Wir wollen das gemeinsame Ziel auf die bestmögliche Weise erreichen.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Ich rufe den einzigen Punkt der heutigen Tagesordnung auf:

Öffentliche Anhörung Föderalismusreform (C)

Teil I: Strukturelemente der Reform (Allgemeiner Teil)

- A. Neuordnung der Zustimmungsrechte/Abbau gegenseitiger Blockaden
1. Politikverflechtung: Ausgangslage und Erwartungen, Gestaltungsfähigkeit des Bundestages, institutionelle Balance der gesetzgebenden Körperschaften
 2. Bisherige Entwicklung der Zustimmungsrechte/Zustimmungsquote(n)
 3. Änderung der Ausführungsregelung für Bundesgesetze durch die Länder (Art. 84 Abs. 1 alt/neu, Regelung des Verwaltungsverfahrens und der Behördenorganisation in Bundesgesetzen ohne Zustimmung des Bundesrates; Abweichungsrechte der Länder; Lex-posterior-Regelung und Inkraft-Tretens-Frist)
 4. Erwartungen zur Kostenfolgeregelung des Art. 104 a Abs. 4 neu (siehe auch bei Finanzen)
- B. Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen
1. Abschaffung Rahmengesetzgebung/neuer Typus der konkurrierenden Gesetzgebung mit Abweichungsrechten (Art. 75 alt, Art. 72 Abs. 3 neu, Bewährung und Europatauglichkeit der Rahmengesetzgebung, Aufteilung der Materien des Art. 75; Möglichkeit Umweltgesetzbuch; Zusammenhängender Politikbereich Bildung und Hochschule bei Ländern, Begrenzung der Abweichungsrechte)
 2. Stärkere Trennung der Kompetenzen (zusammenhängende Politikbereiche, neue ausschließliche Bundeskompetenzen, neue konkurrierende Bundeskompetenzen mit und ohne Abweichungsrecht der Länder, neue Landeskompetenzen)
 3. Neuregelung der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 (Auswirkung der Reform 1994 und der Juniorprofessoren-Entscheidung des BVerfG auf Art. 75 und Art. 72/74, Freistellung konkurrierender Bundeskompetenzen von der Erforderlichkeitsklausel, Durchsetzbarkeit der Erforderlichkeitsklausel in den restlichen Materien durch Art. 72 Abs. 4 neu/Art. 93 Abs. 2 neu)
 4. Situation der Kommunen (Ausschluss der direkten Aufgabenübertragung durch den Bund an die Kommunen in Art. 84 Abs. 1 und Art. 85 Abs. 1 neu; Wirkung der Konnexitätsregelungen in den Landesverfassungen; Übergangsproblematik)
 5. Übergangsregelungen (Art. 125 a Abs. 1 und 3; Art. 125 a Abs. 2 in Verbindung mit Art. 93 Abs. 2 neu [Entscheidung des BVerfG in Fragen der Erforderlichkeit]; Art. 125 b; Art. 143 c)

Vorsitzender **Andreas Schmidt**

- (A) C. Bau und Verkehr
1. Flurbereinigung und Bodenrecht
 2. Raumordnung
 3. Bau und Verkehr
- D. Europatauglichkeit des Grundgesetzes (Begrenzung der Außenvertretung durch Länder (Art. 23 Abs. 6 neu); Europakammer des Bundesrates (Art. 52 Abs. 3 a); nationaler Stabilitätspakt; Haftungsregelung; EUZBLG, Abschaffung Rahmengesetzgebung)
- zu folgenden Bundestagsdrucksachen:
- a Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74 a, 75, 84, 85, 87 c, 91 a, 91 b, 93, 98, 104 a, 104 b, 105, 107, 109, 125 a, 125 b, 125 c, 143 c)**
- Bundestagsdrucksache 16/813**
- Federführend:
Rechtsausschuss
- Mitberatend:
Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung
Auswärtiger Ausschuss
Innenausschuss
Sportausschuss
Finanzausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Ausschuss für Arbeit und Soziales
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für Gesundheit
Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung
Ausschuss für Tourismus
Ausschuss für Kultur und Medien
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union
Haushaltsausschuss
- Berichterstatter/in:
Abgeordnete Michael Grosse-Brömer [CDU/CSU]
Dr. Günter Krings [CDU/CSU]
Daniela Raab [CDU/CSU]
Volker Kröning [SPD]
Klaus Uwe Benneter [SPD]
Dr. Carl-Christian Dressel [SPD]
Joachim Stünker [SPD]
Sabine Leutheusser-Schnarrenberger [FDP]
Wolfgang Nešković [DIE LINKE]
Wolfgang Wieland [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]
- (B) b Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
- Entwurf eines Föderalismusreform-Begleitgesetzes**
- Bundestagsdrucksache 16/814**
- Federführend:
Rechtsausschuss
- Mitberatend:
Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung
Auswärtiger Ausschuss
Innenausschuss
Sportausschuss
Finanzausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Ausschuss für Arbeit und Soziales
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für Gesundheit
Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung
Ausschuss für Tourismus
Ausschuss für Kultur und Medien
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union
Haushaltsausschuss
- Berichterstatter/in:
Abgeordnete Michael Grosse-Brömer [CDU/CSU]
Dr. Günter Krings [CDU/CSU]
Daniela Raab [CDU/CSU]
Volker Kröning [SPD]
Klaus Uwe Benneter [SPD]
Dr. Carl-Christian Dressel [SPD]
Joachim Stünker [SPD]
Sabine Leutheusser-Schnarrenberger [FDP]
Wolfgang Nešković [DIE LINKE]
Wolfgang Wieland [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]
- (C) Mitberatend:
Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung
Auswärtiger Ausschuss
Innenausschuss
Sportausschuss
Finanzausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Ausschuss für Arbeit und Soziales
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für Gesundheit
Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung
Ausschuss für Tourismus
Ausschuss für Kultur und Medien
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union
Haushaltsausschuss (§ 96 GO)
- Berichterstatter/in:
Abgeordnete Michael Grosse-Brömer [CDU/CSU]
Dr. Günter Krings [CDU/CSU]
Daniela Raab [CDU/CSU]
Volker Kröning [SPD]
Klaus Uwe Benneter [SPD]
Dr. Carl-Christian Dressel [SPD]
Joachim Stünker [SPD]
Sabine Leutheusser-Schnarrenberger [FDP]
Wolfgang Nešković [DIE LINKE]
Wolfgang Wieland [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]
- c Antrag der Abgeordneten Wolfgang Wieland, Volker Beck (Köln), Jerzy Montag, Irmgard Schewe-Gerigk, Hans-Christian Ströbele und der Fraktion des BÜNDNISSES 90/DIE GRÜNEN
- Resozialisierungsziele des Strafvollzugs bewahren – Sicherheit nicht gefährden** (D)
- Bundestagsdrucksache 16/653**
- Federführend:
Rechtsausschuss
- Berichterstatter/in:
Abgeordnete Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen) [CDU/CSU]
Dr. Peter Danckert [SPD]
Jörg van Essen [FDP]
Wolfgang Nešković [DIE LINKE]
Wolfgang Wieland [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]
- d Antrag der Abgeordneten Jörg van Essen, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Mechthild Dyckmans, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
- Jugendstrafvollzug verfassungsfest gestalten**
- Bundestagsdrucksache 16/851**
- Federführend:
Rechtsausschuss
- Mitberatend:
Innenausschuss
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
- Berichterstatter/in:
Abgeordnete Michael Grosse-Brömer [CDU/CSU]
Volker Kröning [SPD]
Klaus Uwe Benneter [SPD]
Dr. Carl-Christian Dressel [SPD]
Joachim Stünker [SPD]
Jörg van Essen [FDP]
Wolfgang Nešković [DIE LINKE]
Wolfgang Wieland [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Vorsitzender **Andreas Schmidt**

- (A) e Antrag der Abgeordneten Cornelia Hirsch, Dr. Petra Sitte, Volker Schneider (Saarbrücken), weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE

Föderalismusreform im Bildungsbereich

Bundestagsdrucksache 16/647

Federführend:
Rechtsausschuss

Mitberatend:
Innenausschuss
Ausschuss für Bildung, Forschung und
Technikfolgenabschätzung

Berichtersteller/in:
Abgeordnete Michael Grosse-Brömer [CDU/CSU]
Dr. Günter Krings [CDU/CSU]
Daniela Raab [CDU/CSU]
Volker Kröning [SPD]
Klaus Uwe Benneter [SPD]
Dr. Carl-Christian Dressel [SPD]
Joachim Stünker [SPD]
Sabine Leutheusser-Schnarrenberger [FDP]
Wolfgang Nešković [DIE LINKE]
Wolfgang Wieland [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- f Antrag der Abgeordneten Krista Sager, Priska Hinz (Herborn), Kai Boris Gehring, weiterer Abgeordneter und der Fraktion des BÜNDNISSES 90/DIE GRÜNEN

Kooperationsmöglichkeiten von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft erhalten

Bundestagsdrucksache 16/648

Federführend:
Rechtsausschuss

Mitberatend:
Ausschuss für Bildung, Forschung und
Technikfolgenabschätzung

Berichtersteller/in:
Abgeordnete Michael Grosse-Brömer [CDU/CSU]
Dr. Günter Krings [CDU/CSU]
Daniela Raab [CDU/CSU]
Volker Kröning [SPD]
Klaus Uwe Benneter [SPD]
Dr. Carl-Christian Dressel [SPD]
Joachim Stünker [SPD]
Sabine Leutheusser-Schnarrenberger [FDP]
Wolfgang Nešković [DIE LINKE]
Wolfgang Wieland [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- g Antrag der Abgeordneten Cornelia Pieper, Uwe Barth, Patrick Meinhardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Innovationspakt 2020 für Forschung und Lehre in Deutschland – Kooperationen zwischen Bund und Ländern weiter ermöglichen

Bundestagsdrucksache 16/954

Federführend:
Rechtsausschuss

Mitberatend:
Finanzausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Ausschuss für Bildung, Forschung und
Technikfolgenabschätzung
Haushaltsausschuss

Berichtersteller/in:
Abgeordnete Michael Grosse-Brömer [CDU/CSU]
Dr. Günter Krings [CDU/CSU]
Daniela Raab [CDU/CSU]
Volker Kröning [SPD]
Klaus Uwe Benneter [SPD]
Dr. Carl-Christian Dressel [SPD]
Joachim Stünker [SPD]
Sabine Leutheusser-Schnarrenberger [FDP]
Wolfgang Nešković [DIE LINKE]
Wolfgang Wieland [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- h Antrag der Abgeordneten Dr. Reinhard Loske, Sylvia Kotting-Uhl, Cornelia Behm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion des BÜNDNISSES 90/DIE GRÜNEN

Für ein effektives, europataugliches und wirtschaftsfreundliches Umweltrecht

Bundestagsdrucksache 16/654

Federführend:
Rechtsausschuss

Mitberatend:
Innenausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und
Verbraucherschutz
Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen
Union
Haushaltsausschuss

Berichtersteller/in:
Abgeordnete Michael Grosse-Brömer [CDU/CSU]
Dr. Günter Krings [CDU/CSU]
Daniela Raab [CDU/CSU]
Volker Kröning [SPD]
Klaus Uwe Benneter [SPD]
Dr. Carl-Christian Dressel [SPD]
Joachim Stünker [SPD]
Sabine Leutheusser-Schnarrenberger [FDP]
Wolfgang Nešković [DIE LINKE]
Wolfgang Wieland [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- i Antrag der Abgeordneten Horst Meierhofer, Michael Kauch, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Zukunftsfähige Rahmenbedingungen für ein wirksames Umweltrecht im föderalen Deutschland schaffen

Bundestagsdrucksache 16/674

Federführend:
Rechtsausschuss

Mitberatend:
Innenausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Berichtersteller/in:
Abgeordnete Michael Grosse-Brömer [CDU/CSU]
Dr. Günter Krings [CDU/CSU]
Daniela Raab [CDU/CSU]
Volker Kröning [SPD]
Klaus Uwe Benneter [SPD]
Dr. Carl-Christian Dressel [SPD]
Joachim Stünker [SPD]
Sabine Leutheusser-Schnarrenberger [FDP]
Wolfgang Nešković [DIE LINKE]
Wolfgang Wieland [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Vorsitzender Andreas Schmidt

- (A) j Antrag der Abgeordneten Lutz Heilmann, Eva Bulling-Schröter, Hans-Kurt Hill, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE

Ein einheitliches Umweltrecht schaffen – Kompetenzwirrwarr vermeiden

Bundestagsdrucksache 16/927

Federführend:
Rechtsausschuss

Mitberatend:
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Berichtersteller/in:
Abgeordnete Michael Grosse-Brömer [CDU/CSU]
Dr. Günter Krings [CDU/CSU]
Daniela Raab [CDU/CSU]
Volker Kröning [SPD]
Klaus Uwe Benneter [SPD]
Dr. Carl-Christian Dressel [SPD]
Joachim Stünker [SPD]
Sabine Leutheusser-Schnarrenberger [FDP]
Wolfgang Nešković [DIE LINKE]
Wolfgang Wieland [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

und folgenden Bundesratsdrucksachen:

- a Gesetzantrag der Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern, Berlin, Bremen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74 a, 75, 84, 85, 87 c, 91 a, 91 b, 93, 98, 104 a, 104 b, 105, 107, 109, 125 a, 125 b, 125 c, 143 c)

- (B) **Bundesratsdrucksache 178/06**

Federführend:
Ausschuss für Innere Angelegenheiten

Mitberatend:
Ausschuss für Kulturfragen
Rechtsausschuss
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

- b Gesetzantrag der Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern, Berlin, Bremen

Entwurf eines Föderalismusreform-Begleitgesetzes

Bundesratsdrucksache 179/06

Federführend:
Ausschuss für Innere Angelegenheiten

Mitberatend:
Ausschuss für Kulturfragen
Rechtsausschuss
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

- c Antrag der Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern, Berlin, Bremen

Entschließung des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74 a, 75, 84, 85, 87 c, 91 a, 91 b, 93, 98, 104 a, 104 b, 105, 107, 109, 125 a, 125 b, 125 c, 143 c)

Bundesratsdrucksache 180/06

Ausschuss für Innere Angelegenheiten

(C) Ich schlage vor, dass wir zu den Statements kommen. Ich erteile das Wort Herrn Glück. Bitte schön, Herr Glück.

Sachverständiger Alois Glück:

Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Lassen Sie mich angesichts dessen, was zum Teil in der öffentlichen Debatte zu registrieren ist, mit einer grundsätzlichen Bemerkung zum Föderalismus beginnen.

In der öffentlichen Debatte werden nicht nur einzelne vorgeschlagene Regelungen sehr kritisch diskutiert, sondern häufig ist auch ein generell negativer Unterton zum Föderalismus zu registrieren. Dem möchte ich entgegensetzen: Deutschland ist im Vergleich zu anderen Flächenstaaten in Europa, bezogen auf die regionale Entwicklung und die Lebenschancen der Menschen, das Land mit der größten Ausgeglichenheit. Außerdem herrscht eine starke innere Stabilität. Dieses Ergebnis ist ganz wesentlich begründet in der föderalistischen Ordnung, in der kommunalen Selbstverwaltung und in der Länderpolitik, darin, dass die Bundesländer im vorgegebenen Rahmen die Möglichkeit haben, Lebensräume eigenverantwortlich zu gestalten sowie Aufgaben zu übernehmen und dadurch die Verhältnisse situations- und menschnah zu gestalten.

Das Ergebnis der bisherigen Beratungen, das die Basis dieser Anhörung bildet, ist beachtlich. Ich möchte dafür nur zwei Beispiele nennen; denn Einzelfragen werden in den folgenden Fragerunden erörtert.

(D) Erstens. Ich entnehme den Pressemeldungen, dass die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages zu dem Ergebnis kommen, dass die Zahl der zustimmungsbedürftigen Regelungen im Bundesrat auf Grundlage der jetzigen Vorlage etwa halbiert würde. Was heißt das in der Konsequenz? Schnellere Entscheidungen, was für unser Land weiß Gott sehr wichtig ist, klar erkennbare Verantwortlichkeiten, was demokratiepolitisch außerordentlich wichtig ist, und eine erhebliche Stärkung des Bundestages, weil er künftig in all den Fällen, die nicht mehr zustimmungsbedürftig sind, letzte Instanz ist. Dadurch bleibt es der jeweiligen Regierungsmehrheit erspart, im Vermittlungsausschuss gegebenenfalls Kompromissen zustimmen zu müssen, die man so eigentlich gar nicht schließen wollte.

Ich denke, dass diese Vorteile gegenüber dem Verlust von Zuständigkeiten in einzelnen Fachbereichen abzuwägen sind. Es ist durchaus nachvollziehbar, dass die einzelnen Fachbereiche dies kritisch diskutieren. In der Konsequenz bedeutet das einen erheblichen Verzicht der Länder auf Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten.

Das zweite Beispiel, das ich nennen möchte, ist der nationale Stabilitätspakt, eine Regelung, auf die man sich mit Mühe hat einigen können. Die Kommunen und in besonderer Weise auch die Länder übernehmen Mitverantwortung für EU-Regelungen und ihre Konsequenzen, etwa in finanzieller Hinsicht. Das war eigentlich kaum denkbar; denn bis kurz vor Ende der Arbeit

Sachverständiger Alois Glück

- (A) der Föderalismuskommission gab es noch einstimmige Beschlüsse der Länderfinanzminister, dass das auf keinen Fall möglich ist. Diese Regelung ist im Zusammenhang mit der Rolle Deutschlands und aufgrund der Verantwortung der Bundesregierung auf der Ebene der Europäischen Union wesentlich. Auch die Länder haben hier einen großen Schritt getan.

Drittens. Die häufige Behauptung, die Verlagerung von Aufgaben auf die Länder führe zu einem Wettlauf nach unten, ist haltlos. Sie ist unfair und wir empfinden sie als diskriminierend. Die Erfahrungen der Vergangenheit belegen diese Aussage nicht.

Einheitliche Regelungen für unterschiedliche Gegebenheiten sind zwar scheinbar einfach, klar und gut durchschaubar, aber sie sind nicht situationsgerecht. Beispielsweise sind, wenn es um bestimmte Sachverhalte geht, die Gegebenheiten in Flächenländern, Stadtstaaten und selbst in verschiedenen Regionen sehr unterschiedlich. So verhält es sich auch in Bayern, wo es unter anderem beim Naturschutz große Unterschiede zwischen Ballungsräumen und ländlichen Räumen gibt. Daher muss es auch unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten geben. Nur dann ist das situationsgerecht.

- (B) Im Übrigen heißt es, dass mittlerweile circa 70 Prozent der deutschen Rechtsetzung an EU-Recht gebunden sind. Das gilt natürlich auch für die Länder. Allein unter diesem Gesichtspunkt ist es gar nicht denkbar, dass vorhandene Standards durch einen angeblichen Wettlauf nach unten ignoriert werden könnten. Um ein Klima des Miteinanders zu bewahren und die Möglichkeiten zu erhalten, gemeinsam Lösungen zu finden, möchte ich dafür werben, diesen Vorwurf bzw. – ich nenne es einmal so – diese Unterstellung aufzugeben.

Viertens. Diese Reform fängt nicht bei der Stunde null an. Natürlich sind grundsätzlich und theoretisch viel schönere und bessere Lösungen denkbar. Aber wir müssen unter Berücksichtigung der realen Gegebenheiten handeln. Zum einen geht es um das Bund-Länder-Verhältnis. Hier gibt es eine Besonderheit, die den Ländern viel Kopfzerbrechen bereitet hat und nach wie vor bereitet. Es geht darum, dass die unterschiedlichen Gegebenheiten in den Ländern, vor allem hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit, berücksichtigt werden müssen. Hier müssen Lösungen gefunden werden. Die viel kritisierte Abweichungsgesetzgebung ist in diesem Zusammenhang eine flexible Regelung.

Dass zum anderen bei einer Neuregelung auch weiterhin im Rahmen des Finanzausgleichs für finanzielle Solidarität gesorgt werden muss, ist unbestritten. Auch dafür wurden gemeinsam Regelungen gefunden. Das bedeutet jedoch, dass die weiß Gott wünschenswerte Neuregelung der Finanzbeziehungen unter den gegenwärtigen Umständen einfach nicht möglich ist und dass man dies, wenn man insgesamt vorankommen will – wir müssen auch vorankommen –, akzeptieren sollte.

- (C) Meine fünfte Bemerkung. Das vorliegende Ergebnis bringt dem Bund mehr als den Ländern. Ich denke, das ist keine subjektive Bewertung aus Sicht der Länder. Dennoch ist dieses Ergebnis von den Ländern akzeptiert worden. Damit sind allerdings, jedenfalls aus Sicht der Landesparlamente, in wesentlichen Bereichen die Grenzen der Belastung erreicht, die von den Ländern im Interesse einer Neuordnung der Aufgabstellungen hingenommen werden können.

Eine letzte Bemerkung. In den Parteien wird gegenwärtig intensiv über die Konzentration des Staates auf seine so genannten Kernaufgaben diskutiert. Es geht also auch um eine Neuordnung der Aufgaben, was das Verhältnis von Bürger und Staat im Sinne einer Verantwortungsgemeinschaft betrifft. Vom Ergebnis dieses Vorhabens werden die Vitalität und die Solidarität in unserem Land maßgeblich abhängig sein. Eine klare föderalistische Struktur mit gestärkten Ländern, handlungsfähigen Kommunen und gemeinsamen Regelungen auf Bundesebene ist dafür sicherlich eine gute Voraussetzung.

- (D) In diesem Sinne geht es natürlich auch um eine Ausweitung der Gestaltungsmöglichkeiten der Landesparlamente; das wäre auch unter demokratietheoretischen Aspekten ein wesentlicher Fortschritt. Der Föderalismus wäre dann nicht mehr in erster Linie Sache der Exekutive, wie es bisher durch ihre Arbeit im Bundesrat der Fall war, sondern auch Sache der Landesparlamente. Dadurch würden der unmittelbare Bezug zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und den Mandatsträgern, die Landespolitik und die Landesparlamente gestärkt.

Das ist aus Sicht der Landesparlamente zur Struktur und Aufgabenverteilung zu sagen.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Glück.

Das Wort hat jetzt Herr Professor Dr. Henneke.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke:

Meine Herren Vorsitzende! Meine Damen und Herren! Ich möchte das Grundanliegen dieser Reform und die gefundenen Kompromisse unterstützen und mich in meiner Stellungnahme auf Ausführungen zu den zentralen Aspekten beschränken, nämlich zu Art. 84 und Art. 104 a Abs. 4 der Neuregelung. Diese beiden Regelungen beinhalten eine Neuausrichtung der Zustimmungsbefähigung, betreffen also das Verhältnis von Bund und Ländern. Darüber hinaus stellen sie eine Neubestimmung des Verhältnisses von Bund, Ländern und Kommunen dar.

Ich möchte Ihnen in wenigen Sätzen sagen, warum ich die gefundene Lösung unterstütze, obwohl ich in der konstituierenden Sitzung der Föderalismuskommission am 7. November 2003 für die Schaffung eines Konnexitätsprinzips im Verhältnis zwischen Bund und Kommunen eingetreten bin. Das hat sich im Verlauf der Beratungen aber nicht durchsetzen lassen. Diesen

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke

- (A) Lernprozess möchte ich Ihnen erläutern und für das gefundene Ergebnis plädieren.

Bisher gab es das Problem, dass sehr viele Gesetze nach Art. 84 der Zustimmung durch den Bundesrat bedurften, und zwar deshalb, weil sie die Organisationshoheit der Länder betrafen. Es wurde eine zwar relativ lang geratene, im Ergebnis aber handhabbare Lösung gefunden, um der Organisationshoheit der Länder auf andere Weise, nämlich durch Abweichensregelungen, Rechnung zu tragen.

Sie haben – das begrüße ich ausdrücklich – einen neuen Zustimmungstatbestand geschaffen, der auf nur wenige Fälle beschränkt ist. Dabei handelt es sich um Bundesgesetze mit wesentlichen Kostenfolgen. Das halte ich nicht für eine Erschwerung des politischen Betriebes, sondern insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Eindämmung der Ausweitung der Staatsverschuldung auch in verfassungspolitischer Hinsicht für ein richtiges Signal. Es macht deutlich, dass neue, kostenträchtige Aufgaben nur mit Zustimmung von Bundestag und Bundesrat begründet werden können. Das halte ich für einen klugen und richtigen Weg.

Daran sollen und müssen die Kommunen beteiligt werden. Bisher gab es die Konstellation, dass zahlreiche Zustimmungsfälle nach Art. 84 auf die Kommunen „durchgereicht“ wurden, ohne dass der Bund den Kommunen gegenüber in unmittelbarer Finanzverantwortung stand; die jüngsten Gesetze, bei denen dies der Fall war, betreffen die Unterkunftskosten bei Hartz IV und die Grundsicherung im Alter.

(B)

In der Wissenschaft ist schon immer die Auffassung vertreten worden, dass der Bund hier zu weit gegangen ist. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wurde die Zulässigkeit des Bundesdurchgriffs auf die Kommunen einschränkend ausgelegt. Aber für die Länder war der Reiz groß, im Bundesrat einer solchen Regelung zuzustimmen; denn dadurch standen sie den Kommunen gegenüber nicht mehr selbst in der Finanzierungsverantwortung.

Durch die vollständige Unterbindung des Bundesdurchgriffs auf die Kommunen in Art. 84 Abs. 1 Satz 6 und in Art. 85 Abs. 1 Satz 2 wird ein neues System begründet. Seine logische Fortsetzung ist Art. 104 a Abs. 4, das Erfordernis, dass die Länder im Bundesrat Bundesgesetzen mit wesentlichen Kostenfolgen zustimmen müssen. Das bedeutet, dass dann, wenn sich im Bundesrat eine Mehrheit für ein Bundesgesetz mit wesentlichen Kostenfolgen findet, seitens der Länder eine Aufgabenübertragung an die Kommunen notwendig wird. Das gilt sowohl für gänzlich neu begründete Aufgaben als auch für die Erweiterung bestehender Aufgaben, für die es schon Zuständigkeitsregelungen gibt. Da das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates hier ebenfalls greift, muss auch hier eine Weiterleitungspflicht gelten bzw. eine Aufgabenübertragung der Länder an die Kommunen stattfinden mit der Folge, dass die landesverfassungsrechtlichen Schutzmechanismen im Hinblick auf die Kommunen zur Anwendung kommen.

Insofern denke ich, dass dieses Regelungspaket, das die Kommunen scheinbar vom Bund entfernt, in sich durchdacht und klug ist. Es knüpft künftig an die Finanzhoheit der Länder an und hebt die Schutzfunktion der Länder in Bezug auf die Kommunen durch den neuen Zustimmungstatbestand des Art. 104 Abs. 4 in besonderem Maße hervor. Mit der Neuregelung werden richtige Anreize gesetzt, sowohl durch die Reduzierung von Zustimmungserfordernissen des Bundesrats als auch im Hinblick auf das föderale Verhältnis von Bund, Ländern und Kommunen.

(C)

Wenn Sie an die Grundfragen denken, um die es heute geht, einen Blick auf das Programm des letzten Anhörungstages am 2. Juni dieses Jahres werfen, als der Themenkomplex „Soziales“ behandelt wurde, und sich die bereits vorliegenden Stellungnahmen zu diesem Thema ansehen, dann werden Sie feststellen, dass es dabei um genau das geht, was ich gerade angesprochen habe: um die Unterbindung des Bundesdurchgriffs auf die Kommunen bzw. – anders formuliert – um die nicht mehr gegebene Befugnis des Bundes, die Einrichtung von Behörden zu regeln und die Kommunen als Aufgabenträger zu bestimmen.

In den Stellungnahmen zur Anhörung am 2. Juni dieses Jahres wurde durch die Bank der Untergang des Abendlandes propagiert, zumindest der Untergang Deutschlands, wie es Herr Glück eben beschrieben hat. Es war von einem vorprogrammierten Chaos die Rede und es hieß, dass die Beseitigung dieses Chaos so viele Ressourcen binden würde, dass die Fachaufgaben nicht mehr richtig erfüllt werden könnten.

(D)

Sie müssen sich eines vor Augen führen: Was die Regelung des Art. 84 angeht, gibt es zwei mögliche Regelungswege, über die in der Kommission breit diskutiert wurde. Der eine Weg besteht in der Begründung eines Konnexitätsprinzips im Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern sowie zwischen dem Bund und den Kommunen, eventuell über die Länder. Der andere Weg ist die Unterbindung des Bundesdurchgriffs, indem man eine saubere Trennung vornimmt. Diese beiden Wege waren, was den kommunalen Bereich betrifft, gleichwertig. Wir haben uns in der Kommission einhellig für den zweiten Weg entschieden. Wenn man ihn beschreiten will, dann muss das bei allen Aufgaben gleich und einheitlich geschehen.

Die Vorschläge über Ausnahmen für bestimmte Bereiche, etwa für das Jugendhilferecht, über die Sie am 2. Juni diskutieren werden, lassen sich mit der Regelungssystematik des Art. 84 und des Art. 104 a nicht vereinbaren. Hier stehen wir an einer Gabelung, an der wir einen Weg einschlagen müssen. Ich darf Ihnen empfehlen – dafür spreche ich mich nachdrücklich aus –, den zweiten Weg einzuschlagen und die Möglichkeit des Bundesdurchgriffs auf die Kommunen zu unterbinden, und zwar mit den Regelungsvorschlägen, die bisher unterbreitet worden sind.

Ich war, zusammen mit anderen, an den so genannten Revisionsgesprächen zu Hartz IV beteiligt. Das ist nichts anderes als ein Mehrbelastungsausgleich de luxe, ein Ausgleich der Mehrbelastungen, die durch

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke

(A) die neue Aufgabe entstanden sind, plus 2,5 Milliarden Euro für die Kommunen. Dabei habe ich gelernt, dass solche Gespräche in der Sache so komplex und schwierig sind, dass sie, selbst wenn man versucht, vernünftig miteinander umzugehen, fast nicht zu einem sachgerechten Ergebnis zu führen sind. Dieser konkrete Fall im November und Dezember, dieser Härtestest sozusagen, war für mich der letzte Beweis dafür, dass der erste Weg, die Begründung eines Konnexitätsprinzips, letztlich nicht zu praktikablen Ergebnissen führt. Insoweit ist dies ein Plädoyer für die gefundene Lösung.

Vielen Dank.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Henneke.

Jetzt hat das Wort Herr Professor Dr. Huber.

Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber:

(B) Meine Herren Vorsitzenden! Herr Glück hat im ersten Satz seines Statements alles Notwendige über die Sinnhaftigkeit des Föderalismus gesagt. Gleichwohl leidet die aktuelle Ausgestaltung des deutschen Föderalismus – darüber besteht weitgehend Einigkeit – unter zwei Strukturproblemen: Das eine Strukturproblem ist die Verflechtung, die vor allem durch die Zustimmungsbedürfnisse und Rechte und Kompetenzen des Bundesrates entsteht. Das andere Strukturproblem ist die mangelnde Ausrichtung des Kompetenzgefüges auf die Anforderungen der Europäischen Union und der europäischen Integration. Beide Probleme werden durch die vorgeschlagene Reform meines Erachtens zwar nicht vollständig gelöst; aber sie stellt doch einen großen Schritt in die richtige Richtung dar. Der Knoten wird aus meiner Sicht deutlich entwirrt.

Es gibt Gewinner auf beiden Seiten: Die Länder sind Gewinner, da insbesondere das demokratische Prinzip wieder mehr Beachtung findet und die Handlungsfähigkeit der Landtage zulasten der Exekutive, die dort bisher übermächtig gewesen ist, wieder zu rechtgerückt wird. Aber auch der Bund ist Gewinner – das hat Herr Glück bereits eingeräumt –; aus meiner Sicht ist der Gewinn für den Bund sogar noch etwas höher als der für die Länder. Der Staat gewinnt aber auch insgesamt, weil das zweistufige Organisationsgefüge, das nur ein Teil innerhalb eines mehrstufigen politischen Organismus ist, handlungsfähiger wird.

Das möchte ich kurz anhand der Gliederungspunkte, die Sie uns vorgegeben haben, deutlich machen und vertiefen: Zu Punkt A, Neuordnung der Zustimmungsrechte. Die Zustimmungsrechte und -pflichten des Bundesrates nach Art. 84 werden etwa auf die Hälfte der bisherigen Anzahl reduziert – Herr Henneke hatte die genaue Zahl genannt –, sodass die Bundesgesetzgebung erheblich leichter werden wird. Lediglich dann, wenn besondere Kostenfolgen drohen, also insbesondere Ansprüche Dritter begründet werden, gibt es einen neuen Zustimmungstatbestand. In der bisherigen Staatspraxis war es so, dass das Instrument des Art. 84 des Grundgesetzes, die Zustimmungspflicht, häufig

(C) dann angewendet worden ist, wenn es um kostenrelevante Gesetze ging. Insofern wird nur mehr Transparenz geschaffen und ein großer Teil der Zustimmungsmöglichkeiten, die bisher zweckwidrig und zweckfremd in Anspruch genommen wurden, auf diese Weise reduziert.

Bei der Ausgestaltung dieses Mechanismus – dazu will ich bei Punkt B etwas sagen – gibt es durchaus Probleme im Detail, insbesondere was die Klarheit und die Transparenz angeht. Im Großen und Ganzen ist die gefundene Lösung, dem Bund die umfassende Regelung des Verwaltungsverfahrens und der Einrichtung der Behörden zu gestatten, und zwar ohne Zustimmung des Bundesrats, und den Ländern gleichzeitig Abweichungsmöglichkeiten zu eröffnen, aber ein deutlicher Fortschritt gegenüber dem Status quo. Sie müssen sich vorstellen, dass insbesondere in all den Bereichen, in denen etwa das Europarecht verfahrensrechtliche Vorschriften vorgibt – das ist in zunehmendem Maße der Fall – oder in denen angesichts der Unsicherheiten der Gesetzgeber zwangsläufig die Flucht in die Prozeduralisierung antreten musste, der Bund nun leichter handeln und einfacher zu umfassenderen und konsistenteren Lösungen kommen kann als bisher.

(D) Zu Punkt B, Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen. Vor diesem Hintergrund scheint mir auch die Einführung eines neuen Gesetzgebungstyps und das Ersetzen der Rahmengesetzgebung durch konkurrierende Gesetzgebung mit Abweichungsbefugnis ein richtiger und wichtiger Schritt zu sein. Die Rahmengesetzgebung hat sich nicht bewährt. Sie kennen das Bonmot vom Rahmen, der so breit ist, dass man das Bild darin nicht sehen kann. Es gab permanent Abgrenzungsschwierigkeiten. Das Bundesverfassungsgericht hat mit seiner Rechtsprechung vor allem zum Hochschulrahmengesetz und seinen Änderungsgesetzen den Ländern mehr Spielraum gegeben. Die Länder geben, indem sie dem Bund eine Vollkompetenz einräumen, ein großes Stück dessen her, was ihnen durch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts in den letzten zwei bis drei Jahren zuerkannt worden ist. Allerdings bekommen sie die Befugnis, abzuweichen zu können. Die positive Konsequenz für den Gesamtstaat ist, dass etwa im Bereich des Umweltrechts die Erarbeitung eines Umweltgesetzbuches möglich werden wird, was bisher an der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern gescheitert ist.

Bei der Einführung der Lex-posterior-Regel betreffend das Bundesrecht und Landesrecht müsste auch für den Rechtsanwender und den Richter hinreichend klar sein, welches Gesetz wann gilt. Mir scheint, dass hier ein gewisses Problem liegt. Es gibt, wie man sich vorstellen kann, viele Kaskaden sich korrigierender landes- und bundesrechtlicher Regelungen. Deswegen schlage ich Ihnen vor – das habe ich in meinem schriftlichen Statement niedergelegt –, eine Notifizierungspflicht einzuführen und den Bund zu verpflichten, ein Register der Gesetze anzulegen, von denen im Einzelfall abgewichen worden ist, damit auch der Rechtsanwender damit zurechtkommt. Im Übrigen scheint mir das neue Institut ein deutlicher Fortschritt zu sein.

Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber

(A) Ich denke, es ist auch sinnvoll, die Gesetzgebungsmaterien so zuzuordnen, wie es im Gesetzentwurf vorgesehen ist – ich habe kleine Kritiken am Einzelfall, die ich schriftlich niedergelegt habe und die ich hier nicht ausbreiten will –; denn zum ersten Mal haben wir eine Idee, welche Zuständigkeiten der Bund wahrzunehmen hat, nämlich die Außenvertretung und die Zuständigkeiten, die per se überregional sind, und welche Zuständigkeiten in den Bereich der Länder fallen, nämlich ihr Selbstorganisationsrecht einschließlich des Beamtenrechts, die Finanzierung der von Natur aus regionalen Angelegenheiten, die Kultur und die Bildung.

Ich halte darüber hinaus die Neufassung des Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes für eine große Konzession an den Bund; denn die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts seit dem Altenpflegeurteil würde den Bund im Grunde in vielen Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung – das ist der Schwerpunkt seiner Gesetzgebungszuständigkeit – handlungsunfähig machen. Nach meinem Geschmack könnte man den einen oder anderen Punkt auch noch aus der Erforderlichkeitsklausel herausnehmen; das habe ich schriftlich niedergelegt. Aber die Idee, dass man die per se überregionalen Angelegenheiten, etwa das bürgerliche Recht oder das Strafrecht, von dieser Hürde befreit, wird den Gesetzgebungsprozess in Deutschland erleichtern und die Handlungsfähigkeit des Staates stärken.

(B) Zu der Situation der Kommunen muss ich nichts mehr sagen; dazu hat Herr Henneke eigentlich alles ausgeführt. Die Übergangsregelungen werden verhindern, was 1994 passiert ist. Damals wurde die Möglichkeit zu einer Rückverlagerung auf die Länder eröffnet; aber mangels politischem Willen trat eine Versteinerung der Rechtslage ein. Am deutlichsten war das beim Thema Ladenschluss zu beobachten, bei dem im Grunde genommen keine Neukonzeption mehr möglich ist.

Meine letzte Bemerkung bezieht sich auf die Europatauglichkeit. Auch hier bleiben Wünsche offen. Aber die Zurückführung der Befugnisse des Landesvertreters nach Art. 23 Abs. 6 des Grundgesetzes auf die drei genannten Materien wird die Handlungsfähigkeit des Bundes auf europäischer Ebene erleichtern und erhöhen. Auch das ist eine Konzession der Länder.

Die Einführung der konkurrierenden Gesetzgebung mit Abweichungsbefugnis wird es dem Bund gestatten, die Implementierung des Europarechts fristgerecht durchzuführen, selbst wenn die Verfahren in den Ländern oder in einem einzelnen Land länger andauern sollten, was europarechtlich schon eine Vertragsverletzung darstellt. Hier wird also eine Flanke geschlossen.

Die Aufteilung der Haftungsregelungen in Art. 104 a Abs. 6 neue Fassung wie auch in Art. 109 Abs. 3 sind ein fairer Ausgleich und bringen zum Ausdruck, dass der Gesamtstaat auch für die europarechtlichen Verpflichtungen einzustehen hat.

Damit möchte ich es bewenden lassen.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Huber.

Jetzt hat das Wort Herr Professor Dr. Kirchhof. Bitte schön.

Sachverständiger Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof:

Meine Herren Vorsitzenden! Meine Damen und Herren! Wenn der Bundesstaat agiler und entscheidungsfreudiger werden soll, dann muss man eine Föderalismusreform in ihrer Grundstruktur an drei Prinzipien ausrichten:

Das erste Ziel ist Entflechten. Wir müssen von den Mitentscheidungsstrukturen wegkommen, durch die jeder beteiligt ist; denn dann kann sich keiner durchsetzen, was letzten Endes lähmend wirkt.

Zweitens. Man muss zu einer aufgabengerechten Kompetenzzuordnung zurückfinden. Das muss in erster Linie zugunsten der Länder erfolgen, da es bei uns ein Zentralitätsproblem gibt und nach dem Subsidiaritätsprinzip Aufgaben nach unten gegeben werden müssen. Das Beispiel Umweltschutz zeigt das.

Drittens. Man braucht eine klare Verantwortung für Personen und Gremien, vor allem bei den Finanzen. Mischfinanzierungen und Kofinanzierungen sind ein Beispiel dafür, dass sich der Bundesstaat selber lähmt. Er muss in seinen Finanzstrukturen für Klarheit sorgen.

(D) Wenn man diese Maßstäbe ansetzt, dann halte ich die beiden Gesetzentwürfe zur Föderalismusreform, die jetzt vorliegen, für angemessen und für gelungen. Sie stellen einen sehr vorsichtigen, einen tentativen Schritt dar, mit dem man ausprobieren möchte, wie so etwas geht und ob es funktioniert. Als erster Schritt sind sie gelungen. Weitere Schritte werden aber unausweichlich sein, vor allem im Bereich der Finanzen, wo die klare Linie noch nicht so ganz erkennbar ist.

Ich halte den jetzigen Entwurf für angemessen, weil vor allem auf fünf Gebieten neue Aufgabenfelder aufgezeigt werden, neue Entscheidungen anstehen, auch wenn nicht immer das ganze Aufgabenfeld abgedeckt wird.

Das erste Thema betrifft Deutschland als Mitgliedstaat der EU und der EG. Ich nenne als Stichworte: Beauftragung eines verpflichtenden Landesvertreters bei den ureigensten Kompetenzgebieten der Länder, das schnelle Umlaufverfahren, das in der Europakammer des Bundesrates ermöglicht wird, und vor allen Dingen – das ist das Wesentliche für mich – das gemeinsame Tragen der Folgen von Verstößen gegen internationales und supranationales Recht und Verstöße gegen die EG-Haushaltsdisziplin. Hier mag man sich darüber streiten, ob es sinnvoll ist, in einer deutschen Verfassung Art. 104 des EG-Vertrags ausdrücklich zu nennen, da die Artikel bekanntlich schon mehrmals neu durchgezählt worden sind und wir Gefahr laufen, etwas zu produzieren, was man nur noch über Kommentare lesen und verstehen kann. Aber das ist, glaube ich, mehr eine

Sachverständiger Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof

- (A) sprachliche Empfindlichkeit. Im Prinzip ist dieses Thema richtig aufgegriffen worden. Die Länder werden in die Verantwortung genommen. Über das Verhältnis wird man sich immer streiten können. Ich glaube, das ist eine angemessene Lösung.

Das zweite Thema betrifft die Gesetzgebung. Hier gefällt mir, dass man wieder deutlicher zu der Kategorie der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz zurückfindet, indem man die Kompetenzen neu zuordnet, und zwar nicht nur den Ländern, sondern auch dem Bund. Die Länder werden in folgenden Bereichen gewinnen: beim Dienstrecht, wo sie ihre souveräne Organisationsgewalt, den eigenen Betrieb selber ordnen zu können, wiedererhalten, im Bereich Wirtschaft, wo die regionalen Wirtschaftsfragen auf die Länderebene zurückgeführt werden, und im Hochschulrecht. Aber auch der Bund wird bei dieser Reform gewinnen; Herr Kollege Huber hatte das bereits angesprochen. Der Bund wird etliche Kompetenzen zurückbekommen. Vieles kann er dann alleine regeln, etwa im Bereich der medizinischen und pharmazeutischen Produkte, der Lebensmittel oder des Umweltschutzes.

Erfreulich ist, dass der Typus der Rahmenkompetenz insgesamt wegfallen soll. Die Rahmenkompetenz war ein stetes Ärgernis, weil sie Bund und Länder strukturell verknüpfte und zu einem gemeinsamen Handeln zwang, was sehr oft nur widerborstig geschah. Wenn man diesen Typus völlig wegfallen lässt, schafft man Klarheit. Auch bei der Verteilung der Zuständigkeit für die Aufgabenfelder wird der Bund die Nase vorn haben, weil der Großteil der Felder, bei denen es bisher Rahmenkompetenzen gab, auf den Bund übergeht.

Dasselbe gilt für die Erforderlichkeitsklausel in Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes. Sie soll nur noch für ganz bestimmte, genau bezeichnete Sachmaterien gelten. Letzten Endes führt das dazu, dass der Bund in den Bereichen, in denen es bisher eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz gab – sie sollte ein bewegliches Scharnier darstellen und zuerst den Ländern und nur im Ausnahmefall dem Bund Kompetenzen geben – und für die die Klausel nach Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes künftig nicht mehr gelten soll, die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz erhält. Also wird der Bund auch hier etliche Kompetenzen gewinnen.

Die neue Abweichungsregelung nach Art. 72 Abs. 3 des Grundgesetzes gibt den Ländern Luft zum Atmen für regionale Besonderheiten, vielleicht auch zum Experimentieren, zum Abweichen; denn Autonomie ist das Recht, anders zu sein oder es anders zu machen. Das Einräumen einer Abweichungsmöglichkeit ist wohl die beste, vielleicht auch die zweitbeste Lösung, die sich durchführen lässt. Ich bin damit einverstanden.

Ich habe nur Probleme mit der Lex-posterior-Regelung – das ist das Einzige am ganzen Entwurf, was mich etwas unglücklich stimmt –, durch die vom Bund zum Land und wieder vom Land zum Bund gesprungen werden kann. Sie müssen sehen, was man tut, wenn man überhaupt eine Abweichungsregelung einführt.

(C) Erstens. Statt einer bundeseinheitlichen Gesetzgebung gibt es möglicherweise 16 verschiedene Gesetzgebungen in den Ländern. Das ist richtig. Gerade das ist Föderalismus. Das wollen wir.

Zweitens. Wir führen einen Zeithorizont ein, das heißt, ein früheres Gesetz kann von einem späteren überwunden werden. Das macht die ganze Sache für den Rechtsanwender sehr unüberschaubar.

Wenn man zudem noch das Lex-posterior-Prinzip einführt, hat immer derjenige das Sagen, der das letzte Gesetz beschlossen hat. Ich bin mir im Klaren darüber, dass die Politik nicht so unvernünftig ist, wild gegeneinander Gesetze zu erlassen.

(Renate Künast, MdB [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]: Das schaffen wir auch noch!)

Auch wenn man das sehr moderat handhabt, wird es aber natürlich eine Landschaft von sich überlagernden, überlappenden Teiländerungsregelungen geben, die für den Rechtsanwender wie die neun Schichten von Troja sind. Wir werden uns bei jedem Prozess zuerst überlegen müssen: Welches Recht ist überhaupt in Teilregelungen anwendbar? Es ergibt sich also ein ziemlicher Flickenteppich.

(D) Das ist wirklich das Einzige, worüber ich nicht glücklich bin. Mir wäre es erheblich lieber, wenn man die Lex-posterior-Regelung wegließe, nur die Abweichungsregelung beschlösse und Art. 31 des Grundgesetzes sozusagen umdrehte, sodass ein Landesgesetz letztendlich Vorrang hätte. Wir würden unsere Rechtsordnung dadurch sehr viel klarer gestalten.

Drittens. Die Beseitigung der Blockade seitens des Bundesrates durch die Reduktion der Zahl der Zustimmungsgesetze ist schon weidlich besprochen worden. Ich glaube, ich brauche dazu nicht viel zu sagen. Ich freue mich, dass zuletzt auch die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages zu dem Ergebnis gekommen sind, dass dann nur noch 25 Prozent der Gesetze Zustimmungsgesetze sein werden. Auch hier ist die Einräumung von Abweichungsmöglichkeiten für die Länder erforderlich, weil sie sonst fast nichts mehr in der Hand hätten.

Herr Kollege Henneke hat bereits die Vorschrift genannt, die auf den ersten Blick etwas überraschend in einem neuen Art. 84 Abs. 1 des Grundgesetzes erscheinen wird, wonach es verboten sein wird, per Bundesgesetz Aufgaben auf die Gemeinden und Gemeindeverbände zu übertragen. Das ist vor dem Hintergrund, dass das Konnexitätsprinzip zwar in den Landesverfassungen, jedoch nicht in der Bundesverfassung in Bezug auf die Kommunen verankert ist, richtig. Weil dies bisher fehlte, gab es Bundesgesetze, die den Kommunen direkt Aufgaben zuordneten, wodurch die Kommunen, Kreise und Gemeinden notwendigerweise und unverschuldet in eine strukturelle Finanznot geraten sind.

Viertens. In Hinblick auf das Verhältnis von Bund und Ländern im Finanzwesen war es erforderlich, dafür zu sorgen, dass Bundesgesetze, die Pflichten der

Sachverständiger Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof

(A) Länder zur Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen begründen – in der Begründung kann man etwas versteckt lesen, dass auch Dienstleistungen außerhalb der normalen Verwaltungsleistungen gemeint sind –, Zustimmungsgesetze sind. Das ist zwar auf den ersten Blick ein Verstoß gegen den Geist, der sich in der Forderung „Weg mit den Zustimmungsgesetzen!“ ausdrückt; es ist aber erforderlich. Die Zahl der Zustimmungsgesetze wird dadurch sicherlich nicht so sehr steigen. Insgesamt wird man also durchaus einen Gewinn erreichen; denn die Barriere für eine reine Bundesgesetzgebung wird tiefer gelegt.

Der Entwurf sieht in Art. 104 b des Grundgesetzes eine Begrenzung der Bundeshilfen vor. Bundeshilfen dürfen dann in den Bereichen, in denen eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder besteht, nicht geleistet werden. Sie werden befristet und degressiv gestaltet. Damit wird jedem klar, dass die Länderautonomie nicht mehr mit dem berühmten goldenen Zügel, den Finanzen, beschränkt wird und dass der Bund nicht mehr Länderpolitik machen kann. Ich unterstütze das nachdrücklich.

Als Letztes möchte ich die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und b des Grundgesetzes ansprechen. Auch wegen der bestehenden bundeseinheitlichen Forschungsorganisationen muss dem Bund die Möglichkeit gegeben sein, die Forschung zu fördern. Im Grunde genommen widerstrebt aber der Typus der Gemeinschaftsaufgaben wie die Rahmenkompetenz einem föderalistischen System. Teilweise werden dadurch nämlich nicht nur die Gesetzgebung, sondern auch die Verwaltung, die Planung und die Finanzierung in Gemeinschaftshand gelegt, sodass alle zusammenarbeiten müssen. Ich hätte mir gewünscht, dass man mit Art. 91 a Nrn. 2 und 3 des Grundgesetzes mutiger umgegangen wäre, weil es dort sowieso nur um regionale Fragen geht. Ich freue mich aber, dass jedenfalls die Hochschulkompetenz wieder auf die Länder übertragen wurde.

(B)

Ich sagte bereits – damit komme ich zur Gesamtbewertung –: Als erster Schritt ist das, was hier vorgeschlagen wird, angemessen und richtig. Es gibt die Chance, zu entflechten, Aufgaben gerecht zuzuteilen, die Verantwortung dem Bund oder den Ländern klarer zuzuordnen. Ich würde deshalb empfehlen, dieses Paket so anzunehmen. Wie gesagt, ist der einzige Punkt, der mir etwas Sorgen bereitet, die neue Lex-posterior-Regel in Art. 72 Abs. 3 des Gesetzenwurfs.

Danke schön.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Kirchhof.

Das Wort hat nun Herr Professor Dr. Meyer.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer:

Meine Herren Vorsitzenden! Ich werde nicht fünf Minuten lang reden, sondern knapp und verletzend sprechen.

Erstens. Die Reform ist bitter nötig.

(C) Zweitens. Die Wahrscheinlichkeit, dass sie kommt, ist sehr hoch, weil es eine große Koalition gibt, weil keine der Parteien aus der Opposition zustimmen muss und weil es nicht an das Eingemachte einer der Parteien geht.

Drittens. Die Vorlage ist im Kern gesund.

Viertens. Sie darf auf keinen Fall ohne Korrekturen verabschiedet werden.

(Heiterkeit)

Ich möchte nur fünf Punkte nennen:

Erstens. Ich kann mir nicht vorstellen, dass ein Parlament eine Verfassung beschließt, die dafür sorgt, dass die eigenen Gesetze automatisch erst ein halbes Jahr nach ihrer Verkündung in Kraft treten, wodurch das Gesetz zunächst nicht mehr als ein Antrag ist. Das ist unmöglich. Das ist parlamentswidrig.

Zweitens. Es macht keinen Sinn, den Ländern in Art. 104 a Abs. 4 des Grundgesetzes zum Schutz ihrer Finanzen ein Zustimmungsrecht bei Gesetzen zu geben, wenn der Bund gar nicht zahlen darf. Das ist – entgegen der Begründung – nach diesem Entwurf der Fall.

Drittens. Die Überleitungsbestimmungen werden normalerweise nicht gelesen. Sie sind sperrig. Sie sind aber außerordentlich wichtig. Die letzten von 1994 haben uns sehr große Sorgen bereitet. In den jetzigen Überleitungsbestimmungen stehen auch Regeln, über die unbedingt noch einmal nachgedacht werden muss. (D)

Viertens. Ich kann mir nicht vorstellen, dass Bundestag oder Bundesrat eine Prozessnorm nach Art. 93 Abs. 2 des Grundgesetzes akzeptieren, die den Ländern subkutan ein materielles Recht gibt. Wenn man meint, dass dieses Recht, das über Art. 93 Abs. 2 des Grundgesetzes zu aktivieren ist, tatsächlich ein materielles Recht ist, gehört es in den materiellen Teil der Verfassung, nicht aber ins Prozessrecht.

Fünftens. Im Gegensatz zu Herrn Kirchhof bin ich der Meinung, dass die Regelungen zu den Bundeshilfen nicht vernünftig sind, und zwar nicht, weil sie zu restriktiv wären. Wir übersehen, dass die Korrektur, die vorgenommen wird, zwei wichtige Elemente enthält: Zum einen dürfen Bundeshilfen nur befristet, also nie als Dauerleistung gewährt werden, zum anderen müssen sie degressiv gestaltet sein. Das bedeutet: Die Bundeshilfe ist das Instrument, um Probleme in den Ländern ad hoc finanziell zu lösen. Wenn man dieses Instrument so reduziert, wie es vorgesehen ist, wird es keine Möglichkeit geben, den Ländern zu helfen, wenn es ad hoc notwendig ist.

Dafür gibt es ein wunderbares Beispiel: Die Länder werden die nächste Studentenlawine, die auf uns zukommt, finanziell nicht verkraften können. Das ist der ideale Fall für eine neue Bundeshilfe, die korrekt gewährt werden könnte. Was jetzt vorgesehen ist – der Bund gibt den Ländern Forschungsgelder und die Länder müssen versprechen, dass sie ihre Forschungsgelder in die Lehre stecken –, ist eine Gaunerei. Ein

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer

- (A) Verfassungsgeber darf nicht sagen: Auf diese Weise lösen wir Probleme, die wir selbst geschaffen haben. Man sollte sie nicht schaffen. Man sollte deswegen Bundeshilfen, die nur zeitlich begrenzt möglich und degressiv gestaltet sind, ohne jegliche Beschränkung auf irgendeine Materie erlauben.

Damit möchte ich meine Antwort auf die Frage, was in meinen Augen unbedingt noch korrigiert werden muss, abschließen. Ich möchte aber noch etwas zu der Behauptung von Herrn Glück und Herrn Huber, von der Reform, die jetzt vorliege, profitiere der Bund am meisten, sagen: Dies kann ich überhaupt nicht sehen. Ich sehe vielmehr, dass hier ein sehr ausgewogenes Programm vorgelegt wird.

Der Bund wird – wenn man hier wirklich von Verlust und Gewinn sprechen kann – verlieren, wenn das Bundesverfassungsgericht die Linie der allerneuesten Rechtsprechung weiterhin verfolgt. Die Rechtsprechung deutet darauf hin, dass sich das Bundesverfassungsgericht von der Einheitsthese verabschiedet. Wenn man das Urteil zum Beitragssicherungsgesetz genau liest, erkennt man: Selbst in Hinblick auf Art. 80 Abs. 2 des Grundgesetzes wurde gesagt, es handle sich um eine überschießende Schutzfunktion, wenn ein Zustimmungsgesetz für Verordnungen verlangt werde, obwohl darin keine Verfahrens- oder Organisationsprobleme der Länder geregelt worden seien. Die nächste Konsequenz ist, dass durch eine teleologische Reduktion die eigene Einheitsthese zurückgenommen wird und sich die Rechtsprechung wieder auf das, was wirklich in Art. 84 des Grundgesetzes steht, beschränkt.

(B) Wenn das aber die Rechtsprechung ist, dann hätte der Bund vieles, was er aufgrund Art. 84 des Grundgesetzes aufgegeben hat, nicht aufzugeben brauchen.

Man kann also sagen: Die Sache ist ausgewogen. Sie wird, wenn überhaupt, zulasten des Bundes ausgehen. Ich finde das aber nicht schade. Insofern kann man wohl sagen: Im Kern ist die Lösung, die hier gefunden worden ist, vernünftig.

Danke schön.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Dr. Meyer.

Das Wort hat nun Herr Professor Dr. Möllers.

Sachverständiger Prof. Dr. Christoph Möllers:

Meine Herren Vorsitzenden! Ich möchte der Bewertung von Herrn Meyer in den grundsätzlichen Zügen zustimmen. Auch ich denke, dass die Kompetenzen, die die Länder bekommen, substanziell sind, und dass die Kompetenzen, die der Bund abgibt, ebenfalls substanziell sind; die Gewinne bei den Regelungskompetenzen, die der Bundestag erzielen wird, sind eher überschaubar. Wir haben es im Grunde genommen mit einem Tausch zu tun: Auf der einen Seite bekommen die Länder Gesetzgebungskompetenzen; auf der anderen Seite soll der Bundestag die Möglichkeit erhalten, ohne Zustimmungserfordernis zu regeln.

(C) Wenn wir die vorgesehenen Änderungen bei den Gesetzgebungskompetenzen betrachten, sehen wir, dass der Bund relativ wenig bekommt: Abgesehen von der polizeirechtlichen Klausel bekommt er nicht besonders viele ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen. Die Rahmengesetzgebungskompetenz wird zur Abweichungsgesetzgebungskompetenz, sodass die Länder auch hier eine starke Funktion haben werden. Die Wirkung der Ausnahmen von der Erforderlichkeitsklausel ist nach meiner Meinung deutlich begrenzter, als meine Vorredner es eingeschätzt haben. Das Bundesverfassungsgericht war dazu verdammt, das zu prüfen. Diese Prüfung vollzieht sich aber in der Regel nicht anders als die Prüfung der einzelnen Kompetenztitel. Insofern habe ich starke Zweifel daran, dass die Ausnahmen von der Erforderlichkeitsklausel dem Bund wirklich substanzielle Gewinne verschaffen werden. Das heißt, die Länder sind mit Blick auf die Gesetzgebungskompetenzen eindeutig vorne. Das ist durchaus in Ordnung.

Dagegen ist das Bild beim Zustimmungserfordernis doch sehr durchwachsen. Der neue Art. 84 des Grundgesetzes ermöglicht dem Bund etwas, was er schon immer konnte: Er kann Verfahrensangebote machen, die die Länder annehmen oder von denen sie abweichen können. Verfahrensangebote konnte der Bund aber im Prinzip schon immer machen. Ich verweise beispielsweise auf § 1 Abs. 2 Satz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Dort heißt es:

(D) Für die Ausführung von Bundesgesetzen, die nach Inkrafttreten dieses Gesetzes erlassen werden, gilt dies nur, soweit die Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates dieses Gesetz für anwendbar erklären.

Dort gibt es also im Grunde schon solch eine Regelung. Das Unterbreiten von Verfahrensangeboten an die Länder ist also im Prinzip gar keine neue Kompetenz. Der Bund konnte das schon immer ohne Zustimmung des Bundesrates tun. Jetzt werden diese Angebote aber möglicherweise auch dann wirksam, wenn die Länder sie nicht wahrnehmen. Das ist jedoch nur ein sehr kleiner Gewinn.

Dieser Gewinn wird allerdings teuer erkaufte, zum einen durch die bereits von Herrn Meyer monierte Sechsmonatsklausel, die – das muss man wirklich sagen – ungeheuerlich ist. Der frei gewählte Deutsche Bundestag, der eine Legislaturperiode von vier Jahren hat, investiert sozusagen ein Achtel dieser Zeit in eine Fristenregelung. Das ist aus der Perspektive eines Wählers oder einer Wählerin schon höchst erstaunlich. Ein Achtel der Zeit ist bis zu dem Augenblick, an dem Regelungen, die nach Art. 83 des Grundgesetzes vollzogen werden, einschlägig sind, schon vorüber. Das ist sehr bedenklich und wird auf wenig Verständnis stoßen. Wir müssen bedenken, dass die demokratische Legitimation darauf beruht, dass die Wählerin und der Wähler das Ergebnis des politischen Prozesses beurteilen, wenn sie nach vier Jahren wieder zur Wahl gehen. Es gibt in Verbindung mit den Regelungen andere Probleme, die vielleicht nicht so gravierend sind.

Sachverständiger Prof. Dr. Christoph Möllers

- (A) Zum Schluss möchte ich etwas zum neuen Zustimmungstatbestand, nämlich zu Art. 104 a Abs. 4 des Grundgesetzes, sagen. Dieser Zustimmungstatbestand ist in seiner Bedeutung vielleicht doch etwas dramatischer, als er von meinen Vorrednern geschildert wurde. Immerhin geht es darum, dass immer dann, wenn eine Bürgerin oder ein Bürger ein subjektives öffentliches Recht bekommt – sei es auf eine Geldleistung, sei es auf eine geldwerte Leistung –, der Zustimmungstatbestand zuschnappt. Das ist in seiner Bedeutung schwer zu übersehen und hängt auch sehr davon ab, welche Regelungstechniken – das ist ja auch eine politische Frage – vom Bundestag verwendet werden. Da kann es schon passieren, dass die Zustimmungsquote gerade bei politisch entscheidenden Fragen auf einmal doch größer wird.

Diese Regelung ist also unabsehbar folgenreich. Es ist schon ein schlechtes Zeichen, dass ihr Gehalt in der Begründung systematisch verdeckt wird. Herr Meyer hat das in seiner Schrift sehr schön nachgewiesen: Der eigentliche Regelungsgehalt und die Gesetzesbegründung weichen voneinander ab. Die Regelung wird in der Begründung im Grunde kleingeredet und ihre wirkliche Bedeutung verkannt. Es ist aber ganz klar: Das Bundesverfassungsgericht wird sich nicht für die Begründung interessieren, sondern für den Text des Grundgesetzes.

- (B) Lassen Sie mich abschließend vor der Erhebung der Wissenschaftlichen Dienste warnen, die mit der schönen Statistik beginnt, dass die Zustimmungsquote vor In-Kraft-Treten der Regelung bei 50 Prozent liegt und danach bei 25 Prozent liegen wird. Diese Erhebung ist sehr verdienstvoll, sie ist sehr interessant. Sie können daraus viel lernen über Einzelprobleme. Die Regelung hat aber zwei wirkliche Probleme.

Das erste ist, dass sie im Prinzip nicht repräsentativ ist, weil politisch bedeutsame und politisch nicht bedeutsame Fragen nicht richtig auseinander gehalten werden. Ich empfehle Ihnen einmal die Lektüre von Anhang 8, in dem die strittigen Fragen der 15. Wahlperiode ausgezählt werden. Bei den Dingen, die wirklich politisch umstritten waren, sieht es auf einmal ganz anders aus: Da wäre der Anteil der Zustimmungstatbestände nach Art. 104 a Abs. 4 neu nämlich relativ hoch und läge auf einmal bei 20 Prozent; betroffen wären vier von 20 Gesetzen.

Zum Zweiten wenden die Wissenschaftlichen Dienste bei der systematischen Zählung den Art. 104 a Abs. 4 neu gar nicht so an, wie gesagt wird. Wie uns ein Blick auf Seite 37 verrät, wird vielmehr schon hier die Regelung kleingemacht und gesagt: In dem Augenblick, da der Bund alle Kosten zahlt, ist der Tatbestand nicht einschlägig. Das ist einfach nicht richtig. Der Tatbestand ist ganz eindeutig formuliert und deshalb ist überhaupt nicht interessant, wer zahlt, sondern nur, ob Bürgerinnen und Bürger einen Leistungsanspruch bekommen oder nicht. Insofern sind die Aussagen in diesem Bericht nicht repräsentativ.

All diese Dinge sind, glaube ich, zu beheben. Insofern stimme ich all meinen Vorrednern zu, dass die Re-

form im Kern in die richtige Richtung geht und dass man – auch was andere Detailfragen angeht, auf die wir hoffentlich noch kommen werden – die Reform fortsetzen kann. Aber erstens Art. 104 a Abs. 4 und zweitens die Sechsmontatsregelung in Art. 84 jedenfalls sind höchst bedenklich. (C)

Vielen Dank.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Möllers.

Das Wort hat jetzt Herr Professor Dr. Müller-Graff.

Sachverständiger Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff:

Meine Herren Vorsitzenden! Meine Damen und Herren! Ich beschränke mich zum Thema „Strukturelemente des Gesetzentwurfes“ auf das Element der so genannten Europatauglichkeit des grundgesetzlichen Föderalismus in der Gesamtkomposition des Reformentwurfs und hierbei auf drei Aspekte: erstens die Funktion europabezogener Grundgesetznormen für die Föderalismusreform, zweitens die Zuordnung und Kurzbewertung der dazu vorgeschlagenen Einzeländerungen und drittens das Gestaltungsverhältnis zwischen mitgliedstaatlichem Föderalismus und Europäischer Gemeinschaft, weil das eine Perspektive ist, die man stetig im Auge behalten muss.

Erstens. Die Funktion europabezogener Grundgesetznormen für die Föderalismusreform ist eine zweifache. Zum einen geht es um eine optimale Außenwirkung des Gesamtstaates und die Sicherung des inneren Staatsaufbaus in der Dimension der europäischen Integration, zum anderen aber auch um die optimale Innenwirkung der Konsequenzen der Mitgliedschaft im Einklang mit dem Integrationsauftrag des Art. 23. (D)

Bei der Reform ist infolgedessen in den Einzelheiten darauf zu achten, dass die im Inneren angestrebte Steigerung von gesamtstaatlicher Handlungsfähigkeit, Legitimation und Transparenz – das ist diese Trias; übrigens eine auffällige Parallele zu den Reformzielen des Verfassungsvertrages – nicht konterkariert wird durch nicht abgestimmte Regeln der Einbettung des Bundesstaates in die europäische Rechtsgemeinschaft, Wirtschaftsgemeinschaft und Politikgemeinschaft. Im Gegenteil sollte sich die innere Ordnung im europäischen Raum vernünftig abbilden, ohne allerdings die Handlungsfähigkeit auf der europäischen Ebene zu behindern. Es ist eine Binsenweisheit, dass sich Länder, Bund und Europäische Gemeinschaft in ihren jeweiligen Rollen sinnvoll aufeinander abzustimmen haben – jedenfalls soweit es um supranationale Integration geht, insbesondere wenn die Rechtsetzung und dadurch die Ebene der bloßen Außenpolitik und des klassischen Völkerrechtes verlassen ist. Das bedeutet mithin Passfähigkeit zum Integrationsauftrag und umfasst zwei Erfordernisse: effizientes und legitimationsoptimales Agieren des Gesamtstaates innerhalb der EG und EU sowie effizientes und legitimates Verwirklichen von Gemeinschaftsrecht innerhalb des Bundesstaates.

Sachverständiger Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff

(A) Das bringt mich zum zweiten Punkt. Die Zuordnung und Bewertung der zur Europatauglichkeit im Entwurf vorgeschlagenen Einzeländerungen ergibt sich un schwer aus diesem Doppelauftrag. In die Kategorie der föderalen Außenwendung in die Europäische Gemeinschaft fällt die Neuordnung der Vertretung der Bundesrepublik im Rat durch die Länder. Das ist im Ansatz nicht ohne Folgerichtigkeit, trotz aller bekannten Bedenken und Alternativvorschläge – Stichwort: kleine Gruppe vom Oktober 2004.

In der Ausgestaltung ist das naturgemäß diskutierbar. Drei Bereiche sind genannt. Man denkt ein wenig daran, ob man hier nicht vielleicht doch noch eine Ergänzung vornehmen könnte. Vielleicht sollte man überlegen, nicht doch zusätzlich die bisherige Sollvorschrift – allerdings definiert im Hinblick auf Bereiche, in denen sich europäische Aktivitäten sehr stark zu entwickeln beginnen – aufzunehmen. Ich denke dabei an das Polizeirecht wegen Art. 29 ff. des Unionsvertrages und auch an den Wissenschaftsbereich. Aber das ist eher eine kleine Anregung.

In die Kategorie der föderalen Außenwendung fallen die diesbezüglichen Änderungen des Zusammenarbeitsgesetzes zwischen Bund und Ländern sowie die Steigerung der Beschlussfähigkeit der Europakammer des Bundesrates. Das ist natürlich funktional folgerichtig und sinnfällig. Zu der Kategorie der föderalen Innenspiegelung der Integrationskonsequenzen hingegen zählen die konstitutionelle Verankerung des nationalen Stabilitätspaktes, die Festlegung der internen Haftungsverantwortlichkeit und die diesbezügliche Ergänzung im Zusammenarbeitsgesetz zwischen Bund und Ländern. Beides – das ist an dieser Stelle nur eine Kurzbewertung – ist im Ansatz systemrational und begrüßenswert. Die Ausgestaltung im Einzelnen ist mit politisch diskretionären Elementen verbunden.

(B) Demgegenüber ist die Abschaffung der Rahmengesetzgebung nicht notwendigerweise eine derartige Binnenkonsequenz. Die Abschaffung der Rahmengesetzgebung kann aber durchaus die Umsetzung von Gemeinschaftsvorgaben fördern – das ist von Herrn Kollegen Kirchhof auch schon kurz erwähnt worden –, und zwar gerade auch bei der Ersetzung durch eine konkurrierende Gesetzgebung mit Abweichungsmöglichkeit, weil dann der auch die Länder gemeinschaftsrechtlich bindende Standard gewahrt ist, soweit der Bund das eins zu eins umsetzt. Was darüber hinausgeht, ist dann natürlich nicht gemeinschaftsrechtsfest. Da können die Länder abweichen; vielleicht sollten sie das, soweit es in ihrem Beritt liegt, das eine oder andere Mal auch tun.

Das bringt mich zur abschließenden dritten Bemerkung. Das Gestaltungsverhältnis zwischen mitgliedstaatlichen Föderalisten und Europäischer Gemeinschaft ist natürlich komplex. Warum nehme ich das auf? – Weil vielleicht doch anzumerken ist, dass das weitaus komplexer ist als die manchmal anzutreffende These, Föderalismus sei immer nur eingeschränkt europatauglich und erschwere zwangsläufig sowohl den nationalen Einfluss in der Gemeinschaft als auch

die Verwirklichung von Gemeinschaftsrecht im Mitgliedstaat. Ersteres, der Einfluss, ist eine Frage der Ausgestaltung der inneren Hausordnung. Im zweiten Aspekt, also was die effiziente Verwirklichung von Gemeinschaftsrecht angeht, ist die These aber verleitend, weil das organisierte Europa tendenziell unitarisch denkt. Das ist aber nicht das Leitbild des geltenden Primärrechts, auf dem die Union beruht. Es ist auch nicht das verfassungsvertraglich projektierte Konzept einer neuen Union. Ich nenne dazu abschließend drei Gründe.

(C) Erstens. Von gemeinschaftsrechtlicher Seite beinhaltet der so genannte Effektivitätsgrundsatz keine Vorgabe an den internen Staatsaufbau in der Föderalismusfrage. Vielleicht besteht im Extremfall eines widerspenstigen Landes – Schutz der Rabenvögel durch das Saarland – doch die Pflicht zur Aktivierung des Bundeszwanges, aber keine Vorgabe zum föderalen Grundaufbau. Der Verfassungsvertrag formuliert in Art. 5 ausdrücklich die Achtung der nationalen Identität im Staatsaufbau. Es ist überdies – das ist mir in diesem Zusammenhang noch wichtiger zu sagen – keineswegs belegbar, dass ein zentralistischer Staatsaufbau notwendigerweise eine höhere Gemeinschaftstreue gewährleistet. Ich nenne hier als Stichwort die Statistik zur Umsetzung von Richtlinien im Vergleich zu Mitgliedstaaten. Die Bundesstaaten Deutschland, Österreich und Belgien stehen hier – je nach Statistik – keineswegs am Ende oder an der Spitze. Im Gegenteil können Länderzuständigkeiten die Umsetzungsverweigerung in einem Mitgliedstaat territorial begrenzen, die Vertragsverletzung also minimieren.

(D) Zweiter Grund. Das primärrechtliche Profil der EG – gegenwärtig und projektiert – ist nicht zentralistisch, sondern föderal orientiert, und zwar nicht nur im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten, sondern – es gab einmal das Wort der Länderblindheit – längst zunehmend auch im Verhältnis zu subzentralen mitgliedstaatlichen Hoheitsregeln – Stichworte: Subsidiarität, Bürgernähe, Regionalaussschuss, Nichtigkeitsklage; so genannte zweite Kammern im Frühwarn- und Rechtssystem des Verfassungsvertrages.

Drittens. Dies alles korrespondiert zur Rechtsnatur von EG und EU. Sie sind Geschöpfe, die auf Verträgen beruhen, welche von den Mitgliedstaaten gemäß ihrer verfassungsrechtlichen Bestimmungen ratifiziert zu sein haben. Das erfordert auch inhaltlich verfassungsrechtliche Kompatibilität des Zustimmungsgesetzes. Daraus kann man schließen, dass die Union jedenfalls im Grundsatz ihrerseits föderalismustauglich zu sein hat. Hier gibt es nicht einen Zwang zu einer einseitigen Betrachtung der Dinge. Dies gilt umso mehr, als der Integrationsauftrag des Art. 23 konditioniert ist auf eine Union, die unter anderem föderativen Grundsätzen verpflichtet ist.

Daraus ergibt sich als Schlussfolgerung eine zusätzliche Dimension und Verantwortung bei der Gestaltung der eigenen föderalen Ordnung in Deutschland, dem bevölkerungsreichsten Land in der Mitte der Europäischen Gemeinschaft. Dieses Profil der föderalen Ord-

Sachverständiger Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff

- (A) nung könnte, von innen wie von außen betrachtet, als in ihrer Tendenz konzeptionelle Anregung für die Union verstanden werden. Deshalb hat hier besondere Verantwortung und Sorgfalt zu walten.

Danke.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Müller-Graff.

Das Wort hat nun Frau Professor Dr. Münch.

Sachverständige Prof. Dr. Ursula Münch:

Sehr geehrte Herren Vorsitzende! Meine Damen und Herren! Schon von meiner Fachrichtung her – nicht als Staatsrechtlerin, sondern als Politikwissenschaftlerin – möchte ich den Blick auf einige andere Punkte richten und auf diese Punkte eingehen. Ich möchte nach einer kurzen Vorbemerkung drei Punkte ansprechen: Ich möchte auf Art. 72 eingehen, auf die Zustimmungsrechte des Bundesrates und abschließend noch einen kurzen Blick auf die Bedeutung einer Föderalismusreform in einer Parteiendemokratie richten.

Die Grundidee der geplanten Neuverteilung der Kompetenzen ist angesprochen worden. Es geht um die Entflechtung der Kompetenzen und es geht um die größere Bedeutung des so genannten Trennprinzips. Ich habe schon eine gewisse Skepsis gegenüber diesem Ziel, gegenüber der Entflechtung der Kompetenzen, weil ich die These vertrete, dass dem deutschen Bundesstaat etwas übergestülpt wird, das meines Erachtens mit der Tradition, dem Aufbau und der Geschichte des deutschen Bundesstaates relativ schwer vereinbar ist. Wir haben nie das Trennprinzip befolgt. Meines Erachtens sind einige der Fehlläufe der Reform durch diesen Versuch, etwas Fremdes überzustülpen, zu erklären. Man kann durchaus den Weg gehen wollen, sich an einem stärkeren Trennprinzip zu orientieren. Meines Erachtens besteht das Problem dabei aber darin, dass dies mit den finanzpolitischen und vor allem den gesellschaftspolitischen Voraussetzungen in der Bundesrepublik nur schwer vereinbar ist. Ich sehe auch die Gefahr, dass man aus der verständlichen Sorge vor den Effizienzängeln eine Politikverflechtung auf die positiven Aspekte des kooperativen Föderalismus – es gibt solche positiven Aspekte – verzichtet.

Meine Kritik bezieht sich – damit komme ich zu Art. 72 – auf die derzeitige Lösung der Restkompetenzen. Ich sehe die Gefahr, dass diese Lösung Transparenz kostet, ohne einer der Ebenen wirkliche Gestaltungspotenziale zu gewähren, und dass die Aufgabenverteilung noch wesentlich schwieriger nachzuvollziehen sein wird, als dies ohnehin schon der Fall ist.

Meines Erachtens kombiniert man hier drei Methoden, die jede für sich schon ihre Tücken haben und zusammen nicht zum Besseren führen werden. Die Kombination aus politikfeldspezifischer Abweichungsgesetzgebung der Länder für einzelne Teilgebiete aus der bisherigen Rahmengesetzgebung bei gleichzeitig verzögertem In-Kraft-Treten der entsprechenden Bundesgesetze mit einer Beschränkung der

Erforderlichkeitsklausel auf ausgewählte Politikfelder und der Befreiung des Bundes vom Begründungszwang nach Art. 72 Abs. 2 für andere Politikfelder ist einerseits für diese Materie nicht wirklich stimmig begründet. Andererseits sehe ich, dass dieser Dreischritt dem Reformziel, „die Ebenen des Bundes und der Länder ... deutlicher in ihren Zuständigkeiten und Finanzverantwortlichkeiten abzugrenzen“, nicht gerecht wird.

Um diese negativen Folgen zu vermeiden, bestünde meines Erachtens ein sinnvolles Gegenkonzept darin, eine generell anzuwendende und damit wohl auch transparentere Regelung für konditionierte Abweichungsrechte der Landtage vorzusehen. Das würde eher dem Anspruch gerecht, autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich zu sein. Diese konditionierten Abweichungsrechte wurden bereits von verschiedenen früheren Enquete-Kommissionen, zum Beispiel der des Bayerischen Landtages, empfohlen. Man hat diesen Vorschlag nicht aufgegriffen. Meines Erachtens gibt es gute Gründe, ihn aufzugreifen. Konditionierte Abweichungsrechte würden dem Bund zunächst die vollständige Regelung einer Materie ohne die Beschränkung durch den Nachweis der Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung erlauben. Erst in dem Fall, dass das Bundesgesetz den Vorstellungen einzelner Länder nicht entsprechen sollte, könnten deren Landtage abweichende Regelungen erlassen.

Mein Plädoyer lautet also, nicht den Weg über ein Trennsystem für vermeintlich mehr Transparenzen zu gehen und mit vielen Sonderregelungen für einzelne Politikfelder zu arbeiten, sondern sich gleich konsequent für ein asymmetrisches föderatives System zu entscheiden, asymmetrisch aber erst nach dem Erreichen eines gewissen Leistungsniveaus. Wenn also eine gewisse Bundeseinheitlichkeit, die von den Parteien und Bürgern in der Bundesrepublik für relativ wichtig erachtet wird, erreicht ist, könnte man es den Ländern überlassen, wie sie weitergehen und was sie ansonsten noch im Detail regeln wollen.

Noch eine kurze Bemerkung zur Zustimmungsquote: Ich stimme mit den Vorrednern überein, dass die Sechsmonatsfrist des Art. 84 Abs. 1, die den Ländern die Möglichkeit geben soll, über den Erlass von abweichendem Landesrecht nachzudenken, mit gravierenden Folgeproblemen verbunden ist und vermieden werden sollte. Zum einen sind zeitliche Verzögerungen absehbar, vor allem aber bedeutete dies eine Einschränkung der Gestaltungsmöglichkeiten des Deutschen Bundestages. Für mich stellt sich auch die Frage, ob diese Sechsmonatsfrist sachlich überhaupt erforderlich ist. Meines Erachtens hätten die Landtage auch in einer kürzeren Frist genügend Zeit, sich mit den Materien zu befassen. Hier empfehle ich eher die Übernahme des Ergebnisses der Koalitionsarbeitsgruppe.

Abschließend noch ein paar kurze allgemeine Überlegungen zu einer Föderalismusreform in einer Parteiendemokratie: Meines Erachtens muss man bei der Bewertung der Reform des deutschen Bundesstaates die Besonderheiten des deutschen Parteiensystems stärker im Auge behalten. Ein Tatbestand unterscheidet uns

Sachverständige Prof. Dr. Ursula Münch

(A) von allen anderen Bundesstaaten, zum Beispiel der Schweiz und den USA, denen wir mit dieser Föderalismusreform nacheifern wollen: Wir haben eine ausgesprochen enge inhaltliche wie personelle Verbindung von Bundes- und Landespolitik in Kombination mit der Dominanz der Bundespolitik. Das haben die anderen Bundesstaaten, denen wir mit dieser Kompetenzneuordnung nacheifern wollen, nicht. Meines Erachtens wird das zu oft übersehen.

Vor diesem Hintergrund sollte man auch die zu optimistischen Prognosen über die Auswirkungen der veränderten Zustimmungsquote des Bundesrates etwas anders betrachten. Angesichts der Eigenarten des Bundesstaates in einer Parteiendemokratie sehe ich die Kostenfolgeregelung des Art. 104 a Abs. 4 ausgesprochen skeptisch im Hinblick auf die Chancen, die Zustimmungsquote des Bundesrates zu verringern. Meines Erachtens bietet genau diese Regelung bundespolitisch ambitionierten Ministerpräsidenten oder Chefs von Landesregierungen eine verständlicherweise willkommene Gelegenheit, den aus der Neufassung von Art. 84 Abs. 1 folgenden Einflussverlust zu kompensieren. Daher teile ich den Optimismus in Bezug auf den Abbau der Zustimmungsrechte nicht.

Ich komme also zu der These: Selbst wenn diese Veränderungen in Kraft treten sollten – meines Erachtens sollte ein Teil davon nicht in Kraft treten –, wird das Erscheinungsbild des deutschen Bundesstaates wahrscheinlich deutlich weniger beeinflusst werden, als dies die Auseinandersetzungen um die Verortung der einen oder anderen Kompetenz vermuten lässt. Unter Umständen erkaufte man sich mit der Neuordnung sogar den einen oder anderen Nachteil.

(B) Danke.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Frau Professor Münch.

Das Wort hat nun Herr Professor Dr. Pestalozza.

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Pestalozza:

Sehr geehrte Herren Vorsitzende! Vielen Dank für das Wort. Ich versuche, fünf Minuten traditionell auszulegen, so, wie wir es gewohnt sind.

Mit dem Grundanliegen des Entwurfs kann man einverstanden sein. Alles andere hülfe ja auch nichts, weil sich so viele Akteure darüber einig sind, dass es in diese Richtung gehen soll. Ich teile allerdings die Skepsis von Frau Kollegin Münch hinsichtlich der Entflechtungsbemühungen. Ich glaube, dass der Parlamentarische Rat den Kooperatoren Bundestag und Bundesrat sehr viel mehr an Leidensfähigkeit zumuten wollte und zugemutet hat, als es jetzt der Fall ist. Die Leidensbereitschaft der beteiligten Akteure ist offenbar gesunken; aber das muss akzeptiert werden. Deswegen ist die Entflechtung, die nicht ganz dem Ideal des Parlamentarischen Rates entspricht, vielleicht nicht grundsätzlich abzulehnen. Mit Sicherheit aber ist

all das in dieser Reform, was die Länderparlamente (C) stärkt, positiv zu bewerten.

Ob in diesem Entwurf wirklich ein Gleichgewicht des Gebens und Nehmens erreicht worden ist, weiß ich nicht und kann ich nicht beurteilen. Ein gefühltes Synallagma scheint jedenfalls vorhanden zu sein, sonst wäre der Entwurf nicht mit so viel Aplomb in das Verfassungsänderungsverfahren eingebracht worden und sonst wäre vor grundlegenden oder auch nur stückweisen Änderungen nicht so nachhaltig gewarnt worden.

Ich bin aufgrund der Erfahrung aus vergangenen Reformen der Meinung, dass man mit Prognosen vorsichtig sein muss. Ich denke nur daran, welches Gewicht 1994 die Einführung der Nr. 25 in den Art. 74 Abs. 1 des Grundgesetzes in Verbindung mit Art. 74 Abs. 2 hatte und was aus dieser Staatshaftungskompetenz geworden ist: Der Kompetenztitel schlummert vor sich hin. Seit 25 Jahren, seit dem Sturz des Staatshaftungsgesetzes der alten Bundesrepublik, warten wir auf eine vernünftige Staatshaftungsreform. Sie war verheißen worden, aber sie kommt nicht.

Oder wie sieht es mit der verbesserten Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes aus? Auch das galt 1994 als eine große Errungenschaft. Vier Jahre lang wurde nicht einmal die einfache Gesetzgebung des Prozessgesetzes entsprechend geändert. Auch das Bundesverfassungsgericht hat die neue Klausel acht Jahre lang nicht zur Kenntnis genommen, wahrscheinlich weil sie von den Verfahrensbeteiligten vorsichtshalber nicht strapaziert worden ist. Erst seit 2002 wissen wir ungefähr, woran wir sind. Wir lernen bei jeder Entscheidung neu dazu. Daher würde ich vor Prognosen darüber, ob sich alles so bestätigen wird, wie man es erwartet, warnen. Darauf kommt es eigentlich gar nicht an. (D)

Ich möchte, weil Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes – verfassungswidriges Verfassungsrecht – gar nicht zur Debatte steht, an drei Anforderungen an eine Verfassungsänderung, die ich für wichtig halte, erinnern: Erstens. Sie muss minimalinvasiv sein. Sie darf nicht weiter gehen, als wirklich notwendig ist, wenn man beim Grundsystem bleiben möchte. Zweitens. Selbstverständlich muss sie in sich stimmig und widerspruchsfrei sein. Drittens. Die Gelegenheit der Reform sollte – was gelegentlich, wenn auch nicht an allen Stellen des Entwurfes vergessen wird – für eine Grundreinigung des Reformumfeldes und der Reformgrundlagen genutzt werden. Man sollte keine Bestimmungen ändern, die – so, wie sie jetzt sind und auch bleiben sollen – ihrerseits teilweise problembeladen sind, und zwar mit Problemen, die jedermann kennt und die uns teilweise die Verfassungsrechtsprechung beschert hat. Diese Probleme müssen vor einer derartigen Reform ausgeräumt werden.

Ich darf zum ersten Punkt, minimalinvasive Änderungen, kommen. Ich verstehe das Aufheben nicht, das die Reformer um Art. 84 Abs. 1 machen. Die Bedeutung der Zustimmungskompetenz in diesem Bereich kann doch drastisch dadurch reduziert werden, dass der Verfassungsgeber nicht auf eine Änderung der

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Pestalozza

- (A) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes wartet, sondern selbst sagt – zwei Wörter, vielleicht ein Satz, würden reichen –, dass sich jedenfalls im Feld des Art. 84 Abs. 1 die Zustimmungsbedürftigkeit ausschließlich auf die Bundesregelung betreffend die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren bezieht. In anderen Feldern mag es schwieriger sein, zu einer Abgrenzung zu kommen. Aber hier ist es ganz leicht möglich, zwischen Verwaltungsverfahren und Einrichtung von Behörden auf der einen und Sachregelungen auf der anderen Seite zu unterscheiden. Wenn Sie diesen Schritt – mit dem vielleicht alle einverstanden wären – gehen, bräuchten Sie die überaus zweifelhafte und stark in unser System eingreifende Reform des Art. 84 Abs. 1 mit der Abweichungskompetenz, von der wiederum kein Gebrauch mehr gemacht werden darf, wenn ausnahmsweise ein Bedürfnis nach einer zwingenden Bundesregelung empfunden wird, nicht. Nicht alle werden bei der Einführung des Wortes „Bedürfnis“ an das gedacht haben, was uns die Bedürfnisklausel in der Geltung aus der Zeit von vor 1994 beschert hat. Jetzt taucht neben der Erforderlichkeit in Art. 72 Abs. 2 plötzlich ein „Bedürfnis“ auf. Das verträgt sich mit den Überlegungen, wenig Eingriffe in die geltende und – wie ich immer wieder höre – bewährte Verfassung vorzunehmen, nicht gut.

Der zweite Punkt, der vielleicht noch wichtiger ist – jedenfalls für mich –, ist die Fortschreibung und Beibehaltung der Ersetzungskompetenz sowie die Einführung der Abweichungskompetenz. Dass man die Ersetzungskompetenz beibehalten will, mag dahinstehen; das betrifft ohnehin mehr oder weniger den Wechsel der Umstände, Übergangsrecht und dergleichen – auch wenn sie die Erwartungen nicht erfüllt und nicht so funktioniert hat, wie man es sich 1994 dachte. Die Einführung der Abweichungskompetenz aber steht weit außerhalb des Feldes des Übergangsrechtes und wird nicht nur beim Wandel der Verhältnisse eine Rolle spielen. Das verträgt sich mit den Grundideen eines Bundesstaates, nämlich dem Vorrang des gültigen Rechtes der Zentrale – Reich, Bund oder wie immer sie heißt –, in keiner Weise, sondern stellt einen Einbruch in das Grundsystem dar und hat mit einer minimalinvasiven Verfassungsänderung nun wirklich nichts tun.

Natürlich wurde das Ganze dadurch ausgelöst, dass die Regelungen zur Zustimmungsbedürftigkeit nicht hinreichend reformiert wurden. Dass wir künftig mit einem Vorrang des Landesrechts vor gültigem Bundesrecht zu rechnen haben werden, und zwar nur deshalb, weil das Landesrecht jünger ist als das Bundesrecht – das wurde schon mehrfach angesprochen –, halte ich für eine monströse Regelung in einem Bundesstaat.

Was den zweiten Punkt, die Widerspruchsfreiheit, anlangt, vielleicht nur ein oder zwei Aspekte: Der eine betrifft die Überführung der Rahmenkompetenzen in Vollkompetenzen des Bundes. Wenn Sie das mit der Europatauglichkeit des Grundgesetzes begründen – Sie mögen das ja tun, obwohl ich es nicht für zwingend notwendig halte –, also damit, dass der Bund in den dort angesprochenen Bereichen eine Vollregelung tref-

- fen können muss, dann ist es widersprüchlich, wenn Sie genau in diesen Bereichen – wiederum mit gewissen Ausnahmen – Abweichungskompetenzen einräumen. Sie können nicht sagen, dass Europa die Vollkompetenz verlangt, und sie dem Bund dann sofort wieder unter beliebigen, nicht konditionierten Voraussetzungen nehmen und Einzelabweichungen zulassen, von denen wir hoffen mögen, dass sie europakonform sein werden, aber es im Vorhinein nicht wissen. Das ist ein Widerspruch in sich. (C)

Denselben Widerspruch sehe ich in der Begrenzung der Erforderlichkeitsklausel. Die Erforderlichkeitsklausel, Art. 72 Abs. 2, ist für einen kleinen Teilbereich beibehalten worden – für den kleineren aus der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz –, wohl deswegen, weil man sie, jedenfalls in der Auslegung des Bundesverfassungsgerichtes, nicht wirklich mag, sich mit ihr nicht befreunden kann. Dann aber gehört sie prinzipiell gestrichen. Ich sehe nicht, dass sich die wenigen aufgezählten Sachgebiete, die noch der Erforderlichkeitsklausel unterliegen, gegenüber den anderen Sachgebieten durch irgendetwas auszeichnen. In der Begründung steht: Bund und Länder gehen davon aus, dass dort Gesetze im Sinne der Klausel erforderlich sind. – Diese Erforderlichkeit wird also unwiderleglich vermutet. Vielleicht ist das heute so, vielleicht trifft das heute zu. Aber was ist morgen oder übermorgen? Sie haben verschiedene Klassen von konkurrierender Zuständigkeit: mit Erforderlichkeit, ohne Erforderlichkeit und im Fall „ohne Erforderlichkeit“ mit Abweichungskompetenz und ohne Abweichungskompetenz. Das erscheint mir widersprüchlich. Ich plädiere für die Abschaffung der Erforderlichkeitsklausel, die – Sie erinnern sich – aus Vorgaben der Alliierten stammt. Wenn Sie schon bei der konkurrierenden Gesetzgebung bleiben, machen Sie sie zu einer echten Vorranggesetzgebung des Bundes. (D)

Zum dritten Punkt, zur Grundreinigung des Änderungsumfeldes bei der Gelegenheit einer Reform. Wenn Sie Art. 84 Abs. 1 und teilweise auch Art. 85 Abs. 1 reformieren, müssen Sie über die Verwicklungen Rechenschaft ablegen, die diese Bestimmungen uns bereits in ihrer bisher geltenden Form präsentieren. Zum Beispiel stellt sich die Frage, ob diese Vorschriften überhaupt eine Bundeskompetenz für die Behörden-einrichtungen oder das Verwaltungsverfahren der Länder begründen. Oder ist das ein Verweis auf anderes und liegt der konstitutive Gehalt in der Zustimmung? Sie müssten sich darum kümmern, warum in Art. 85 Abs. 1 das Verwaltungsverfahren gar nicht erwähnt wird. Woraus ergibt sich die Zuständigkeit des Bundes? Wenn eine Zuständigkeit des Bundes dafür gegeben ist, wie allgemein reklamiert wird, warum wird sie nicht auf dieselbe Art geregelt wie in der neuen Gestalt von Art. 84 Abs. 1?

Bevor Sie die Kompetenztitel der Nr. 11 des Art. 74 Abs. 1 zerfleddern und praktisch ein Kompetenzgehäcksel schaffen – „Der Bund hat die und die Zuständigkeit, jene aber nicht“, wie es dauernd heißt; das gab es im Grundgesetz ursprünglich auch: Man denke an die Bergbahn und die Schienenbahn –, müssten Sie

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Pestalozza

- (A) sich eigentlich um die Grundproblematik der Nr. 11 kümmern: das „Recht der Wirtschaft“ mit der Klammernaufzählung. Dies wird nicht ernst genommen, auch nicht vom Bundesverfassungsgericht. Dazu gehört ein klärendes Wort des Verfassungsänderungsgesetzgebers, wie das wirklich gemeint ist; eigentlich können wir die Ausnahmen erst dann verstehen.

Es gäbe noch ein oder zwei weitere Beispiele; aber fünf Minuten im traditionellen Sinne sind vergangen.

Vielen Dank.

(Heiterkeit)

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Das war sehr viel Tradition; vielen Dank.

Meine Damen und Herren, das Wort hat jetzt Herr Professor Dr. Scharpf.

Sachverständiger Prof. Dr. Fritz W. Scharpf:

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Die Reform hatte das Ziel, die Politikverflechtung in Deutschland, durch die in den meisten Bereichen weder der Bund noch die Länder zu autonomem politischem Handeln befähigt sind, abzubauen. Man wollte das erreichen durch die Verminderung der Zustimmungsrechte des Bundesrates, insbesondere der Möglichkeiten, dort aus parteipolitischen Gründen zu blockieren, und man wollte es durch sehr viel weitere Handlungsspielräume, Autonomiespielräume für den Landesgesetzgeber erreichen.

- (B) In der Gesetzgebung – eigentlich auch in der Finanzwirtschaft; allerdings wurde in der Föderalismuskommission die Diskussion darüber sehr rasch abgebogen – gab es für dieses Ziel von Anfang an eine faktische und eine normative Einschränkung: Die faktische Einschränkung besteht in der extremen wirtschaftlichen, administrativen, politischen und finanzwirtschaftlichen Ungleichheit der Länder. Die normative Einschränkung besteht in dem Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, den niemand – weder in der Kommission noch in der öffentlichen Diskussion – ernsthaft infrage stellen will.

Das Ergebnis der Beratungen in der Kommission und der späteren Verhandlungen bringt aus meiner Sicht Fortschritte in Richtung Entflechtung. Aber diese Fortschritte sind außerordentlich begrenzt: Sowohl für den Bund als auch für die Länder ist weniger Autonomie erreicht worden, als nötig und auch möglich gewesen wäre. Dass so wenig erreicht worden ist, liegt aus meiner Sicht an einem verfehlten Grundansatz – Frau Münch hat ihn angesprochen –: der Festlegung auf das Trennprinzip, auf eine klare Trennung der Kompetenzen von Bund und Ländern, wie es die Leitidee der Reform war. Doch diese Leitidee gerät sehr schnell in Konflikt: erstens mit der existenten Ungleichheit der Länder und zweitens mit der normativen Vorgabe, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu garantieren. Wenn man hätte weiterkommen wollen, hätte man statt des Trennprinzips nach flexibleren Formen der Verflechtung suchen müssen, die den Ländern mehr

Spielraum bieten, ohne die Gefährdung des Anspruchs auf Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu provozieren. Frau Münch hat darauf hingewiesen, dass eine Lösung, die dieses ermöglicht hätte, in der Entscheidung für eine weitgehend generelle Anwendung konditionierter Abweichungsrechte der Länder von der einheitlichen Bundesgesetzgebung hätte liegen können. (C)

Der aus meiner Sicht nicht weit genug führende Ansatz des Trennprinzips kann jetzt in der parlamentarischen Beratung – ich mache mir keine Illusionen – selbstverständlich nicht mehr grundsätzlich korrigiert werden; die Diskussion muss sich im Rahmen des gewählten Ansatzes halten. Aber es besteht die Möglichkeit und die Notwendigkeit, an dem vorliegenden Entwurf zumindest dort Korrekturen anzubringen, wo die vorgeschlagenen Lösungen im Hinblick auf die Ausgangsziele zu Verschlechterungen gegenüber dem Status quo führen.

Herr Meyer hat sich auf vier Punkte konzentriert, die auf jeden Fall geändert werden sollten. Ich will mich zunächst auf nur zwei solcher Punkte konzentrieren.

Art. 104 a Abs. 4 neu bringt aus meiner Sicht eine Erweiterung der Blockademöglichkeiten statt eine Verminderung der Blockademöglichkeiten, weil als Folgeregelung für die Änderung des Art. 84 Abs. 1 das Zustimmungsgesetz nicht nur auf Geldleistungen, sondern auch auf geldwerte Sachleistungen angewendet wird. Das ist in sich einigermaßen konsequent – im Detail wird man über die Formulierungen streiten müssen –; aber man hat Art. 104 a Abs. 3 Satz 1 nicht gleichzeitig entsprechend geändert. Die Folge davon ist, dass mit dem neuen Zustimmungsgesetz für geldwerte Sachleistungen gar keine Verhandlungen über Ausgleichszahlungen des Bundes möglich sind. Nach Art. 104 a Abs. 3 Satz 1 kann der Bund nur Geldleistungen ganz oder zum Teil übernehmen; nach der gegenwärtigen Formulierung kann er dies bei geldwerten Sachleistungen nicht tun. Das Zustimmungsgesetz kann also gar nicht zum Schutz der berechtigten finanzwirtschaftlichen Interessen der Länder genutzt werden. Es wäre ausschließlich ein Instrument zur parteipolitischen Blockade sachlicher Ziele des Bundesgesetzgebers. Möglicherweise handelt es sich dabei um ein Versehen der Redaktion. Wenn dies so ist, wäre es ganz einfach zu korrigieren, indem in Art. 104 a Abs. 3 Satz 1 zusätzlich zu den Geldleistungen die geldwerten Sachleistungen aufgenommen werden. Wenn man das nicht machen will, heißt das, dass man die Möglichkeiten, den Bundesgesetzgeber politisch zu blockieren, sehen- den Auges auch noch erweitert. (D)

Der zweite Punkt, den ich ansprechen will, betrifft den als Ersatz für den alten Art. 104 a Abs. 4 geschaffenen Art. 104 b, der mögliche Finanzhilfen des Bundes neu regelt. Einiges an der Neuregelung ist außerordentlich begrüßenswert, insbesondere die Befristung von Finanzhilfen nach Art. 104 b Abs. 2 Satz 2. Begrüßenswert ist auch der degressive Charakter der Finanzhilfen, weil solche Hilfen naturgemäß eine Ten-

Sachverständiger Prof. Dr. Fritz W. Scharpf

- (A) denz zur Versteinerung haben, der man entgegenwirken muss.

Nicht gut finde ich, dass in Art. 104 b Abs. 2 Satz 1 neben einem zustimmungsbedürftigen Bundesgesetz weiterhin eine Vereinbarung zwischen Bund und Ländern auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes eine Möglichkeit zur Begründung von Finanzhilfen des Bundes darstellt. Vereinbarungen sind sehr unflexibel, sehr intransparent und sehr schwer zu ändern. Es wäre sehr viel besser, wenn man sich für die Begründung von Finanzhilfen auf ein Bundesgesetz beschränken würde, das der Zustimmung des Bundesrats bedarf.

Nicht gut finde ich auch Art. 104 b Abs. 1 Satz 1, dass sich nämlich die Finanzhilfen weiterhin auf Investitionen der Länder beschränken sollen. Herr Meyer hat darauf hingewiesen, dass die Krisenlagen, die auftreten können und in denen eine Hilfe des Bundes unabweislich wird, sich nicht an solche vorgegebenen Definitionen halten werden. Sollen notwendige und in der Sache unvermeidliche Hilfen nicht durch eine zu eng gefasste Bestimmung der Verfassung verhindert werden, wird man, wie es in der Vergangenheit immer wieder der Fall war, gezwungen sein, per Interpretation zu tricksen und zu mogeln. Ich würde wie Herr Meyer dafür plädieren, die Möglichkeit von Finanzhilfen ohne sachliche Einschränkungen in der Verfassung vorzusehen, wobei das entsprechende Bundesgesetz zustimmungsbedürftig ist und die Hilfen befristet und degressiv angelegt sind.

- (B) Absolut katastrophal finde ich Abs. 1 Satz 2 in dem neuen Art. 104 b, dass nämlich Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder von einer Unterstützung durch Finanzhilfen des Bundes kategorisch ausgeschlossen bleiben sollen. Um ein Beispiel, bei dem das gravierend wird, herauszugreifen – Herr Meyer hat schon darauf hingewiesen –: Der Bildungskomplex – und zwar von der Kita bis zur Habilitation, wie die Länder in der Kommission immer wieder sagten – wird die größte Herausforderung für die Zukunft dieses Landes sein, für die wirtschaftliche Zukunft, aber auch für die soziale Integration dieses Landes. Hier ist die Ungleichheit zwischen den Ländern so gravierend, dass einheitliche Regelungen – auch einheitliche finanzwirtschaftliche Regelungen – dem nicht grundsätzlich Rechnung tragen können. Im Übrigen haben die Länder auch nach den minimalen Änderungen finanziell keinerlei Autonomie; sie sind, was ihre Finanzausstattung angeht, völlig abhängig von einheitlichem Bundesrecht. Das heißt, für die finanz- und wirtschaftsschwachen Länder bedeutet das Verbot von Bundeshilfen in Bereichen, die in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen, die Verurteilung zu einer im Vergleich zum Bundesdurchschnitt deutlich schlechteren Leistung. Das bedeutet eine Verschärfung der Ungleichheit der Bundesländer. Ich verstehe nicht, wie die wirtschafts- und finanzschwachen Länder diese Klausel akzeptieren konnten. Ich verstehe auch nicht, wie ein Bundesgesetzgeber sie akzeptieren könnte.

Danke schön.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Scharpf.

Abschließend hat jetzt das Wort Herr Professor Dr. Wieland.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland:

Meine Herren Vorsitzenden! Meine Damen und Herren! Ich möchte nur zu vier Punkten Stellung nehmen. Erstens: Was ist das Ziel der Bundesstaatsreform? Zweitens: Was ist der Weg dorthin? Drittens: Wo liegen die Probleme? Viertens: Wie können sie gelöst werden?

(Teilweise Heiterkeit)

– Ich dachte mir, dass Ihnen das gefallen würde. Aber darum hören Sie ja Sachverständige.

Erster Punkt: Was ist das Ziel? Man möchte mehr Transparenz. Man möchte mehr Verantwortungsklarheit. Daraus soll weniger Politikverdrossenheit folgen und es soll keine Blockaden mehr geben. Darin besteht, soweit ich das sehe, weithin Einigkeit; ich sage deshalb nichts weiter dazu.

Zweiter Punkt: Wie ist der Weg? Das sind die vorliegenden Gesetzentwürfe. Wesentlich ist der Gedanke, Gesetzgebungskompetenzen zu trennen, die Mitwirkungsrechte des Bundesrates zu reduzieren und insbesondere die Landesparlamente zu stärken. Man kann das mit den Worten zusammenfassen: Stärkung des Gestaltungsföderalismus und Reduzierung des Beteiligungsföderalismus. Auch hierüber – wenn man diesen Weg so allgemein beschreibt – scheint es mir keine großen Auseinandersetzungen zu geben.

Jetzt komme ich zu den Problemen. Ein Problem besteht darin, dass die vorgelegten Gesetzentwürfe einen Kompromiss darstellen. Ein Kompromiss ist nie so schön, von der Ästhetik her nie so anmutig, wie es ein Entwurf aus einem Guss wäre. Jeder von uns Sachverständigen hätte einen solchen Entwurf aus einem Guss liefern können. Wenn Sie die zwölf Sachverständigen dann aber gebeten hätten, sich zu einigen, wäre es auch wieder zu einem Kompromiss gekommen. In einer Demokratie, denke ich, muss man mit dem Kompromiss leben. Man muss Verständnis dafür haben, dass es um ein gegenseitiges Geben und Nehmen geht. Um es vorwegzusagen: Das scheint mir mit dem Kompromiss, so wie er bisher vorliegt, insgesamt gelungen zu sein, auch wenn ich mir an einzelnen Stellen bessere Lösungen hätte vorstellen können.

Der Haupteinwand, der erhoben wird und auch in zahlreichen Eingaben – an Sie sind sicherlich noch viel mehr gegangen als an uns Sachverständige – geltend gemacht wird, lautet: Wir bewegen uns in die Kleinstaaterei zurück. – Das scheint mir in einem Bundesstaat ein Vorwurf zu sein, der in seiner Bedeutung zumindest zweifelhaft ist. Er scheint mir nach unserer Geschichte allerdings ein verständlicher Vorwurf zu sein.

Denken Sie einmal zurück: Deutschland hat im 19. Jahrhundert, als die Nationalstaaten begründet

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland

(A) wurden, den Zerfall des alten Reiches, das Scheitern der Paulskirchenrevolution und schließlich eine Einigung von oben erlebt, die man als verspätet angesehen hat und in deren Folgezeit man sich stets bemüht hat, aus der Vielfalt zur Einheit zu kommen. Das hat mit den Reichsjustizgesetzen angefangen, ist über das Bürgerliche Gesetzbuch weitergegangen und ist in der Weimarer Zeit verstärkt worden, wo man in der Verfassung vom Bundesstaat überhaupt nichts mehr lesen konnte. Die Nationalsozialisten haben die Länder aufgelöst. Man kann auch nicht sagen, dass das oberste Anliegen des Parlamentarischen Rates 1949 die Stärkung der Länder war. Das heißt, in unserem Geschichtsbewusstsein hat sich die Neigung zur Unitarisierung, zur Stärkung des Zentralstaats, ganz deutlich verfestigt. Das erklärt, warum der Bundesstaat heute weithin nicht als Chance für vielfältige Regelungen, sondern als Bedrohung der Einheit verstanden wird.

Nach meinem Eindruck hat auch die deutsche Wiedervereinigung dieses Bemühen um Einheitlichkeit verstärkt. Die Ostdeutschen wollten die Wiedervereinigung deshalb, weil sie die einheitlichen Lebensverhältnisse haben wollten, wie sie im Westen waren.

Das muss man sich vor Augen führen, wenn man heute versucht, an diesem Konstruktionsmodell Bundesstaat zu arbeiten. Man darf das aber gewissermaßen auch zur Beruhigung im Hinterkopf haben. Weil wir eine starke Neigung zur Einheitlichkeit haben, wird es in der politischen Praxis die viel gefürchtete Flickenteppichmentalität nicht geben. Wenn die Regelungen in Kraft treten, wie sie jetzt etwa für den Landesgesetzgeber vorgesehen sind, was Abweichungsmöglichkeiten angeht, wird die Möglichkeit zu einem Ideenwettbewerb bestehen, aber auf längere Frist wird es immer wieder einheitliche Lösungen geben. Das können Sie schon heute in den Bereichen sehen, die Hausgut der Länder sind: das Polizeirecht, das Baurecht. Da haben die Länder eigene Gestaltungsmöglichkeiten. Trotzdem: Wenn die Studierenden die Universität wechseln, stellen sie voller Überraschung fest, dass das im Nachbarland so anders eigentlich nicht ist. Hieran zeigt sich die Unitarisierung, die sich wieder durchsetzen wird.

Wenn man das vor Augen hat, dann kommt man zu dem Ergebnis, denke ich, dass die gefundene Lösung – das ist schon mein letzter Punkt – eigentlich durchaus vertretbar und sachgerecht ist. Der Bundesgesetzgeber wird gestärkt. Das würde ich nicht kleinreden. Das liegt meines Erachtens an dem Wegfall der Erforderlichkeitsklausel über weite Bereiche der bisher konkurrierenden Gesetzgebung. Das bedeutet in der Praxis bei der Regelungsneigung des Bundesgesetzgebers nicht viel anderes, als dass diese Bereiche in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallen werden.

Ich halte es für einen Gewinn – da möchte ich den Akzent etwas anders setzen als Kollegen, die vor mir gesprochen haben –, wenn insoweit das Parlament von den Wechselfällen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts befreit wird. Es scheint mir nicht besonders gut zu sein, lässt sich aber kaum vermeiden,

dass man bei einem neuen Gesetz nicht weiß, wie das Gericht zum Beispiel den Begriff der Erforderlichkeit auslegen wird. Das ist dem Gericht nicht vorzuwerfen; das Ergebnis hängt natürlich von der personellen Zusammensetzung und damit auch vom Wechsel in derselben ab. Wir haben in den letzten Jahren eine nicht ganz gerade Linie in der Rechtsprechung beobachten können. Ich würde dem Kollegen Meyer gar nicht widersprechen wollen, wenn er sagt, dass sich das wieder ändern wird. Nur, das sorgt nicht für Rechtsklarheit. (C)

Der Wegfall der Erforderlichkeitsklausel ist ein deutlicher Gewinn an Transparenz, weil dann klar ist: In diesem Bereich hat der Bund das Gesetzgebungsrecht. – Wenn man das Ziel „Stärkung der Landesparlamente“ wirklich will, dann muss dem für die Länder aber etwas entgegenstehen, was sie diesen Einflussgewinn des Bundes hinnehmen lassen kann. Das ist gerade die Abweichungsgesetzgebung.

Ich möchte diejenigen, die da den Untergang des Abendlandes befürchten, mit dem Hinweis beruhigen: Auch die Länder sind an die Grundrechte gebunden. Das Ganze wird nicht dazu führen, dass in deutschen Strafanstalten die Gefangenen auf einmal grundrechtswidrig behandelt werden.

(Dr. Peter Struck, MdB [SPD]: Sie haben schon Recht! – Weitere Zurufe)

– Ich habe meinen Punkt, glaube ich, insoweit deutlich gemacht.

(B) Ich habe auf die Grundrechte hingewiesen – vielleicht findet das eh Ihre Zustimmung –; ich möchte als Zweites darauf verweisen, dass wir auch in Gestalt der politischen Parteien ein sehr stark unitarisierendes Moment haben werden. Die Landesverbände der Parteien werden ja nicht völlig unabhängig von der jeweiligen Bundespartei handeln. (D)

Der Ideenwettbewerb wird die Reformen erleichtern. Auf längere Sicht wird es immer wieder dazu kommen, dass sich die Regelungen einander annähern. Entweder bewährt sich eine neue Idee oder sie bewährt sich nicht.

Was die Reduzierung der Zahl zustimmungsbedürftiger Gesetze angeht, so halte ich die Grundlinie für gelungen. Meines Erachtens kann man darauf vertrauen, dass in Zukunft tatsächlich weniger Gesetze zustimmungsbedürftig sein werden. Wie viele es sein werden, ist nach meiner Einschätzung schwer vorherzusehen. Die Ausarbeitung, die die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages dazu erstellt haben, fußt natürlich auf der geltenden Rechtslage. Man wird nicht ganz leugnen können, dass die Rechtslage in der Vergangenheit einen gewissen Einfluss darauf gehabt hat, ob Gesetze zustimmungsbedürftig gewesen sind oder nicht, ob sie vielleicht in einen zustimmungsbedürftigen und einen nicht zustimmungsbedürftigen Teil gesplittet worden sind. Ob diese Voraussetzung erfüllt ist oder nicht, liegt ein ganzes Stück weit in der Hand der Gesetzgebungsorgane.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland

(A) Als Beobachter wird man vielleicht sagen können: Möglicherweise wird in der näheren Zukunft der Schwerpunkt der Gesetzgebung nicht auf der Begründung neuer Rechte auf geldwerte Leistungen oder auf Gelder liegen. Mir scheint der Staat in einer Situation zu sein, in der aus finanziellen Gründen in Zukunft vermutlich weniger neue Rechte begründet werden können.

Ich möchte mich dem anschließen, was Kollege Scharpf eben vorgetragen hat: Es sollten auch geldwerte Sachleistungen erfasst werden. Das kann man möglicherweise durch eine Interpretation erreichen; für einen Juristen wäre es natürlich schöner, wenn man es klarstellen würde.

Ich hätte mir hinsichtlich der Vertretung in Europa aus nationalem Interesse heraus eine noch etwas bundesfreundlichere Lösung gewünscht – ich sehe jetzt Kopfschütteln auf der anderen Seite –, kann aber damit leben, dass auch insoweit ein Kompromiss geschlossen wird. Dass die Länder an der Integrationsgewalt teilhaben wollen, ist letztlich nichts Illegitimes.

Nach meiner Auffassung ist das Ganze ein richtiger Schritt zur Modernisierung des Bundesstaates, vermutlich allerdings nicht der letzte Schritt.

Vielen Dank.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

(B) Vielen Dank, Herr Professor Dr. Wieland. – Ich darf mich auch insgesamt für die Disziplin in der Statementrunde bedanken.

Wir treten damit in die erste Fragerunde ein. Wir haben uns darauf verständigt, dass wir das Ganze etwas strukturieren. Ich rufe dazu den Komplex A – Neuordnung der Zustimmungsrechte/Abbau gegenseitiger Blockaden – auf.

Die Fragerunde beginnt Herr Dr. Gehb, Mitglied der CDU/CSU-Bundestagsfraktion. Wenn ich es richtig sehe, richtet er Fragen an Herrn Professor Dr. Kirchhof und an Herrn Professor Dr. Huber. Bitte schön.

Dr. Jürgen Gehb, MdB (CDU/CSU):

Danke, Herr Vorsitzender. – Meine Damen und Herren Sachverständige! Wir haben jetzt einen Parforceritt durch das Staatsorganisationsrecht hinter uns. Es gab einen Exkurs in die Neurochirurgie. Es ging um minimalinvasive Eingriffe, um theologische statt teleologische Auslegungen, um alles Mögliche. Ich habe eine Frage vor dem Hintergrund, dass wir Volksvertreter sind und heute am Fernsehen auch Menschen aus dem Volk – sie wohnen in einer Stadt, in einem Land und natürlich in der Bundesrepublik Deutschland – das Geschehen verfolgen. Wie ein roter Faden zog sich die Frage durch: Hat denn nun der Bundestag oder der Bundesrat mehr gewonnen?

Meine Frage an Herrn Professor Kirchhof und Herrn Professor Huber: Was gewinnt eigentlich der Mensch, der Bürger? Welche vorteilhaften Konsequen-

zen sind durch die Föderalismusreform für die Bürger zu erwarten? (C)

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Der nächste Fragesteller ist Herr Dr. Schön, Staatskanzlei Bayern. Bitte schön.

Ministerialdirektor Dr. Walter Schön (Bayern):

Ich habe zwei Fragen, eine Frage an den Herrn Landtagspräsidenten und eine Frage an Herrn Professor Kirchhof.

Erste Frage. Herr Professor Kirchhof, Sie meinen, dass das Abweichungsrecht zu einer neuen Unübersichtlichkeit führt. Sie stellen die Frage, welches Gesetz denn nun wo gelte. Was ist aber denn nun wirklich neu im Miteinander eines Bundesgesetzes, eines Rahmengesetzes und eines ausfüllenden Landesgesetzes? Heute gibt es wirklich eine Parallelität und künftig gilt, denke ich, jeweils ein Gesetz.

Die zweite Frage geht an den Herrn Landtagspräsidenten. Hier ist das künftige Verbot von Finanzhilfen in Fragen der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder beklagt worden. Das ist damit begründet worden, dass man dann auf Notstände nicht mehr reagieren könne. Wenn man die Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern für sakrosankt erklärt, ist es sicherlich richtig, dass man auf besondere Herausforderungen dann nicht mehr mit Bundeshilfen reagieren kann. Aber wäre es nicht näher liegend, für solche Situationen die Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern neu zu ordnen? (D)

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Dr. Schön.

Nächster Fragesteller ist der Kollege Stünker. Bitte schön.

Joachim Stünker, MdB (SPD):

Schönen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich habe jeweils gleich lautende Fragen an Herrn Professor Meyer und Herrn Professor Scharpf.

Herr Professor Meyer und Herr Professor Scharpf, Sie sind beide recht schnell über die dringende Notwendigkeit der Reform hinweggegangen. Ich möchte Sie doch bitten, zwei, drei Sätze zu der Frage anzufügen, auch im Sinne dessen, was der Kollege Gehb angesprochen hat: Was bringt das eigentlich den Menschen im Lande?

Ich möchte dann gleich ins Detail gehen und zu der Frage der Zustimmungsrechte, Art. 84, kommen. Es ist zu Recht, glaube ich, darauf hingewiesen worden, dass die Neuregelung, die wir vornehmen wollen, in sich stringenter und notwendig ist. Aber es gibt auch Probleme, die man möglicherweise durch eine noch stringenter Formulierung lösen kann. Ich möchte Ihre Vorschläge zu der Frage hören: Wie könnten wir in der vorgeschlagenen Neufassung des Art. 84 Abs. 1 in den

Joachim Stünker, MdB

- (A) Sätzen 4 und 5 das Problem umgehen, dass wieder eine besondere Bedürftigkeit nachgewiesen werden muss, und wie könnten wir mit der gewählten Formulierung sozusagen die Einheitstheorie des Bundesverfassungsgerichts festschreiben?

Vielleicht können Sie beide auch deutlich machen, wie man die Inhalte des Art. 104 a Abs. 4 in der Neufassung und des Art. 104 a Abs. 3 in Konkurrenz zu Art. 104 a Abs. 1 mit einer einfachen Formulierung in einem neuen Abs. 3 des Art. 104 a regeln könnte.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Stünker.

Als nächsten Redner rufe ich einen Vertreter eines A-Landes auf. Herr Kollege Ringstorff, bitte schön.

Ministerpräsident Dr. Harald Ringstorff (Mecklenburg-Vorpommern):

Herr Professor Scharpf hat sehr deutlich darauf hingewiesen, dass der Abs. 1 des neuen Art. 104 b eine große Gefahr für die neuen Länder oder für finanzschwache Länder darstellt. Ich stimme ihm darin ausdrücklich zu. Insbesondere frage ich Sie, Herr Professor Scharpf, ob Sie wie ich im Bildungsbereich große Schwierigkeiten sehen; denn der Bildungsbereich soll der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegen. Dann wäre der Bund nicht mehr berechtigt, zu helfen. Beispielsweise wäre ein Ganztagschulprogramm in der jetzigen Form nicht mehr möglich.

(B)

Ich sehe dies als besonders prekär an, weil die Bildung auch über die Zukunftsfähigkeit eines Landes und seiner Bevölkerung entscheidet. Disparitäten, die schon heute bestehen, würden meiner Meinung nach noch verstärkt, wenn in diesem Bereich der Bund nicht mehr helfen könnte. Teilen Sie diese Auffassung?

Ich sehe in der Zukunft noch weitere Ungleichgewichte. Bei der Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“ werden die Mittel nur zu 70 Prozent den Ländern übertragen; 30 Prozent bleiben im Bereich der Forschungsförderung, für die der Bund verantwortlich ist. Bei der Exzellenzinitiative hat keine ostdeutsche Universität oder Hochschule punkten können. Ich befürchte auch da Ungleichgewichte, wenn der Bund in dem Bereich nicht mehr ausgleichend eingreifen würde. Teilen Sie diese Auffassung?

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Das Wort hat jetzt Frau Kollegin Leutheusser-Schnarrenberger für die FDP-Fraktion.

Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, MdB (FDP):

Recht herzlichen Dank. – Ich habe eine Frage an Herrn Professor Pestalozza und Herrn Professor Meyer. Ausgehend davon, dass es bei der Grundanlage dieser Reform des Förderalismus bleibt, frage ich: Was

muss aus Ihrer Sicht unbedingt geändert werden, damit bei der Abweichungsgesetzgebungskompetenz, gerade bezogen auf die Neufassung des Abs. 1 des Art. 84 und auf die Änderungen des Art. 72 – da gibt es ja die Verweisungen –, eine deutliche Verbesserung im Hinblick auf Rechtssicherheit und Klarheit eintritt? Ein solches Ergebnis wäre mit Sicherheit sehr im Interesse der Bürger und vor allem natürlich derjenigen, die das Recht dann anzuwenden haben.

Vielen Dank.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Nach der Vereinbarung kommen wir jetzt zu einer Antwortrunde. Ich bitte zunächst Herrn Landtagspräsidenten Glück, die Frage von Herrn Dr. Schön zu beantworten.

Sachverständiger Alois Glück:

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Grundsätzlich können die unterschiedlichen finanziellen Gegebenheiten nur über entsprechende Mechanismen des Finanzausgleichs sachgerecht gelöst werden. In dem Moment, in dem Strukturen entwickelt werden, bei denen auf der einen Seite die eigentliche Verantwortlichkeit vor Ort und auf der anderen Seite gezielte Finanzangebote auseinander klaffen, entsteht genau die Trennung, die man normalerweise in der Führungsstruktur nicht haben sollte. Einfacher ausgedrückt: Dies führt auch immer in die politische Versuchung, auf der Bundesebene etwas Populäres anzubieten, aber gleichzeitig für die konkrete Ausgestaltung und für die jeweiligen Sachverhalte, etwa des Schulsektors, keinerlei Verantwortung zu tragen. Welche Umsetzungsprobleme im Übrigen damit verbunden sind, hat gerade das Beispiel des letzten Programms gezeigt. Dies hat sicherlich nicht nur mit Unzulänglichkeiten zu tun, sondern es hängen auch strukturelle Probleme damit zusammen, was der oberste Rechnungshof ebenfalls angesprochen hat. Insgesamt stellt es aber eine politische Problematik dar, wenn es auf der einen Seite Verantwortlichkeit und auf der anderen Seite Sonderfinanzierungsangebote gibt, wenn also beide Bereiche nicht entsprechend voneinander getrennt werden.

(D)

Erlauben Sie mir als Politiker noch eine Anmerkung zu der Frage, die an die Herren Professoren gestellt worden ist. Ich möchte aus meiner Sicht etwas zu der Frage sagen: Was gewinnt denn der Bürger dabei? – Der Bürger gewinnt, dass insgesamt in Deutschland in vielen Bereichen schneller entschieden werden kann. Der Bürger gewinnt, dass Verantwortlichkeiten klarer erkennbar sind und nicht mehr Mischverantwortungen über den Vermittlungsausschuss entstehen, bei denen am Schluss niemand mehr politisch zu dem Ergebnis steht, was letztlich zu Politikverdrossenheit führt. Der Bürger gewinnt, wenn mehr nach den regionalen Situationen entschieden werden kann. – So weit aus meiner Sicht zu der Frage, was der Bürger gewinnt.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Glück.

Vorsitzender Andreas Schmidt

- (A) Jetzt antwortet Herr Professor Huber auf die Frage von Herrn Dr. Gehb. – Bitte schön.

Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber:

Ich kann daran gleich anschließen. Darauf bin ich auch gut vorbereitet, Herr Gehb, weil mich heute Morgen ein Taxifahrer dasselbe gefragt hat. Er hat gefragt, was er denn davon hat. Ich habe versucht, ihm zunächst zu sagen, dass der Gehalt seines Wahlrechts auf Bundes- wie auf Landesebene zunimmt. Zum einen kann er davon ausgehen, dass die Regierung, die er in die Mehrheit wählt, die Chance hat, das Programm, für das sie angetreten ist, umzusetzen. Das Gleiche gilt für die Landesebene, sodass die Landtagswahlen nicht mehr wie bisher nur regionale Bundestagswahlen sind, sondern mit eigenständigem politischen Gehalt angefüllt werden können und wirkliche Entscheidungen darstellen. Auch unter der großen Koalition scheint dies möglich zu sein. Aber das ist nicht der Normalfall.

Das Zweite, was der Bürger gewinnt, ist mehr Transparenz, indem er eine klare Verantwortungszurechnung vornehmen kann.

Das Dritte, was der Bürger gewinnt, ist eine höhere Effektivität der Gesetzgebung auf Bundes- wie auf Landesebene.

Das Vierte, was der Bürger gewinnt, ist, dass deutsche Interessen in Brüssel zwar nicht optimal, aber doch besser als bisher vertreten werden können.

- (B) Das Fünfte, was der Bürger gewinnt, ist, dass er in regionalen Bereichen mehr Einfluss nehmen kann, als er das auf Bundesebene tun könnte. Somit können regionalspezifische Aufgaben spezifischeren Lösungen zugeführt werden.

Das Sechste, was der Bürger gewinnt, ist, dass mit der Vorhin von meinen Vorrednern kritisierten Vorschrift des Art. 104 a Abs. 3 und 4 auch ein kleiner zusätzlicher Damm gegen die Staatsverschuldung gebaut wird. Das ist ja das Megaproblem, das vor allem unsere Kinder und Enkel zu tragen haben.

(Zuruf: Und was antwortete der Taxifahrer?)

– Der Taxifahrer meinte, er würde es sich noch einmal durch den Kopf gehen lassen.

(Heiterkeit)

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Das Wort hat jetzt Herr Professor Kirchhof auf die Fragen von Herrn Dr. Gehb und Herrn Dr. Schön.

Sachverständiger Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof:

Da der Kollege Huber zu der Frage schon so viel gesagt hat, brauche ich dazu nicht mehr so sehr viel auszuführen. Was gewonnen wird, ist: Demokratie vor Ort, Verantwortungszuteilung und Bremsung eines Finanzierungsverhaltens, das undurchsichtig ist und zum Spendieren neigt, wobei man aber nicht das Geld hat. Es wird vor allem die Demokratie vor Ort in den Bereichen Bildung, Dienstrecht und regionale Wirt-

schaft gestärkt; denn dort kommt etwas, dessen die Länder habhaft werden, auf sie zu. Ein Nebeneffekt wird Folgendes sein: Wenn – jetzt vielleicht etwas unklar ausgedrückt – es sich um Zustimmungsgesetze gegen Abweichungsrechte handelt, dann wird bei den Ländern die Demokratie gestärkt, weil so die Landesparlamente mehr zu ihrem Recht kommen, da das Verfahren nicht mehr über den Bundestag und damit nicht mehr über die Landesregierungen läuft. Auch das muss man sehen.

Nun zu der zweiten Frage von Herrn Schön. Sie fragten: Was ändert sich denn, wenn wir die Materien der Rahmengesetzgebung in die Abweichungsgesetzgebung verschieben und man dort die Lex-posterior-Regelung anwenden kann? – Bei der Rahmengesetzgebung gibt es ein hierarchisches System, bei dem nicht gegeneinander geregelt wird, sondern bei dem vielleicht zwar mit undeutlichen Abgrenzungen, aber doch im Wesentlichen gesagt wird, was der eine tun darf, nämlich die Grundsätze regeln, und was der andere dann noch machen kann. Dabei herrscht – auch mit Nachdruck durch die Rechtsprechung – eine Begründungsnot, wenn der Rahmengesetzgeber ins Detail geht. Deshalb würde sich auf diesem Gebiet meiner Meinung nach schon etwas ändern.

Meine größte Furcht ist aber mehr die: Bei der Rahmengesetzgebung gibt es immer ein Rahmengesetz des Bundes zu einem bestimmten Thema und daneben Ausführungsgesetze der Länder. Bei der Abweichungsgesetzgebung wird es doch wie folgt sein: Einzelne Länder werden vor einer Bundesregelung stehen, die sie nicht wollen. In einem solchen Fall werden sie sicherlich nicht die gesamte Bundesregelung ablehnen, sondern einzelne Teile. Dadurch wird sich aber ein völlig unübersichtliches Feld ergeben, also dann, wenn das eine Bundesland im Verfahren etwas anderes haben will, während sich das andere Bundesland gegen einen Teil der Sachmaterie wendet. Es wird sich also eine unüberschaubare Situation ergeben, wobei vielleicht der Bund versucht, das Thema wieder zurückzuholen. Auf diesem Gebiet sehe ich also Probleme.

Das Dritte ist: Bei der Abweichungsgesetzgebung geht es nicht nur um das, wofür es bisher eine Rahmengesetzgebung gibt. Wie ist es mit der Einrichtung der Behörden und mit dem Verwaltungsverfahren, also Art. 84 des Grundgesetzes? – Auf diesem Gebiet wird sich doch ein erheblicher Teil der Rechtszerklüftung abspielen. Ich habe Bedenken, wenn man dann auch noch die Lex-posterior-Regelung zulässt. Deshalb wäre für mich die Lösung: Abweichungsregelung muss sein, aber dann müssen die Länder das letzte Wort haben.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt Herr Professor Meyer auf die Fragen von Herrn Stünker und Frau Leutheusser-Schnarrenberger.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer:

Zu der Notwendigkeit der Reform hat Herr Huber schon einiges Hinreichendes gesagt. Es ist evident,

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer

(A) dass unser System so ineinander verkrallt ist, dass sich die politischen Entscheidungen des Bürgers im Land durch Bundesagenten und im Bund durch Landesagenten möglicherweise mitbestimmen lassen. Aber das ist doch nicht der Sinn der Sache. Es ist wichtiger, die Bereiche aus Gründen der Klarheit der Verantwortlichkeit auseinander zu führen, und zwar wichtiger, als es vielleicht früher der Fall war. Wir befinden uns doch in einer neuen Phase der Politik. Früher konnten Sie Zuwächse verteilen. Das ist relativ einfach. Deshalb konnten sich der Bund und die Länder einigen. Heute muss kassiert werden. Sie müssen heute den Leuten etwas abnehmen. Das ist die größte Herausforderung der Politik und das ist sehr viel schwieriger. Die Konsequenz ist, dass dann, wenn es im Bund so rabiät, wie es notwendig ist, gemacht wird, in den Ländern die Opposition gewählt wird. Gibt das einen Sinn? – Die Opposition sagt ja, dass für das Land und nicht für den Bund gewählt werden soll. Es kann sich doch nur für das Land auswirken. Das heißt, der Stimmbürger hat eine viel klarere Entscheidung dabei, auf welcher Ebene er wem sein Votum gibt. Das ist umso wichtiger, als sich die traditionellen Bindungen an die Parteien mittlerweile sehr verflüchtigen. Die Bürger sind also sehr viel freier und offener, was ihre Bindung an die politischen Parteien angeht. Insofern ist das wohl ein sehr wichtiger erster Schritt zur Klarheit der politischen Verantwortungen.

In dem Zusammenhang möchte ich auf das eingehen – denn auch das hängt damit zusammen –, was der Herr Ministerpräsident Ringstorff gesagt hat. Wenn es in den Bereichen, in denen ausschließliche Landesgesetzgebungskompetenzen bestehen, Bundeshilfen nicht mehr geben darf, dann bedeutet das, dass wir kraft Verfassung die unterschiedlichen, und zwar verschärft unterschiedlicher werdenden Ausstattungsmöglichkeiten in den einzelnen Bildungseinrichtungen akzeptieren. Das kann doch nicht der Sinn einer Reform sein, die bürgerfreundlich sein soll. Das ist alles andere als bürgerfreundlich.

Nun zu dem, was Herr Stünker zu Art. 84 Abs. 1 Satz 4 und 5 gefragt hat. Art. 84 Abs. 1 Satz 4 und 5 – vor allem Satz 4 – ist ein Widerspruch zu der Entscheidung, die Sie zu Art. 84 Abs. 1 Satz 1 getroffen haben. In Abs. 1 Satz 1 sagen Sie: Das Zustimmungrecht entfällt, wenn die Länder nicht durch Verfahrens- und Organisationsregeln belastet werden. – Wenn aber die Länder belastet werden, wird das Zustimmungrecht auf einmal auf den politischen Inhalt des Gesetzes ausgedehnt. Wo ist da der logische Grund? – Er ist nicht gegeben. Ich habe eben die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes erwähnt. Nach dieser Rechtsprechung ist es auch unsinnig, so zu verfahren. Das heißt, meines Erachtens darf es nicht so gemacht werden. Außerdem diese Angstklausel – sie ist in langen Verhandlungen um Kompromisse, bei denen es um Zentimeter an Bodengewinn geht, üblich –: in Ausnahmefällen und nach Bedürfnis. – Das alles ist doch völlig überflüssig, wenn der Bundesrat ein Veto-recht hat. Warum macht man das denn? Warum gestaltet man die Verfassung nicht einfacher?

Zu Art. 104 a Abs. 3 und 4: Das Problem ist doch eigentlich ganz klar. Art. 104 a Abs. 3 betraf die Geldleistungsgesetze. Er ist später eingefügt worden. Die Basis des Art. 104 a Abs. 3 war, dass der Abs. 1 von Art. 104 a sagt: Jeder zahlt seine Sachausgaben für seine Aufgaben. – Das heißt, für die Bundesgesetze, die die Länder ausführen, mussten die Länder die Sachkosten bezahlen. Das ist der Grundsatz des Abs. 1. Bei Geldleistungsgesetzen hat man nun gesagt: Nein, hier kann ausnahmsweise, nämlich die Ausnahme von Abs. 1, der Bund etwas bezahlen. – Dafür hat man ein sehr fein ausgetüfteltes System vorgelegt: Wenn der Bund mehr als 50 Prozent bezahlt, dann wird das Gesetz in Auftragsverwaltung ausgeführt. Der Hintergrund ist ganz klar: In dem Augenblick, in dem den Ländern ein erheblicher Teil der Kosten ersetzt wird, haben sie vielleicht nicht den Ehrgeiz, besonders kostengünstig zu verwalten. – Das ist der Hintergrund und der ist auch vernünftig. Die nächste Klausel ist: Wenn der Bund nicht wenigstens 75 Prozent plus x übernimmt, wird das Gesetz zustimmungsbedürftig. Das heißt, die Länder konnten über ihr Zustimmungsrecht erzwingen, dass der Bund mindestens 75 Prozent plus x übernimmt. Es ist überhaupt nicht einzusehen – es gibt auch keine Begründung in der Begründung; sie ist nur eine Beschreibung, außerdem eine falsche –, warum das bei geldwerten Sachleistungen anders sein soll, obwohl man sagt, dass sie wie Geldleistungen behandelt werden. Es ist also einfach falsch gemacht worden. Man hätte einfach in den Abs. 3 hineinschreiben können: Geldleistungen und geldwerte Sachleistungen. – Dann hätte man das Problem gelöst. Dann hätte man meiner Meinung nach auch das Problem der Erheblichkeit gelöst. In der Begründung wird schlicht behauptet, das gelte nur für erhebliche Kosten. Im Verfassungstext steht aber nichts davon. Wieso kann man die Hoffnung haben, dass ein Verfassungsgericht sagt: „Das habt ihr zwar so verabredet, aber ihr wart zu feige, es in die Verfassung zu schreiben. Warum soll also ich es in die Verfassung schreiben?“ – Wenn man das Vorgehen dem bei Geldgesetzen annähert, hat man insofern eine gewisse Kontrolle, als Geldgesetze ein bestimmter Typus von Gesetzen sind, und derselbe Typus würde auch bei geldwerten Sachleistungen – im Grunde geht es um Sozialhilfe – eine Rolle spielen. Das wäre die einfachste Lösung des Problems. Damit könnte man sich den Abs. 4 schlicht ersparen.

Danke schön.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt gebe ich das Wort Herrn Professor Pestalozza auf die Frage von Frau Leutheusser-Schnarrenberger.

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Pestalozza:

Mein Art. 84 Abs. 1 sähe ganz anders aus, allerdings unter der Voraussetzung, dass sich die Zustimmung, wenn wir bei ihr bleiben würden, nur auf die Regelung der Behördeneinrichtung und des Verwaltungsverfahrens beziehen würde, soweit der Bund es

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Pestalozza

(A) an sich zieht. Dann würde der Abs. 1 einfach heißen: „...“, wenn nicht Bundesgesetze, insoweit mit Zustimmung des Bundesrates, etwas anders bestimmen.“ Dasselbe würde in Art. 85 Abs. 1 stehen, wenn man dort das Verwaltungsverfahren hineinschreiben wollte.

Es kann ja sein, dass der Bund meint, er müsste unbedingt auf diese Verwaltungsverfahren so häufig wie möglich Zugriff nehmen, weshalb so nicht vorgegangen werden könne. Ich habe nie einsehen können, warum das nicht verzichtbar ist oder warum es, wie man es gelegentlich gemacht hat, nicht in zwei Gesetze aufgespalten werden konnte: Ein Gesetz scheitert, ein Gesetz kommt durch. Das wichtigere Gesetz sollte immer das Sachgesetz sein, während das weniger wichtige Gesetz den Eingriff in die Behörden der Länder und in deren Verwaltungsverfahren betrifft.

Wenn man aber partout die Zustimmungsbedürftigkeit weghaben will, auch in Bezug auf diesen kleinen und eigentlich abtrennbaren Bereich, dann kommt natürlich eine solche einfache Lösung nicht in Betracht und man muss sich den Vorschlägen, die hier gemacht worden sind, zuwenden. Dabei fällt mir auf, dass Satz 2 (neu) von Art. 84 Abs. 1 von einer Kompetenz des Bundes ausgeht, ohne sie selbst zu begründen. Es heißt: Wenn Bundesgesetze etwas anderes bestimmen usw. – Damit wird gesagt: Sie dürfen das. – Aber wo steht eigentlich, dass sie es dürfen? – Es fehlt also an einer konstitutiven Kompetenz. Die Kompetenz wird eher beiläufig verliehen. Das gefällt mir nicht. Es ist aber vielleicht mehr eine Frage der Kosmetik.

(B) Wenn man also dem Bund eine zustimmungsfreie Kompetenz gibt und sie im Satz 2 erblickt, nimmt man sie ihm, und zwar bedingungslos, aber wieder durch die Abweichungsmöglichkeit der Länder. Ich habe vorhin versucht zu sagen, dass ich das nicht mit Grundregeln des Bundesstaates vereinbaren kann. Man kann die Zustimmungsfreiheit nicht erkaufen, indem man sagt: Mache du mal. Wir behalten uns vor, abzuweichen. – Es wird dann natürlich keinen Kampf über den Bundesrat mit dem Bundestag mehr geben. Jedes Land kann in beliebiger Weise für sich – es braucht nicht einmal Schützenhilfe durch andere zu sammeln – davon abweichen. Wir wissen nicht, ob das im großen Maße passieren würde. Völlig richtig ist gesagt worden: Landesregelungen ihrerseits werden natürlich völlig grundgesetzkonform und landesverfassungskonform ergehen. – Das ist auch nicht die Sorge. Aber die Grundidee des Föderalismus, dass ein Bundesgesetz einem Landesrecht vorgeht, also der Vorrang des Bundesrechtes, wird damit ausgehebelt.

Es müsste also, wenn man dabei bleiben will, so wie Frau Kollegin Münch es angeregt hat, grundsätzlicher über Voraussetzungen für die Wahrnehmung einer solchen Abweichungskompetenz nachgedacht werden, und zwar so wie es momentan – wenigstens noch in Teilbereichen nach dem Entwurf – Voraussetzungen für das Tätigwerden des Bundes gibt. Aus der Erforderlichkeitsklausel, soweit sie noch gilt, ergibt sich eine Konditionierung der Bundestätigkeit. Sie könnte doch gestrichen werden, da sie hier auch nicht vorliegt.

(C) Art. 72 Abs. 2 wird ja nicht in Bezug genommen. Ohne Erforderlichkeitsprüfung kann der Bund also tätig werden. Wenn Sie bei der Abweichungsmöglichkeit bleiben, sollte eine entsprechende Erforderlichkeitsklausel für Landesregelungen – zum Beispiel negativ formuliert – vorgesehen werden, weil die Erforderlichkeit im Sinne von Art. 72 Abs. 2 nicht vorliegt; dann können die Länder abweichen. Das könnte ich vielleicht noch schlucken.

Nicht schlucken könnte ich Satz 3 von Art. 72 Abs. 3, wenn das so gesehen würde. Satz 2 enthält die Sechsmonatsfrist, über die alles Gebührende eigentlich schon gesagt worden ist. Der Satz 3 bringt dann die Lex-posterior-Regelung, also dass das spätere Gesetz – egal welchen Ranges – dem früheren vorgeht. Ein krasser Verstoß, wie ich meine, gegen die Idee des Bundesstaates!

Satz 4 von Art. 84 Abs. 1 kann – darin stimme ich Herrn Meyer zu und das habe ich auch in meiner Stellungnahme ausgeführt – unmöglich so bleiben. Wenn Sie alles andere lassen, kann Satz 4 dennoch nicht so bleiben. Es kann also sein, dass, wenn die Zustimmung wieder greift, es doch ohne Abweichungsmöglichkeit geht. Das ist also ein normaler Fall der Erforderlichkeitsgesetzgebung. Aber es müssen zwei Voraussetzungen gegeben sein: Es muss ein Ausnahmefall vorliegen, von dem ich nicht weiß, wann er vorliegen sollte. Ich kenne seine Voraussetzungen nicht. Es war vergleichsweise noch einfach zu sagen, was eine Ausnahme im bisherigen Art. 75 Abs. 2 des Grundgesetzes war. Dabei hat uns das Bundesverfassungsgericht auf die Sprünge geholfen: Ausnahmefall dann, wenn es unerlässlich ist, den Sachverhalt zusammen mit den Rahmenregelungen zu regeln. – Damit können wir aber hier nicht arbeiten, weil es hier um eine statistische Ausnahme geht. Zu dem Umweltgesetzbuch, das man vor Augen hatte, sagt man: Das fällt in jedem Fall darunter. Wie ist es, wenn es als Erstes nach der Reform angepackt wird? Darf das dann so sein oder muss nicht erst eine Reihe von Verwaltungsverfahrenregelungen des Bundes ergehen, die der Regel folgen, sodass nach dem zehnten Gesetz gesagt werden darf, dass nun eine Ausnahme kommt? Oder muss die Ausnahme sachlich begründet werden? Aber wie tut man das? Wann kann man „ausnahmsweise“ sagen? – Nun könnte man die Ausnahme mit dem Bedürfnis begründen. Aber so steht es hier nicht. Hier stehen Ausnahmefall und Bedürfnis nebeneinander. Beide Voraussetzungen müssen, so scheint es, kumulativ vorliegen.

(D) Wenn ich bei der zweiten Voraussetzung, dem Bedürfnis, bin: Was ist ein Bedürfnis? Wie unterscheidet sich das Bedürfnis von der Erforderlichkeit? – Ich habe es vorhin angedeutet. – Ist es das Bedürfnis des Art. 72 Abs. 2 in der Fassung bis 1994? – Davon kann man nur abraten. Dann wird das Bundesverfassungsgericht vielleicht dasselbe machen, was es damals getan hat, nämlich die Bestimmung beiseite schieben. Aber das wollen die Reformer mit Sicherheit nicht, sondern sie wollen mit einer solchen Klausel eine Einschränkung erreichen. Hier ist also eine Klarstellung erforderlich.

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Pestalozza

- (A) Ich wüsste nicht, wie außer durch Streichung eine solche Vorschrift wirklich verbessert werden könnte.

Bei Satz 4 ist auch nicht einzusehen, warum – aus der Begründung geht das nicht stichhaltig hervor – nur das Verwaltungsverfahren, nicht aber auch die Behördeneinrichtung soll einbezogen sein können. Für diese weitere Eingrenzung ergibt sich wenigstens aus der Begründung kein wirklicher Grund.

Im Zusammenhang mit Art. 72 Abs. 3 sehen wir eine weitere Monstrosität, nämlich die, dass ein Bundesgesetz bereits früher als nach sechs Monaten in Kraft treten darf, wenn zwei Drittel des Bundesrates zustimmen. Das ist eine verfassungsändernde Mehrheit. Dieselbe Mehrheit, die für eine Verfassungsänderung benötigt wird, wird für die Herstellung der Regel benötigt, dass ein Bundesgesetz dann in Kraft tritt, wann es in Kraft treten will. Das kann keine gute Regelung sein. Davon ist natürlich auch der Vorschlag zu Art. 84 Abs. 1 infiziert.

Zu Satz 6: Satz 6 würde ich hier nicht ansiedeln, genauso wenig wie Satz 2 in Art. 85 Abs. 1. Inhaltlich ist er in Ordnung. Aber die Verschonung der Gemeinden vor bundesgesetzlichem Zugriff gehört, wie ich meine, an die zentrale Stelle, also in Art. 28. Denn der Begriff „Aufgabe“ ist nicht identisch mit „Regelung der Behördeneinrichtung“ oder mit „Regelung des Verwaltungsverfahrens“ oder einem von beiden. „Aufgabenübertragung“ ist ein dritter Begriff. Das kann auch mit Behördeneinrichtung und deren Zuständigkeit zu tun haben, muss es aber nicht. Dies ist ein dritter Komplex und er gehört schon deswegen nach vorn, also in Art. 28, um dort sichtbar zu sein, nicht hier versteckt in die Art. 84 und 85.

Vielen Dank.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Pestalozza.

Jetzt abschließend Herr Professor Scharpf auf die Fragen von Herrn Ringstorff und Herrn Stünker.

Sachverständiger Prof. Dr. Fritz W. Scharpf:

Die erste Frage von Herrn Stünker war: Was würde man dem Taxifahrer sagen? – Vorausgesetzt, dass das ein Taxifahrer ist, der bei uns wählen darf, was nicht garantiert ist, würde ich ihm sagen: Diese Reform soll dazu führen, dass deine Beteiligung an einer Landtagswahl einen Unterschied machen kann. Wir haben bisher Landtagswahlen erlebt, die als Plebiszit über die Politik der jeweiligen Bundesregierung inszeniert worden sind. Die Landespolitik hat dabei so gut wie keine Rolle gespielt. Jetzt finden Landtagswahlen unter dem Regime der großen Koalition statt, bei denen das Plebiszit über die Politik der Bundesregierung weniger bedeutsam geworden ist. Und siehe da: Die Wahlbeteiligung fällt in den Keller. Warum? – Weil die Landespolitik in der Sache so wenig an autonomer Entscheidungs- und Gestaltungskompetenz hat. Wenn die Reform einen Sinn haben soll, dann muss die autonome Gestaltungskompetenz der Länder erweitert wer-

- den. Das wäre der Sinn, den man auch dem Taxifahrer, unterstellt, dass er wählen darf, vermitteln könnte. (C)

Dann zu den speziellen Fragen: Art. 84 Abs. 1. Herr Stünker, die Formulierungen, die die Einheitstheorie ausschließen würden, liegen ja auf dem Tisch. In der Kommission sind sie von Herrn Grimm vorgelegt worden. In der schriftlichen Unterlage von Herrn Meyer sind sogar zwei Formulierungen angeboten worden, die genau diesen Effekt hätten. Ob diese Formulierungen akzeptiert werden, ist eine politische Frage. In der Kommission hat man uns vonseiten der Ministerpräsidenten oder einiger Ministerpräsidenten gesagt: Wir wollen nicht eine Regelung, die uns zwingt, zwischen dem sachlichen Inhalt des Gesetzes und den Verwaltungsverfahrenregeln oder den Organisationsregeln zu unterscheiden – das Gleiche gilt übrigens in der Finanzverfassung –, weil uns das zu einer Travestie des Gesetzgebungsverfahrens zwingen würde. Wir müssten nämlich dann, wenn uns politisch das Bundesgesetz nicht gefällt – das hängt nicht von der Formulierung in der Verfassung ab –, das reine Verfahrensgesetz mit Scheinargumenten blockieren, um damit die sachliche Regelung der Bundesregierung, die wir blockieren möchten, aufzuhalten. Das zerstört die Außenwirkung der Politik gegenüber dem Wähler, weil diese Scheinargumente natürlich von den Medien zerpfückt werden, wir aber trotzdem nicht darauf verzichten werden. Deswegen bleiben wir bei der Einheitstheorie; denn die erlaubt uns legitimerweise, bei den sachlichen Gehalten der Politik mitzureden.

- (D) Die Änderung der Formulierung ist überhaupt keine Schwierigkeit. Die Formulierungen liegen ja auf dem Tisch. Die Frage ist, ob man politisch will, dass die Länder gezwungen werden, sich den Leidensdruck aufzuladen, dass sie, wenn sie mit dem sachlichen Gehalt nicht übereinstimmen, nur über die Verfahrensregelung mit dem Bund streiten dürfen. Ich fürchte, das ist eine Frage, bei der Ihnen die Sachverständigen relativ wenig helfen können, sondern diese Frage müssen Sie unter sich politisch ausmachen.

Dann zu Art. 104 a Abs. 3: Hier besteht die gleiche Situation. Die Formulierungen, die dem Mangel abhelfen würden, den Herr Meyer und ich aufgezeigt haben, dass nämlich der Bund gar nicht in der Lage ist, bei geldwerten Sachleistungen finanziell einen Teil der Lasten zu übernehmen, sind ganz einfach. Man kann sie in Art. 104 a Abs. 3, den man im Übrigen nach dem Vorschlag von Herrn Meyer so lassen könnte, ohne weiteres einfügen. Die Frage ist, ob man politisch will, dass der Bund auch in der Lage sein soll, bei Gesetzen, die den Bürgern geldwerte Sachleistungen versprechen, einen Teil oder alles mitzufinanzieren. Wenn man den Bund auf jeden Fall in seinen Handlungsmöglichkeiten minimieren will und wenn man die Pressions- und Blockademöglichkeiten der Länder maximieren will, dann muss man das so lassen, wie es jetzt in dem Entwurf steht. Wenn man es nicht will, dann kann man es sehr leicht ändern.

Nun zu den Fragen des Ministerpräsidenten Ringstorff. Im Bildungsbereich geht es aus gesamtstaatlicher Sicht um Fragen der sozialen Integration.

Sachverständiger Prof. Dr. Fritz W. Scharpf

(A) Es geht um Fragen der generellen Rückständigkeit des Landes im OECD-Durchschnitt. Ferner geht es um die Tatsache, dass jeder Versuch, dieses Land von der frühkindlichen bis zur universitären Bildung auf den Durchschnitt der OECD-Länder zu bringen, enorme Aufwendungen erfordert, die in der bisherigen Finanzverfassung von den Ländern generell nicht getragen werden könnten. Nun wird gesagt: Lasst uns einfach den vertikalen Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern ändern. – Auch Herr Landtagspräsident Glück hat dieses Argument gebracht. Aber das ignoriert die enormen Unterschiede zwischen den Ländern in der Leistungsfähigkeit, vor allem aber auch in der Problemlage und in dem jeweiligen Bedarf. Unser vertikaler Finanzausgleich, kombiniert mit dem horizontalen Finanzausgleich, ist zwar einigermaßen in der Lage, die Finanzkraft der Länder zu egalisieren. Es gibt aber enorme Schwierigkeiten, in den Finanzausgleichsregelungen bedarfsgerecht zu differenzieren. Auf so ungleiche Bedarfslagen, wie sie hier existieren, können, selbst wenn auf allen Seiten guter Wille vorhanden wäre, der vertikale und der horizontale Finanzausgleich bei weitem nicht rasch genug, nicht flexibel genug und nicht präzise genug reagieren. Das Instrument, das das könnte, sind ausschließlich die Finanzhilfen. Deswegen sollte man die Finanzhilfen von allen Bedingungen befreien, außer der Bedingung eines Bundesgesetzes, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, und der Vorschrift, dass die Hilfen befristet gegeben werden müssen, dass sie evaluiert werden müssen und dass sie degressiv sein müssen.

(B) **Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank, Herr Professor Scharpf.

Wir treten nun in die zweite Fragerunde ein. Dazu erteile ich Herrn Staatsminister Mackenroth für das Land Sachsen das Wort.

Staatsminister Geert Mackenroth (Sachsen):

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich habe eine gleichlautende Frage an die Herren Professoren Wieland und Huber. Die Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen gibt den Ländern zum Teil wirklich weit reichende neue Zuständigkeiten und damit bedeutende Gestaltungsmöglichkeiten. Die Diskussion hat sich bisher – und das ist auch richtig – auf den normativen Bereich fokussiert. Entscheidend ist aber letztlich das, was sozusagen in der Vollzugspraxis herauskommt. Anders gewendet: Allein die Neujustierung von Zuständigkeiten garantiert noch keinen föderalen Wettbewerb, wenn Sie an die bisherige Praxis denken, etwa in Konferenzen der Kostenrechtsreferenten oder Ähnliches. Das sind schon föderale Highlights.

Meine Frage: Was wären aus Ihrer Sicht die Randbedingungen für einen wirklich effektiven Wettbewerb um das beste gesetzgeberische Konzept? Haben Sie dazu einen Tipp für die Vollzugspraxis, also neben dem, worüber wir jetzt streiten, dem normativen Bereich?

Danke.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Staatsminister Mackenroth.

Jetzt hat das Wort Frau Kollegin Hirsch von der Fraktion Die Linke.

Cornelia Hirsch, MdB (DIE LINKE):

Ich möchte eine gleichlautende Frage an Herrn Professor Meyer und an Frau Professorin Münch richten. Es geht um die Frage, was denn die große Mehrheit der Bevölkerung von dieser Reform hat. Ein sehr entscheidendes Kriterium ist, dass immer gefragt wird, inwieweit überhaupt noch Mobilität möglich ist. Dabei müssen wir uns in erster Linie den Bildungsbereich ansehen, weil sich natürlich Eltern die Frage stellen, inwieweit es noch möglich ist, dass beispielsweise ein Umzug von einem Bundesland in ein anderes stattfindet und dass die Kinder dann nicht mit extremen Benachteiligungen im Schulbereich zu kämpfen haben. Gleiches gilt für den Hochschulbereich. Auch hier stellt sich die Frage, inwieweit, wenn Studierende die Hochschule wechseln, dann quasi die Anforderung entsteht, wieder von vorn mit dem Studium beginnen zu müssen.

Ich habe den Eindruck, dass die Reform nicht in die Richtung geht, mehr gesamtstaatliche Verantwortung im Bildungsbereich zu ermöglichen. Ich würde gern wissen, inwieweit Sie diese Auffassung teilen und wo auf diesem Gebiet konkret aus Ihrer Sicht nachgebessert werden müsste.

(D) **Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank.

Das Wort hat jetzt der Innenminister des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Herr Dr. Timm. – Bitte schön.

Minister Dr. Gottfried Timm (Mecklenburg-Vorpommern):

Ich habe eine Frage an Herrn Professor Meyer und Herrn Professor Scharpf, vielleicht auch an Herrn Professor Möllers, wenn es erlaubt ist.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Wir haben gewisse Spielregeln. Nach denen ist die Anhörung bisher gut gelaufen. Also: eine Frage an zwei Sachverständige. Sonst würden Sie Präzedenzfälle schaffen. Ich weiß genau, was das bedeutet.

Minister Dr. Gottfried Timm (Mecklenburg-Vorpommern):

Gut, in der Hinsicht haben Sie mehr Erfahrung als ich.

Zum Stichwort „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ möchte ich eine Frage stellen oder ein Thema ansprechen. Herr Professor Meyer hat vorhin völlig zu Recht darauf hingewiesen, dass wir heute eine andere Politik haben als noch vor etlichen Jahren. Heute gibt es nichts mehr zu verteilen, sondern nur noch etwas zu

Minister Dr. Gottfried Timm (Mecklenburg-Vorpommern)

(A) kassieren; das waren Ihre Worte. Meine Befürchtung ist, dass mit den Zielen der Föderalismusreform, die geteilt werden, ein bisheriges Ziel mehr oder weniger kassiert wird. Es ist das Ziel der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. Wenn es nicht kassiert wird, wird es vielleicht aufgeweicht. In dem Moment, in dem die Einheitlichkeit der Regelungen abgeändert wird – hin zu mehr Länderzuständigkeiten, was im Moment eigentlich nur am Rande in die Finanzierungsregelungen hineinreicht; ich meine den Bildungsbereich –, wird es dazu kommen, dass reiche Länder reicher und arme Länder ärmer werden, und werden sich in dem Sinne auch die Lebensverhältnisse unterschiedlich, also uneinheitlich entwickeln. Herr Professor Kirchhof hat gemeint, darauf hinweisen zu müssen, dass auch die Finanzverfassung als Teil II der Föderalismusreform kommen muss. Ich befürchte, dass es dann erst recht nach dem gleichen Muster geht: Aufhebung der Einheitlichkeit der Regelungen und hin zu einem deutlichen Wettbewerbsföderalismus, bei dem dann das bisherige Ziel, die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland insgesamt zu gewährleisten, völlig aufgegeben wird. Meine Frage ist, ob diese Gefahr auch auf der Bank der Sachverständigen gesehen wird.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt hat der Herr Kollege Wieland von der Fraktion des Bündnisses 90/Die Grünen das Wort. – Bitte schön.

(B) **Wolfgang Wieland, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):**

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Da wir uns darauf geeinigt hatten, zunächst zum Komplex A Fragen zu stellen, möchte ich mich daran halten.

Unter dem Eindruck der Worte, die wir in den letzten Monaten unentwegt insbesondere von Ministerpräsidenten gehört haben, nämlich dass dieses Paket nicht mehr aufgeschnürt werden dürfe, möchte ich eine Frage an die beiden Sachverständigen Professor Meyer und Professor Möllers richten. Nachdem Sie sich schon zu der Wissenschaftlichkeit des Gutachtens des wissenschaftlichen Parlamentsdienstes in der Frage, ob man vom Text oder von der Begründung einer Gesetzesnovelle ausgehen müsse, geäußert haben, frage ich: Wie sieht es denn mit der Aussagekraft des Gutachtens aus, das der Kollege Scholz am Freitag der Öffentlichkeit mit der Tendenz präsentiert hat, es beweise, dass das Ziel der Halbierung der Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze erreicht würde, was beweise, dass das Paket trage und einen guten Inhalt habe? Wie verhält es sich, wenn gleichzeitig in dem Gutachten angenommen wird, dass von dem Ausschluss der Abweichungsmöglichkeit, also der neuen Regelung des Art. 84, gar nicht Gebrauch gemacht wird, wenn also diese neue Möglichkeit, mit Zustimmung des Bundesrates einheitliche Verfahren für alle zu regeln, im Köcher bleibt? Hätte der Bundestag das nicht schon immer machen können? Hätte er in der Vergangenheit nicht schon immer auf einheitliche Verfahrensregelun-

gen verzichten und damit die Zustimmungsbedürftigkeit vom Tisch bekommen können? Kurzum: Komme ich nicht zu ganz anderen Zahlen, wenn ich diese Versuche, auch einheitliche Verfahren zu regeln, realistisch wieder zugrunde lege? (C)

Als letztes Aperçu: Sie haben, wie ich meine, die Wirkungen der Sechsmonatsregelung des In-Kraft-Tretens überzeugend benannt. Gibt es Vorstellungen, beispielsweise durch Annoncierungsmöglichkeiten der Länder diese Frist zu verkürzen oder sie vom Tisch zu bekommen?

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt abschließend in dieser Runde der Kollege Siegfried Kauder.

Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen), MdB (CDU/CSU):

Ich habe eine Frage an Herrn Präsidenten Glück und an Herrn Professor Wieland.

Herr Präsident Glück, Sie haben darauf hingewiesen, dass es einen Wettbewerb nach unten durch die Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder schon deshalb nicht geben werde, weil auch die Länder durch europäische Richtlinien gebunden seien. Ich danke für diesen Hinweis. Aber es gibt Bereiche wie beispielsweise den des Strafprozessrechtes und des Strafvollzuges, zu denen es solche Richtlinien nicht geben kann. Dazu gibt es allenfalls Rahmenbeschlüsse, sodass eine Bandbreite bleibt. Herr Professor Wieland sagte, alle Länder seien an das Grundgesetz gebunden. Auch das ist ein wichtiger Hinweis. Gibt es andere Koordinierungsmöglichkeiten, die die Befürchtung mancher Interessengruppen, dass es doch zu einem Wettbewerb nach unten kommen könnte, aufhalten könnten? (D)

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Kollege Kauder.

Wir kommen damit in die zweite Antwortrunde. Zunächst erteile ich das Wort Herrn Glück auf die Frage des Kollegen Kauder.

Sachverständiger Alois Glück:

Herr Kollege Kauder, erstens gibt es natürlich Grundgesetzregeln, die den Ländern nur begrenzten Spielraum einräumen. Zweitens. Die Länder, die in ihrer Gesetzgebung von den Vorgaben des Bundes abweichen wollen, werden in der öffentlichen Debatte eine Beweispflicht haben. Dies wird ein erheblicher Faktor sein, auch im eigenen Lande. Der Gesetzgeber kann meinetwegen sagen, dass damit Kosten gespart werden sollen. Das aber ist nicht das Argument des Bürgers. Ich meine, dass die öffentliche Kontrolle im Hinblick auf Qualitätsverschlechterung erhebliche Wirkungen haben wird. Von daher sehe ich nicht, dass in der Hinsicht real Wesentliches passieren könnte. Von Interessenverbänden, die oft legitime Dinge zu

Sachverständiger Alois Glück

(A) vertreten haben, wird dieses Argument sicherlich immer wieder vorgebracht werden. Angesichts der realpolitischen Mechanismen der öffentlichen Meinungsbildung und der Rechenschaftspflicht gegenüber der Bevölkerung meine ich aber nicht, dass solche Beschlüsse eine erhebliche Wirkung haben werden. Im Übrigen wird es meiner Meinung nach in der Praxis so laufen, dass auch auf der Länderebene, also auf den Fachebenen der Beamten und der Ministerien, im Vorfeld solcher Entwicklungen ohnehin viel an Koordinierungen und Abstimmungen stattfinden wird. Von daher sehe ich keine besondere Gefahr eines solchen Mechanismus nach unten, also allein aufgrund der Mechanismen der Demokratie.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt Herr Professor Huber auf die Frage des Staatsministers Mackenroth.

Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber:

Herr Staatsminister, wenn ich Sie richtig verstanden habe, wollten Sie das, was Herr Glück gerade beschrieben hat, in Zukunft nicht mehr haben, sondern einen wirklichen Gestaltungsföderalismus. In der Tat ist die Tradition des kooperativen Föderalismus ein gewisses Problem für die Inanspruchnahme der neuen Landeszuständigkeiten. Es wird vom politischen Willen und der Durchsetzungsfähigkeit der Landesregierungen abhängen, wie weit sie von diesen Kompetenzen Gebrauch machen werden. Herr Wieland hat meines Erachtens zu Recht auf die sozialpsychologische unitarische Befindlichkeit unseres Landes hingewiesen, die eine gewisse Grenze darstellen wird. Aber ich meine, es gibt durchaus Möglichkeiten, einfach nicht mitzumachen. Man braucht keinen Musterentwurf für ein einheitliches Polizeigesetz. Man braucht keinen Musterentwurf für eine einheitliche Bauordnung. Man braucht vielleicht auch nicht die eine oder andere Ministerkonferenz auf Landesebene. Wenn der Grundgedanke ist – und das scheint die Reform stärker zu verwirklichen, als es bisher der Fall ist –, dass Regionales regional differenziert geregelt werden soll, dann ist der kooperative Föderalismus eigentlich überholt und systemfremd. Es liegt an allen 16 Ländern, die intensive Zusammenarbeit, die sie in den letzten 40 Jahren entwickelt haben, etwas auszudünnen. Man kann dadurch auch Reisekosten für die Beamten auf allen Ebenen sparen.

Ich bin gar nicht so pessimistisch, dass es nicht gelingen wird. Wenn die Ministerpräsidenten – bei allem Respekt – den Bundesrat als Tribüne bis zu einem gewissen Grad weniger attraktiv finden und mehr Interesse auf die Landespolitik richten, werden sie sich dort stärker profilieren und von den Gestaltungsmöglichkeiten mehr Gebrauch machen, als es bisher der Fall ist. Der Bund kann bisher durch den goldenen Zügel eigenständige Kompetenzen der Länder fremdbestimmen, wie wir es bei dem Ganztagschulprogramm, bei der Juniorprofessur und anderen Dingen erlebt haben. Demgegenüber gilt es die föderale Vielfalt zu

sichern. Anders als manche meine Vorredner sage ich: Man kann die Tatbestandsvoraussetzungen in Art. 104 b sicherlich weiter fassen und man muss nicht die alten Tatbestände transportieren. Aber der Satz 2, wonach der Bund dort, wo ausschließliche Landesgesetzgebung betroffen ist, über den Umweg der Finanzhilfen nicht eine Fremdbestimmung vornehmen kann, darf auf keinen Fall fallen. Das ist ein Grundanliegen dieser Reform. Gegebenenfalls muss man sich Gedanken darüber machen, ob die Materie richtig zugeordnet ist. Aber dort, wo ausschließlich die Länder zuständig sind, hat der Bund auch mit dem goldenen Zügel nichts zu suchen.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt erteile ich das Wort Herrn Professor Dr. Meyer auf die Fragen der Kollegin Hirsch, des Ministers Dr. Timm aus Mecklenburg-Vorpommern und des Kollegen Wieland. – Bitte schön.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer:

Ich kann an das anschließen, was Herr Huber gesagt hat, bin aber in dem letzten Punkt anderer Meinung. Das ist auch eine gewisse Antwort auf die Frage von Frau Hirsch.

Wir müssen, wenn wir Föderalismus akzeptieren, unterschiedliche Regelungen akzeptieren. Um es ganz grob zu sagen: Wir müssen akzeptieren, dass das Schulsystem nicht völlig einheitlich gestaltet ist. Denn wenn es das sein müsste, dann würde das schlicht bedeuten: Wir brauchen die Länder nicht. – Die ganz andere Frage ist, ob es nicht wegen der unterschiedlichen Potenz der einzelnen Länder – und zwar nicht der politischen Potenz, sondern der finanziellen Potenz – möglich sein soll, dass der Bund, wenn Engpässe in Bereichen auftauchen, die bundesweit wichtig sind, beispielsweise die Integration der Bevölkerung – Herr Scharpf hat darauf mit Recht hingewiesen –, also im Bildungsbereich, dort begrenzt und degressiv Finanzhilfen gibt. Der Zügel, von dem Herr Huber gesprochen hat, war so lange golden, wie diese Hilfen in der Regel auf Dauer angelegt waren. Ferner war der Zügel golden, als diese Hilfen kraft Vereinbarungen gewährt wurden. In dem Augenblick, in dem unser beider Vorschlag verwirklicht wird, der dahin geht, dass solche Hilfen erstens zeitlich begrenzt und zweitens degressiv gewährt werden, drittens evaluationspflichtig sind und insbesondere viertens nur durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates organisiert werden können, sind die Befürchtungen der Länder in meinen Augen nicht mehr berechtigt. Dadurch kann der Bund zwar nicht die Gleichmäßigkeit, aber die Gleichwertigkeit der Bildungsentwicklung, die für den Gesamtstaat von Bedeutung ist, unterstützen.

Um noch einmal auf das, was Herr Schön in dem Zusammenhang gesagt hat, zurückzukommen: Herr Schön, der Unterschied besteht darin, dass über den Finanzausgleich temporäre Hilfen nicht gegeben werden können. Der Finanzausgleich ist in der Regel auf

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer

- (A) Dauer und nicht temporär angelegt. Im Finanzausgleich gibt es keine Regelungen für temporäre Hilfen. Wenn ich mich richtig erinnere, gibt es in der gesamten Geschichte der Bundesrepublik in diesem Bereich keine Regelungen für temporäre Hilfen.

(Zuruf)

– Das Deckungsquotenverfahren geht davon aus, dass jeder für seine Aufgaben Geld bekommt. Kein Mensch weiß, wie viel er für die Erledigung seiner Aufgaben braucht. Deshalb ist zwischen dem Bund und den Ländern nie Einigkeit über dieses System erzielt worden.

Der Finanzausgleich ist also nicht das richtige Instrument, um solche Ad-hoc-Hilfen zu organisieren. Das ist der entscheidende Punkt. Sie können nicht über den Finanzausgleich organisiert werden. In den Finanzausgleich werden immer alle Kosten und alle Bedürfnisse eingestellt. Bedürfnisse, die im Gesamtrahmen klein sind, fallen dabei heraus. Aber solche kleinen Bedürfnisse sind für einzelne Politikfelder sehr wichtig. – Das war auch eine Antwort auf den Beitrag von Herrn Timm, ich hoffe, zumindest bis zu einem gewissen Grad.

Herr Wieland hat gesagt, dass Leute der Meinung sind, dass das Paket nicht mehr aufgeschnürt werden dürfe. Herr Wieland, ich habe mir immer überlegt, was das für ein schönes Bild ist: Die Leute, die das Paket nicht aufschnüren wollen, wollen gar nicht, dass man sieht, was darin ist. Sonst hat es keinen Zweck, das Paket nicht aufzuschnüren. Normalerweise will man wissen, was in einem Paket, das man bekommen hat, enthalten ist. Das ist also Getöse vor der großen Schlacht. Aber das sollte man nicht so ernst nehmen.

- (B) Was die Prognosen über Zustimmungsbefähigkeit nach dem neuen Recht im Gegensatz zur Zustimmungsbefähigkeit nach dem alten Recht angeht: Das ist schlicht unsicher – diese Unsicherheit kann man auch nicht beschränken –, und zwar wegen des neuen Art. 84 Abs. 1 Satz 4, wonach der Bund verbindlich Verfahrensregeln treffen kann. Auch ich weiß nicht – wahrscheinlich niemand hier kann es beantworten –, wie das in der Zukunft gehen wird. Es wird nicht unwahrscheinlich sein, dass in Fällen, in denen der Bund so etwas will, er mit den Ländern so lange verhandelt, bis Verfahrensregeln genommen werden, die für alle Länder oder die Mehrheit der Länder, um so die Zustimmung zu erreichen, akzeptabel sind. Damit würde sich das Problem erledigen. Wenn der Bund aber konträr gegenüber der Mehrheit der Länder Verfahrensvorschriften erlassen will, dann wird er die Zustimmung nicht bekommen. Das ist meine Prognose, was diesen Fall angeht.

Was die Halbjahresfrist, die wirklich in das Raritätenkabinett des Verfassungsrechts hineingehört, angeht, so kann man sehr leicht eine Änderung vornehmen, nämlich durch Notifizierungen. Es ist doch ganz klar, dass, wenn ein Bundesgesetz erarbeitet wird, es die Länder nicht überraschend trifft. Das Bundesgesetz zu erarbeiten ist bereits ein sehr langer Prozess. Die informellen Wege der Kenntnisnahme zu den Ländern

(C) sind offen. Spätestens, aber wirklich spätestens wenn das Bundeskabinett das Gesetz beschlossen hat, können sich die Länder überlegen, ob sie von den Verfahrensvorschriften abweichen wollen oder nicht. Sie müssten doch in der Lage sein, innerhalb von zwei Monaten zu sagen, ob sie abweichen wollen. Die jetzige Halbjahresfrist ist doch unsinnig; denn sie gilt selbst in den Fällen, in denen kein Land abweichen will. Sie brauchen nur „Antrag“ in das Gesetz zu schreiben, schon gilt die Halbjahresfrist. Das ist doch offensichtlicher Unfug. Der muss beseitigt werden. Man kann das Problem durch Notifizierung beseitigen. Ich würde auch sagen, dass man die Länder beschränken müsste. Man sollte die Länder zwingen, innerhalb kurzer Zeit neues Recht zu setzen. Nach dem jetzigen Recht muss der Bund zwar ein halbes Jahr warten, bis das Gesetz in Kraft tritt. Gleichwohl kann nach zwei Monaten ein Land abweichen. Auch das ist doch nicht sehr sinnvoll. Das ist unter den Kompromissen, die gefasst worden sind, von den Qualitäten her – erstens intelligente, zweitens gute, drittens erträgliche, viertens überflüssige, fünftens schlechte und sechstens faule – einer von den faulen Kompromissen.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt erteile ich das Wort Herrn Professor Möllers auf die Frage des Kollegen Wieland.

Sachverständiger Prof. Dr. Christoph Möllers:

(D) Lassen Sie mich zunächst etwas zu dem Beitrag von Herrn Minister Timm sagen, nämlich zu der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. Natürlich ist die Zunahme demokratischer Verantwortlichkeit auf Landesebene und auf Bundesebene, die kein Nullsummenspiel ist, immer eine Abkehr vom Konzept der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, also entweder oder. Das muss man schon in der Härte sehen. Insofern scheinen mir auch die finanzverfassungsrechtlichen Beschränkungen mit Blick auf den Bildungssektor sehr problematisch zu sein. Um etwas Positives zu sagen: Vielleicht deswegen ist Art. 84 Abs. 1 Satz 1 und 2 eine sehr gute Regelung – ich meine nicht die folgenden Sätze, sondern die beiden ersten Sätze mit der Grundidee –, weil damit im Grunde regulierungsschwachen Ländern die Möglichkeit gegeben wird, die Bundesregelungen einzuführen, während regulierungsstarke Länder, also Länder, die über entsprechende Apparate und vielleicht auch Experimentierlust verfügen, eigene Regelungen setzen können. Ich meine, das ist eine Möglichkeit, wie durch den Verfahrens- und Organisationsbereich das Gefälle beschränkt werden kann.

Nun zu der Frage des Gutachtens. Sicherlich weiß niemand, was mit Blick auf die Zustimmungquote passieren wird. Jeder, der behauptet, er wüsste es, spricht die Unwahrheit. Um aber einen Eindruck davon zu bekommen, was passiert – Ihr Eindruck wird sicherlich viel genauer sein als unserer –, müssen Sie sich den Anhang 8 des Gutachtens ansehen. Der Anhang 8 umschreibt umstrittene Gesetze in der 14. und

Sachverständiger Prof. Dr. Christoph Möllers

(A) der 15. Wahlperiode. Somit ergeben sich eine bessere Greifbarkeit und eine bessere Anschaulichkeit. Die reinen Prozentzahlen sind völlig zufällig, sind reine Technizität. Es kann sein, dass sehr viele Zustimmungsgesetze zu europäischen Regelungen erforderlich werden, sodass sich die Anteile völlig verschieben. Die Statistik ist also zunächst einmal völlig unrepräsentativ. Dagegen vermitteln die zwischen Bundestag und Bundesrat politisch umstrittenen Fragen einen ganz anderen Eindruck. In der Hinsicht ist mit Blick auf die 15. Wahlperiode Art. 104 a Abs. 4 in der neuen Version eine sehr bedenkliche Vorschrift, weil dadurch das Zustimmungserfordernis stark vergrößert wird. Dies muss man klar sagen.

Bei dem letzten Punkt kann ich mich Herrn Meyer nur anschließen. Die Sechsmonatsfrist ist eine Katastrophe. Sie werden es Ihren Wählerinnen und Wählern nicht erklären können, warum Sie ein Achtel der Legislaturperiode für eine Verfahrensfrist vorsehen. Man muss doch bedenken, wie kurz die Legislaturperioden sind und in wie vielen Bundesländern, gerade in den größeren, die Legislaturperioden verlängert worden sind, um überhaupt einen politischen Verantwortungszyklus zu kreieren. Somit ist unverständlich, warum Sie ein Achtel einer Legislaturperiode verschenken wollen. Wie das Problem zu lösen ist, ist nun wirklich keine Frage. Die Landtage sind erstens nicht gerade überbelastet, was Legislativaufgaben angeht. Zweitens kann man eine einfache Notifizierungspflicht im Augenblick der Gesetzgebungsinitiative, auch aus der Mitte des Bundestages, für die Landtage vorsehen.

(B) Vielen Dank.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Möllers.

Jetzt Frau Professorin Münch auf die Frage der Kollegin Hirsch.

Sachverständige Prof. Dr. Ursula Münch:

Frau Hirsch hat zwei Themen angesprochen. Sie hat gefragt, was die Mehrheit der Bevölkerung von der Reform hat. Ferner hat sie die Mobilitätsproblematik angesprochen.

Zuerst zu der Frage, was die Mehrheit der Bevölkerung von der Reform hat. Dazu ist schon etwas gesagt worden. Man könnte böse sagen: Was sie davon hat, hängt auch davon ab, wo die Mehrheit lebt. Die Unterschiede zwischen den Bundesländern werden unter Umständen größer als bisher. Die Frage, was die Mehrheit der Bevölkerung von der Reform hat, bezieht sich auch auf den Lebensmittelpunkt.

Was die Bevölkerung meines Erachtens nicht haben wird, ist ein größerer Durchblick auf die Politik und auf die Verteilung der Kompetenzen. Dies habe ich schon vorhin in meiner Stellungnahme angesprochen. Ich bin nicht der Auffassung, dass sich die Transparenz verbessert, eher im Gegenteil. In der Hinsicht sehe ich nach wie vor Nachbesserungsmöglichkeiten. Es sollte

also eine konsequentere einheitliche Abweichungsregelung vorgesehen werden. (C)

Ein weiteres Problem besteht meines Erachtens darin – das schafft vielleicht diese erhöhte Problematik, dass es davon abhängig ist, wo die Mehrheit lebt –: Solange – unter Umständen in Zukunft stärker – unterschiedliche Lebensniveaus und dieselbe Steuerlast für die Bevölkerung bestehen, besteht ein Ungleichgewicht. In anderen Bundesstaaten werden größere Disparitäten in den Lebensbedingungen normalerweise besser ertragen, als es in der Bundesrepublik der Fall ist. Wenn man fragt, warum dies der Fall ist, erfährt man, dass dies mit verschiedenen Aspekten zu tun hat, unter anderem mit der Tatsache, dass in diesen Bundesstaaten die Steuerlast unterschiedlich ist, sodass man nicht das Gefühl hat, dass man zwar dieselben Steuern zahlt, falls man überhaupt Steuern zahlt, aber dafür in den Genuss eines unterschiedlichen Leistungsniveaus, zum Beispiel bei den Schulen oder der Infrastruktur, kommt. Die Wahrnehmung von Ungleichheit und Ungleichgewichten wird dadurch verstärkt, dass die Bürger das Gefühl haben, zwar das Gleiche zu bezahlen, aber nicht das Gleiche zu bekommen. Ich meine, dass sich das wahrscheinlich verschärfen wird.

Was die Bürger bekommen sollten: Wünschenswert wären mehr Transparenz und die Stärkung der Landtagswahlen als tatsächlicher Wahlen im Land. Ich bin skeptisch, ob das durch die Reform zu erreichen ist, und zwar nicht aufgrund der Eigenarten der Reform, sondern aufgrund dessen, was ich vorhin gesagt habe, dass es eben ein Verhalten von Politikern ist, auf den Bund zu schauen. Das ist verständlich und in der Tradition unseres Bundesstaates angelegt. Ich habe meine Zweifel, ob man das durch diese Reform allzu stark ändern kann. Aber zumindest kann man sagen: Warum nicht? Das mag ein erster Schritt sein. Jedoch hinsichtlich des Ergebnisses oder des Erfolges bin ich relativ skeptisch. (D)

Zur zweiten Frage nach der Mobilitätsproblematik kann ich mich meinem Vorredner anschließen. Zu einem Bundesstaat gehören eigene Abgrenzungen und Schwerpunkte in der Gestaltung. Sonst braucht man keinen Bundesstaat. Das ist eine Frage der Betrachtungsweise. Meines Erachtens muss man es in Kauf nehmen, wohl wissend, dass man dafür andere Vorteile des Föderalismus genießt. Man kann nicht den Kuchen zweimal verteilen. Wenn man den Vorteil haben möchte, den man auch als Opposition im Deutschen Bundestag hat, dass man in den Ländern Gestaltungsmöglichkeiten hat, weil man dort nicht in der Opposition ist, muss man sich bewusst sein, dass Voraussetzung dafür, das tun zu können, ist, den Föderalismus zu akzeptieren. Wenn man sich diesem Denkmuster anschließt und sagt, dass Bundesstaatlichkeit den Vorteil hat, dass Machtkonzentration verhindert wird und dass unterschiedlichen Kräften unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten gegeben sind, muss man auch vermeintliche Nachteile akzeptieren. Es würde sich dann auch von der Stimmung her in der Bevölkerung einiges verändern, wenn man es nicht gleich als Nachteil betrachtet, dass Länder Schul- und Hochschulpolitik

Sachverständige Prof. Dr. Ursula Münch

- (A) unterschiedlich gestalten können. Das sehe ich als Wesensmerkmal des Föderalismus an und bitte darum, dies zu akzeptieren, weil man ja auch die Vorteile davon genießt.

Danke.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Frau Professorin Münch.

Jetzt Herr Professor Scharpf auf die Frage des Innenministers von Mecklenburg-Vorpommern, Herrn Dr. Timm.

Sachverständiger Prof. Dr. Fritz Scharpf:

Dazu ist zwar schon einiges gesagt worden. Besonders betonen möchte ich aber, dass das Prinzip „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ heißen sollte und dass „Gleichwertigkeit“ nicht mit „Einheitlichkeit von Regelungen“ gleichzusetzen ist. Es kann gleichwertige Lebensverhältnisse auch dann geben, wenn in den einzelnen Ländern unterschiedliche Problemlösungen versucht werden und der politische Diskussionsprozess im Land A zu anderen Lösungen führt als der politische Diskussionsprozess im Land B.

Der Entwurf, den ich an einigen Punkten kritisiert habe, enthält einen Vorschlag, den ich außerordentlich begrüße. Das ist der neue Art. 91 b mit der Möglichkeit einer nationalen Bildungsberichterstattung, also einer vergleichenden Berichterstattung über die Leistungen der einzelnen Länder in Bereichen – nicht nur nach dieser Reform, sondern generell –, die in der Zuständigkeit der Länder liegen und auch in der Zuständigkeit der Länder liegen sollen. Die Nation, die in ihrer politischen Kultur, in ihren Medien und in ihrer politischen Diskussion unitarisch ist, hat ein Recht, vergleichend und öffentlich zu erfahren, wie die einzelnen Länder ihre Autonomie nutzen und was an Leistungen und an Erträgen in den Ländern für die Bürger erwirtschaftet wird. Es ist außerordentlich wichtig, dass die nationale Öffentlichkeit die Länder über eine vergleichende Berichterstattung beobachten kann. Aber ebenso wichtig ist, dass die Länder die Freiheit zum Experimentieren haben, also die Freiheit zur Entdeckung von neuen Lösungen.

- (B) Im Prinzip gilt dies auch für die Finanzverfassung. Im gegenwärtigen System des Finanzausgleichs gibt es nur extrem eng begrenzte Möglichkeiten für eine größere Autonomie und für Gestaltungsmöglichkeiten der Länder. Es gibt aber Alternativen zum gegenwärtigen System des Finanzausgleichs. Der Rat der Wirtschaftssachverständigen hat dies seit mehreren Jahren propagiert. Diese Alternativen würden es möglich machen, einen bedarfsorientierten Ausgleich beizubehalten, ohne die Finanzkraft der Länder zu egalisieren und ohne die Länder daran zu hindern, eigene Entscheidungen über die Erhebung von Steuern und über Steuersätze zu treffen. Das muss, wenn es überhaupt dazu kommt, im Kontext der Finanzverfassungsreform diskutiert werden. Aber im Prinzip gibt es auch dort Lösungen, die die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gewährleisten und trotzdem sehr viel mehr

- (C) Spielraum für Gestaltungsmöglichkeiten auf Landesebene auch im Bereich der Finanzverfassung eröffnen. Ich meine, das muss die Richtung sein, in der wir versuchen, die deutsche föderale Struktur zu verändern: Gestaltungsmöglichkeiten ja, Vergleichbarkeit muss hergestellt werden. Aber der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen wird man normativ keine Absage erteilen können. Das würde man politisch nicht aushalten. Es wäre auch verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch nicht legitim.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt abschließend Herr Professor Wieland auf die Fragen des Staatsministers Mackenroth und des Kollegen Kauder.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland:

Beide Fragen hängen zusammen, meine Herren. Die Frage, wie mehr Vielfalt erzielt werden kann oder – umgekehrt gesehen, Herr Kauder – ob es nicht doch Mechanismen gibt, die für eine gewisse Einheitlichkeit sorgen, betrifft eigentlich nicht die Verfassung. Dies ist eine Frage der politischen Kultur und es ist eine Frage von Gewohnheiten. In Deutschland hat es sich eingebürgert, so stark unitarisch zusammenzuwirken. Ich habe versucht, es aus unserer Geschichte heraus zu erläutern. Dem kann man ein Stück weit politisch entgegenwirken.

- (D) Grundvoraussetzung dafür scheint mir ein Punkt zu sein, der bei uns bisher nur am Rande eine Rolle gespielt hat, der aber letztlich über die Zukunft des Bundesstaates im Wesentlichen entscheiden wird: Das ist eine Reform der Finanzverfassung. Es kann einen lebendigen Bundesstaat nur dann geben, wenn alle Länder eine aufgabengerechte Finanzausstattung aufweisen. Unsere Finanzverfassung stammt aus dem Jahre 1969, also aus einer Zeit, als in Westdeutschland die Länder im Wesentlichen über gleiche Lebensverhältnisse und gleiche Finanzverhältnisse verfügten. Auf dieser Grundlage hat sich bei uns entwickelt, dass die Ausgaben der Länder weithin durch Bundesgesetze bestimmt werden und dass die Einnahmen sowieso fast vollständig durch Bundesgesetze bestimmt werden.

Vor allem durch die Wiedervereinigung Deutschlands haben sich die tatsächlichen Verhältnisse aber grundlegend verändert. Das, was einmal Basis der Finanzverfassung war, nämlich dass die Länder ungefähr gleich waren, sodass man sagen konnte, dass sie auf dieser Grundlage ihre Eigenständigkeit entfalten können, ist längst nicht mehr gegeben. Man müsste die Finanzverfassung den tatsächlichen Gegebenheiten anpassen und dafür sorgen, dass tatsächlich alle Länder, vor allem die ostdeutschen, aber nicht nur die ostdeutschen, sondern auch die westdeutschen Länder, also allesamt, eine aufgabengerechte Finanzausstattung aufweisen. Dann kann man viel leichter die Bedenken aus dem Weg räumen, die jetzt etwa gegen Hilfen des Bundes, wie sie in dem Neuvorschlag geregelt sind, von den Kollegen Meyer und Scharpf geäußert werden.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland

- (A) Eigentlich muss man doch sagen: Wenn man Transparenz und Entflechtung haben will, sind Bundeshilfen nicht das richtige Mittel. Das ist doch gerade eine Verflechtung. Man müsste dafür sorgen, dass von vornherein die Länder so ausgestattet sind, dass sie ihre Aufgaben erfüllen können und dass nicht bei jeder neuen Aufgabe der Bund eingreifen muss und dann den goldenen Zügel in der Hand hat.

Von daher liegt die Lösung nicht bei der Formulierung, wie die Investitionshilfen des Bundes ausgestaltet werden, sondern eine Stufe vorher. Mir scheint es immer noch sinnvoller zu sein, man würde über Bundesergänzungszuweisungen arbeiten und die Eigenverantwortung der Länder insoweit stärken, wenn man das Gefühl hat, dass Länder weithin überfordert sind. Aber Voraussetzung für einen lebendigen Föderalismus, für eigene Ideen der Länder ist, dass sie über die notwendige Finanzausstattung verfügen. Man kann nur gespannt sein, ob es Ihnen, also der Politik, gelingen wird, in einem zweiten Schritt das zu vollenden. Denn ohne die finanziellen Grundlagen werden wir allein mit dem, was bisher vorliegt, die grundlegende Modernisierung des Bundesstaates nicht erreichen.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Wieland.

Damit haben wir auch diese Fragerunde abgearbeitet.

- (B) Es liegen noch neun Wortmeldungen vor; das sind zwei Fragerunden. Danach könnten wir die Mittagspause einlegen. Damit hätten wir, wenn Sie einverstanden sind, den Komplex A abgearbeitet. Wir liegen also gut im Zeitplan.

Jetzt möchte ich der Justizministerin des Landes Niedersachsen, Frau Heister-Neumann, das Wort erteilen.

Ministerin Elisabeth Heister-Neumann (Niedersachsen):

Ich habe eine Frage an Herrn Professor Müller-Graff und an Herrn Glück. Das Stichwort „EU“ ist schon im Zusammenhang mit Richtlinien und Verordnungen gefallen. Ich habe an Sie die Frage: Könnten die Beratungsergebnisse oder die Art der Beratungen nicht auch Auswirkungen auf die Weiterentwicklung der Europäischen Union bzw. die Sicht des Bundes auf die Weiterentwicklung der Europäischen Union haben, und zwar einerseits im Sinne der Stärkung des Grundsatzes der Subsidiarität der Entscheidungsebenen bezüglich bestimmter materieller Sachverhalte und andererseits im Hinblick auf die Stärkung der Parlamente gegenüber der Exekutive, also gegenüber den Verwaltungen und der Bürokratie, und zwar im Ergebnis im Interesse der Bürgerinnen und Bürger, die die Gesetzgebung und die Verantwortlichkeiten verstehen wollen? Über viele Jahre erfolgte ja eine zunehmende Zentralisierung auch in Richtung EU. Ich habe den Eindruck, dass, wenn man sich in dem föderalen System der Bundesrepublik stärker hinsichtlich dieser Gewichtung Gedanken macht, dies sicherlich auch auf die

EU eine Auswirkung haben könnte und dass die Sicht des Bundes hierzu etwas differieren könnte. (C)

Danke.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Frau Kollegin Heister-Neumann.

Jetzt hat Herr Dr. Landsberg vom Deutschen Städte- und Gemeindebund das Wort.

Dr. Gerd Landsberg (Deutscher Städte- und Gemeindebund):

Ich möchte zwei Fragen stellen, und zwar an Herrn Professor Henneke und an Herrn Professor Meyer.

Herr Professor Henneke, Sie haben dargestellt, dass der neue Art. 84 einen Durchgriff auf die Kommunen verhindert. Die kommunalen Spitzenverbände haben dies begrüßt. Meine Frage lautet: Was ist, wenn ein bestehendes Leistungsgesetz verschärft wird und dadurch für die Kommunen neue Lasten entstehen? Wenn ja, ist das geregelt? Wenn nein, wie könnte es geregelt werden?

Herr Professor Meyer, es ist zwar eben schon diskutiert worden, aber wegen der politischen Bedeutung möchte ich es noch einmal ansprechen: Die Bundespolitik ist im Moment dabei, Familienpolitik als Thema zu entdecken, was ich für richtig halte. Ein Vorschlag ist, den Kindergartenbeitrag zu erlassen. Wäre der Bund nach den vorliegenden Vorschlägen für die Reform berechtigt, direkt oder über die Länder zweckbezogen die Finanzierung der Kindergartenbeiträge zu übernehmen? Wenn nein, hätten Sie einen alternativen Vorschlag? Denn es handelt sich um ein wichtiges Gestaltungselement der Politik, das hier unter Umständen abgeschnitten wird. (D)

Vielen Dank.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt Herr Dr. Dressel für die SPD-Fraktion. – Bitte schön.

Dr. Karl-Christian Dressel, MdB (SPD):

Meine Frage richtet sich an die Herren Professoren Meyer und Scharpf. In der vergangenen Woche ist eine Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes herausgekommen, wonach der Anteil der Zustimmungsgesetze in der 14. Wahlperiode von 55 auf 25 und in der 15. Wahlperiode von 51 auf 24 Prozent gefallen wäre, wenn die vorgeschlagenen Regelungen schon in der Zeit gegolten hätten, und zwar beides ohne Beachtung der Art. 84 und 104 a in der vorgeschlagenen Neufassung. Meine Frage ist: Halten Sie die Zielsetzung der Föderalismusreformgesetzgebung unter Berücksichtigung und kritischer Würdigung dieser Ausarbeitung für quantitativ erfüllt und welche qualitativen Risiken sehen Sie im Zusammenhang dieser Reduktion mit den Art. 84 und 104 a in der vorgeschlagenen Fassung?

(A) Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt hat der Kollege Burgbacher von der FDP-Fraktion das Wort.

Ernst Burgbacher, MdB (FDP):

Herr Professor Wieland, ich möchte an die Äußerung zur Reform der Finanzverfassung anknüpfen, die mich sehr gefreut hat, und bei Ihnen und bei Professor Kirchhof nachfragen.

Auf der einen Seite wird die Föderalismusreform kritisiert, indem gesagt wird, dass ein Flickenteppich entstehen wird, womit man auch international in der Wettbewerbsfähigkeit geschwächt wird. Dagegen sagen auf der anderen Seite die Befürworter, dass mehr Wettbewerb entsteht und dass aus diesem Wettbewerb innerhalb des Staates entsprechende Vorteile gezogen werden.

Meine Fragen: Wie würden Sie sich zu dem Vorwurf des Flickenteppichs äußern? Meinen Sie nicht auch, dass die Lex-posterior-Regelung schon eine Rolle spielt und dass man darüber noch einmal nachdenken sollte? Sehen Sie die Vorteile aus dem Wettbewerb auch dann gegeben, wenn nur die erste Stufe ohne die zweite Stufe, nämlich die Reform der Finanzverfassung, verwirklicht wird?

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

(B) Jetzt abschließend in dieser Runde Frau Kollegin Tillmann für die CDU/CSU-Fraktion.**Antje Tillmann, MdB (CDU/CSU):**

Ich hätte gern eine Einschätzung von Herrn Professor Kirchhof und Herrn Professor Huber zu der Frage des Verhältnisses von Art. 104 a Abs. 3 zu Art. 106. Herr Professor Scharpf hat eben bedauert, dass nach Art. 104 a Abs. 3 Satz 1 nur bei Geldleistungsgesetzen die Möglichkeit besteht, dass der Bund mitfinanziert. In der Vergangenheit haben die Länder diese Möglichkeit häufig genutzt, um sich die Zustimmung zu Gesetzen „abkaufen“ zu lassen. Glauben Sie, dass es sinnvoll ist, Art. 104 a Abs. 3 auf geldwerte Sachleistungen auszudehnen, oder halten Sie es für sinnvoller, die Gesamtaufgaben mit den Gesamteinnahmen nach Art. 106 im Finanzausgleichsgesetz zu regeln?

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Frau Kollegin Tillmann.

Jetzt gehen wir in die nächste Antwortrunde. Herr Kollege Glück, Sie haben das Wort zur Antwort auf die Frage der Kollegin Heister-Neumann.

Sachverständiger Alois Glück:

Frau Ministerin, die 70 Prozent sind die gegenwärtige Zahl, die genannt wird. Wir sollten nicht auf Dauer akzeptieren, dass es so hoch ist. Der hier praktizierte Zentralismus ist aber ein europäisches Problem.

Inwieweit sich im Hinblick auf den Europabezug etwas ändern wird, ist ein Stück weit spekulativ. Wenn sich die Länderparlamente in eigenen Beschlussfassungen konkret mit europäischen Regelungen auseinandersetzen müssen, könnte dies eine doppelte Wirkung haben: auf der einen Seite eine realistische Bezugsebene der Länder zu der europäischen Wirklichkeit und auf der anderen Seite eine intensivere Auseinandersetzung im Hinblick darauf: Was ist in Europa notwendig? – Damit ergibt sich eine Rückwirkung auf die politische Debatte in Deutschland. Ferner könnte man dann die Dinge nicht mehr einfach auf den Bund abschieben. Auch diesen Mechanismus muss man sehen. Die Länder selbst müssen für ihre Angelegenheiten Verantwortung übernehmen. Die Landespolitik benutzt – ehrlich gesagt – den Bund oder Europa gelegentlich als Blitzableiter und bekennt sich nicht mehr mit der notwendigen Klarheit zu eigenen Regelungen. Insofern könnte diese Transparenz im Sinne der politischen Kultur wechselseitig von Nutzen sein. Aber das wird erst die Zukunft zeigen müssen.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Glück.

Jetzt Herr Professor Henneke auf die Fragen von Herrn Dr. Landsberg.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke:

Herr Landsberg, Sie haben für den kommunalen Bereich die zentrale Frage angesprochen und knüpfen im Grunde damit an das an, was vorhin Herr Meyer gesagt hat, nämlich dass man auch die Übergangsregelung lesen soll. In der Kommission ist über Übergangsregelungen gar nicht gesprochen worden. In Art. 125 a Satz 1 steht eine Regelung, die lautet – ich lese sie in der entscheidenden Passage vor –:

Recht, das als Bundesrecht erlassen worden ist, aber wegen ... der Einfügung des Art. 84 Abs. 1 Satz 6 ... nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, gilt als Bundesrecht fort. Es kann durch Landesrecht ersetzt werden.

Das heißt, dass Zuständigkeitsbestimmungen, die es insbesondere in Sozialleistungsgesetzen gibt, etwa im Kinder- und Jugendhilferecht, im SGB XII, bei der Grundsicherung usw., sofern das Bundesverfassungsgericht, das sich noch in diesem Jahr damit zu beschäftigen hat, sie nicht schon nach altem Recht für verfassungswidrig erklärt, weiter gelten. Das ist ein Problem der Überleitungsregelung.

Art. 84 will etwas anderes. Dieser Artikel will gerade auch im Verbund mit Art. 104 a (neu), also mit der Zustimmungspflicht des Bundesrates bei wesentlichen Kostenfolgen, Folgendes: Es wird beispielsweise, wie es in der Koalitionsvereinbarung ausdrücklich vorgesehen ist, das Kinder- und Jugendhilferecht geändert, wenn bestimmte Betreuungsquoten nicht erreicht werden, und zwar ab dem Jahre 2008. Es werden also neue Pflichten begründet. Diese neu begründeten Pflichten dürfen nach Art. 84 nicht mehr auf die Kom-

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke

- (A) munen übertragen werden. Das Verbot greift, das Verbot hält der Bund ein, er verabschiedet ein materielles Gesetz. Die Länder müssen diesem materiellen Gesetz im Bundesrat zustimmen; denn es ist ein Gesetz mit wesentlichen Kostenfolgen nach Art. 104 a (neu), so dass insoweit die Sache rund erscheint.

Jetzt besteht die Gefahr, dass die Länder weiterhin sagen werden: Wir nehmen keine Aufgabenübertragung auf die Kommunen vor; denn wir haben schon seit 1922 im Reichsjugendwohlfahrtsgesetz, dann abgelöst durch das KJHG und jetzt im SGB VIII die Bestimmung im § 69, wo geregelt ist, wer zuständig ist, nämlich die Kommunen. Das heißt, man könnte, wenn sich die Länder auf den Standpunkt stellen sollten, bei einer schon vorhandenen Zuständigkeitsregelung bei neu begründeten Aufgaben des Bundesgesetzgeber gar nichts mehr zu tun, die Kommunen ins Aus laufen lassen.

Das ist von der Arbeit der Föderalismuskommission nicht intendiert gewesen. Sie finden einen versprengten Begründungssatz in der Begründung zu Art. 84. Das ist in der ausliegenden Bundesratsdrucksache 178 die Seite 35. Da heißt es zu Art. 84:

Adressat für Aufgabenübertragungen durch den Bund sind die Länder ... Eine Aufgabenübertragung auf die Kommunen kann nur noch durch Landesrecht erfolgen, für das das jeweilige Landesverfassungsrecht maßgeblich ist.

- (B) Hier wäre es schon gewesen. Aber es kann intentionsmäßig nur so sein, dass damit jede materielle Aufgabenregelung – egal ob völlig neu begründet oder ausgeweitet – nach In-Kraft-Treten der Grundgesetzänderung gemeint ist. Die Übergangsregelung in Art. 125 a hilft insoweit nicht. Es geht um ein Auslegungsproblem des Art. 84. Das bekommt man in die Textfassung sprachlich so nicht hinein, aber in die Begründung bekäme man es, und das ist etwas, bei dem Ihrem Interesse Rechnung getragen werden müsste, damit nicht ein rundes Regelungskonzept verabschiedet wird, das sich dann in der konkreten Relevanz für die Kommunen als schlechter darstellt, als es eine Konnexitätsregelung wäre. Wenn man Konnexität geregelt hätte, was nicht gewollt war, hätte es diese Problematik nicht gegeben. Sie hätte ab dem Tag, von dem an ein neues Gesetz gegolten hätte, gegolten und damit wäre die Fragestellung erledigt gewesen. Wie auch in der Anhörung breit beschreiben worden ist, stehen wir nicht im Zeitalter der Ausweitung des Leistungsstaates durch Konzipierung völlig neuer Gesetze, die noch nicht angedacht worden sind, sondern es geht um die Modifikation bisheriger Sozialleistungssysteme, möglicherweise auch unter dem Gesichtspunkt von Versicherungsleistungen und Staatsleistungen in der Neuordnung schon vorhandener Aufgaben. Insofern ist das die zentrale Frage, die einer Bekräftigung bedürfte, dass sich also Art. 84 auf gänzlich neue und auf ausgeweitete bisherige materielle Regelungen erstreckt, also auf alle Regelungen, die ab In-Kraft-Treten des Grundgesetzes bundesgesetzlich erlassen werden, wesentli-

che Kostenfolgen haben und sich auf den kommunalen Bereich auswirken. (C)

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt Herr Professor Huber auf die Frage der Kollegin Tillmann.

Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber:

Zunächst meine ich, dass es relativ nahe liegt, Geldleistungen und geldwerte Sachleistungen gleich zu behandeln. Das würde dazu führen, dass man im Art. 104 a Abs. 3 eine entsprechende Ergänzung vornehmen müsste. Wenn ich die Begründung richtig im Kopf habe, werden aber unter „geldwerten Sachleistungen“ auch geldwerte Dienstleistungen verstanden. Damit wird die Sache problematischer, weil es stärker in die Verwaltungshoheit der Länder und die Führung des Verwaltungsverfahrens und in die Personalkosten geht. Ich könnte nicht empfehlen, die Regelungen des Art. 104 a Abs. 3 anzuwenden. Wenn man den Text eng versteht – in der ersten Runde hat einer meiner Vorredner gesagt, dass der objektive Regelungsgehalt zählt –, dann wären die geldwerten Dienstleistungen nicht eingeschlossen. In dem Fall hätte man kein Problem, das in Art. 104 a Abs. 3 entsprechend zu ergänzen und den Rest dem Deckungsquotenverfahren zu überlassen, weil das die allgemeinen Finanzausweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs betrifft. Aber über die Frage, ob auch die geldwerten Dienstleistungen, was etwa die Insolvenzberatung betroffen hat, erfasst sein sollten, sollten Sie noch einmal nachdenken. Ich würde eher davon abraten, dies darunter zu fassen, und es beim Wortlaut belassen. (D)

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Huber.

Jetzt Herr Professor Kirchhof auf die Fragen der Kollegin Tillmann und des Kollegen Burgbacher.

Sachverständiger Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof:

Ich möchte mit der Frage von Frau Tillmann beginnen. Ich sehe das etwas ähnlich. Das Problem ist eigentlich mehr ein Problem definitorischer Art: Wie kommt man bei üblichen Verwaltungsleistungen, die auch Dienstleistungen sind, etwa Erteilung einer Baugenehmigung, zu einer definitorischen Trennung gegenüber besonderen Dienstleistungen der Verwaltung, etwa Pflegeleistungen, Schuldnerberatung oder Ähnliches? – Wenn man dafür etwas Vernünftiges finden würde, würde auch ich sagen: Die besonderen Dienstleistungen gehören in Art. 104 a, weil sie Sachleistungen oder unmittelbaren Geldleistungen gleichwertig sind, da sie austauschbar sind, also Substitute. Wenn das nicht geht, muss man das in ein einheitliches Ausgleichssystem bringen. Andere Möglichkeiten praktischer Art gibt es fast nicht. Meiner Meinung nach liegt das Problem mehr darin, eine vernünftige Definition zu finden, wie man Dienstleistungen außerhalb des üblichen Verwaltungsangebotes definieren kann. Wenn

Sachverständiger Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof

- (A) man das schafft, dann erledigt sich das Problem von selber.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt Herr Professor Meyer auf die Fragen von Herrn Dr. Landsberg und von Herrn Dr. Dressel.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer:

Herr Landsberg, es ist ein Problem der Kommunen, was das Altrecht angeht. Wie ich mir gerade überlegt habe, könnte das Problem gelöst werden, wenn man das Prinzip übernehme, das ich im Übrigen vorgeschlagen habe, aber während der gesamten Beratungen umsonst, nämlich: Wenn der Bund eine Kompetenz aufgibt und den Ländern überträgt, soll er das dazugehörige Recht gefälligst mit aufgeben. Diese intelligente Lösung hat schon der Parlamentarische Rat für das Reichsrecht gehabt. Er hat geschrieben: Reichsrecht wird nach den Kompetenzträgern verteilt. – Das Reichsbeamtenengesetz wurde also in einem Akt Bundesbeamtenengesetz und damals neun- oder zehnfaches Landesbeamtenrecht. Damit ist ganz klar, dass die Verantwortung in dem Augenblick, in dem die Verfassung die Kompetenz überträgt, auch für die vorhandene Gesetzesmaterie bei den Ländern liegt. In einem solchen Fall würde eine Verschärfung des Gesetzes auf Bundesseite dazu führen, dass die Konnexitätsklausel innerhalb des Landes Anwendung findet. Das wäre eine Lösung Ihres Problems. Ich weiß nicht, ob der Rechtsausschuss für solche Überlegungen offener ist als die Verhandlungen, die zwischen den verschiedenen Mächten in der Bundesstaatskommission geführt worden sind. Ich halte es immer noch für eine sehr vernünftige Regelung: Wenn der Bund Kompetenzen aufgibt, soll er das dazugehörige Recht mit aufgeben. Das soll automatisch Landesrecht werden.

- (B) Lösung Ihres Problems. Ich weiß nicht, ob der Rechtsausschuss für solche Überlegungen offener ist als die Verhandlungen, die zwischen den verschiedenen Mächten in der Bundesstaatskommission geführt worden sind. Ich halte es immer noch für eine sehr vernünftige Regelung: Wenn der Bund Kompetenzen aufgibt, soll er das dazugehörige Recht mit aufgeben. Das soll automatisch Landesrecht werden.

Herr Dressel, die Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes ist außerordentlich verdienstvoll; das sage ich vorweg. Man muss aber auch die Einschränkungen lesen, die gemacht worden sind, und die sind ganz gehörig. Ferner muss man wissen, dass bei dem, was man vor vier Jahren unter ganz anderen Bedingungen gemacht hat, nicht sicher ist, ob man es auch jetzt so machen wird. Der Unsicherheitsfaktor ist also außerordentlich groß. Ich sehe insbesondere in Art. 104 a Abs. 4 (neu) ein Einfallstor, zumal dann, wenn eine Ausweitung auf Dienstleistungen stattfindet, die nicht so richtig eingeschränkt werden können. Dieses Einfallstor ist also unkalkulierbar. Deswegen kann man das nicht akzeptieren. Aber ich hatte fast den Eindruck, dass ein gewisses Kopfnicken bei der Vorstellung bestand, dass alles in Art. 103 a Abs. 3 untergebracht werden kann, womit beide Seiten zufrieden sein könnten.

Danke schön.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Meyer.

Jetzt Herr Professor Müller-Graff auf die Frage der Ministerin Heister-Neumann. (C)

Sachverständiger Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff:

Herzlichen Dank. – Zwei Fragen wurden an mich gerichtet. Die eine Frage betrifft die Stärkung des Subsidiaritätsprinzips auf europäischer Ebene durch diese Reform. Die andere Frage richtet sich auf die Auswirkungen dieser Reform auf die Beteiligung der nationalen Parlamente bei der Rechtsetzung durch die Europäische Gemeinschaft.

Zu der ersten Frage: Kann diese Reform das Subsidiaritätsprinzip auf europäischer Ebene stärken oder hat es Auswirkungen? – In der Hinsicht muss man unterscheiden. Man muss beim Subsidiaritätsprinzip unterscheiden, ob es um die Ausübung vorhandener Kompetenzen durch die Gemeinschaft geht oder ob es perspektivisch, primär rechtspolitisch, verfassungsvertragspolitisch um die Zuweisung von Kompetenzen geht. Subsidiarität hat ja grundsätzlich zwei verschiedene Facetten: zum einen Kompetenzausübungsregel, zum anderen Kompetenzzuweisungsregel.

Zu der Kompetenzausübung auf Gemeinschaftsebene, also dazu, was ist, gibt es im EG-Vertrag eine einschlägige Norm, nämlich Art. 5 Abs. 2. Diese Regelung blickt bei der Subsidiarität auf das Verhältnis zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten. Sie untergliedert also nicht die Mitgliedstaaten in weitere Ebenen. Die Formulierung lautet: Die Gemeinschaft wird nur tätig, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher ... besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können“. (D)

Wenn durch eine Reform wie diese bestimmte Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund der Umschichtung der Kompetenzen besser erledigt werden können – nehmen wir einen Fall, in dem die Länder zuständig sind –, dann wird das, wenn 25 Länder gefragt werden, wie die Aufgaben bewältigt werden, von der Bundesrepublik zu der Aussage führen: Durch diese Reform werden die Aufgaben besser erledigt. – Es ist aber völlig spekulativ, welche Wirkung es gesamtgemeinschaftlich hat, wenn die anderen ihre Aufgaben weiterhin nicht gut genug erfüllen.

Davon zu unterscheiden sind die Kompetenzzuweisung und das Gesamtverständnis der Europäischen Gemeinschaft. – Ich spreche immer von der „Europäischen Gemeinschaft“, weil dort die eigentliche rechtliche Musik spielt und es um den Rahmenbeschluss zur Supranationalität in der Dritten Säule der EU geht. – Hinsichtlich des Verständnisses für das Subsidiaritätsprinzip meine ich, dass eine gelungene Reform des Föderalismus in der Bundesrepublik durchaus ein Argument für ein stärkeres Verständnis eines subsidiären Aufbaus der Europäischen Union in der politischen Diskussion ist. Dieses Argument kann man offensiv vortragen. Man kann darauf hinweisen, dass es funktioniert. Umgekehrt wird, wenn eine Tendenz in die

Sachverständiger Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff

- (A) Richtung geht, dass man sich das Beste eher von einem Modell mit einer unitarischen Gestaltung erwartet, das Pulver für Subsidiaritätsargumentationen im Verhältnis der Gemeinschaft zu den Mitgliedstaaten nass. Eine solche Entwicklung drängt sich meiner Ansicht nach geradezu auf.

Die zweite Frage betrifft die Auswirkungen der Reform auf die Beteiligung der nationalen Parlamente. Ein Ausgangspunkt, zumindest ein Orientierungspunkt ist das zweite Protokoll zum Verfassungsvertrag in seiner neuen Fassung. Nun ist der Verfassungsvertrag in seinem Schicksal sehr ungewiss. Deshalb gibt es das deutsche Begleitgesetz dazu, das sich im Wartestand oder in einem Schlaf – vergleichbar Kaiser Barbarossa: es muss etwas ganz Neues passieren, damit es aus dem Schlaf erweckt werden kann – befindet. Hierbei geht es um die Beteiligung an der europäischen Gesetzgebung im Frühwarnsystem. Es geht auch um die Beteiligung – das steht aber nicht im Protokoll, sondern in der Passerelleklausel – bei Rechtsschutzmöglichkeiten. Überall dort kommt, wie es von der gemeinschaftsrechtlichen Seite genannt wird, die zweite Kammer ins Spiel. Daraus kann man schon schließen, dass sich entsprechende Umschichtungen in der internen Kompetenzordnung insoweit auswirken werden. Das ist dann eine Folge. Wo es ausschließliche neue Länderkompetenzen gibt, ist der Bundesrat in dieser rechtspolitischen Perspektive dementsprechend anders und tendenziell stärker beteiligt.

- (B) **Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank.

Jetzt Herr Professor Scharpf auf die Frage des Kollegen Dressel.

Sachverständiger Prof. Dr. Fritz Scharpf:

Die Analyse des Wissenschaftlichen Dienstes ist – das ist schon mehrfach gesagt worden – mit sehr großen Unsicherheiten behaftet, die unvermeidlich sind. Ich nehme das Beispiel der bisherigen Praxis des Art. 84 Abs. 1. Wenn man unterstellt, dass der Bundesgesetzgeber bisher die Verfahrensregelungen und die Organisationsregelungen zum großen Teil ohne Notwendigkeit erlassen hat, und wenn man ferner unterstellt, dass solche Regelungen künftig unterlassen werden, kommt man zu einer sehr großen Reduktion der Zahl von Zustimmungsfällen. Wenn man aber andererseits unterstellt, was vielleicht auch nicht völlig realistisch ist, dass diese Verfahrensregelungen vom Bundesgesetzgeber nicht einfach zum Spaß erlassen worden sind, sondern dass schon sachliche Begründungen und vielleicht auch Notwendigkeiten dahinter gestanden haben, dann wird die Reduktion sehr gering ausfallen.

Im Übrigen muss man sich klar machen, dass es in unserer Grundverfassung des Föderalismus, in der die Bundesgesetze von den Ländern auf eigene Kosten ausgeführt werden, nicht eine Regel geben kann, die besagt, dass die Zustimmungsrechte des Bundestages um jeden Preis reduziert werden müssen. Denn die

- (C) Länder haben dort legitime gliedstaatliche Interessen an der Mitwirkung, wo ihre Verwaltungszuständigkeit vom Bund gestaltet wird, und dort, wo ihnen finanzielle Lasten für den Vollzug von Bundesgesetzen aufgebürdet werden. Das Zustimmungsrecht in diesen Fällen ist legitim und kann man nicht beseitigen wollen.

Das bisherige Problem waren die Fernwirkungen der Einheitstheorie. Das heißt, dass die Länder nicht nur die Möglichkeit erhielten, gegen Verwaltungsregelungen und gegen Finanzlasten vorzugehen, sondern dass sie mithilfe des Bundesratsvetos auch den sachlichen Gehalt des Bundesgesetzes infrage stellen und blockieren konnten. Diese politische Blockademöglichkeit wird bei Art. 104 a Abs. 4 von Verfassung wegen nach dem Vorschlag festgeschrieben, also die Einheitstheorie. Herr Meyer hat darauf hingewiesen, dass die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hier möglicherweise inzwischen neue Optionen eröffnen würde. Aber wenn dieser Text Verfassung wird, dann wird die Einheitstheorie von Verfassung wegen bei Art. 104 a Abs. 4 festgeschrieben. Bei Art. 104 b – darüber haben wir bereits gesprochen – ist ebenfalls ein Zustimmungsrecht vorgesehen, gegen das der Bund keine Möglichkeit hat, sich zu verteidigen, indem er bereit ist, den Kommunen oder den Ländern die Kosten des Vollzugs zu ersetzen. Das maximiert also wieder die Vetomöglichkeiten aus politischen Gründen in Bereichen, in denen ein legitimes Interesse der Länder an Zustimmungsrechten von der Sache her nicht gegeben wäre.

- (D) **Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank, Herr Professor Scharpf.

Jetzt abschließend Herr Professor Wieland auf die Frage des Kollegen Burgbacher.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland:

Herr Burgbacher, im Hinblick auf die Finanzverfassung sind wir uns völlig einig. Die Finanzverfassung bedarf ebenfalls der Modernisierung. Wenn diese Aufgabe von den politischen Kräften nicht angefasst wird, wird es bei dem Ungleichgewicht bleiben, das gegenwärtig zu beobachten ist. Dass etwa die ostdeutschen Länder wesentlich darauf angewiesen sind, dass sie durch Finanztransfers des Bundes die Grundlagen für ihr politisches Handeln bekommen, kann auf Dauer einem Bundesstaat nicht bekömmlich sein. In der Finanzverfassung muss eine solche bundesstaatliche Finanzverteilung gefunden werden, dass alle Länder aus eigenem Recht finanziell in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben zu erfüllen und ihre Staatlichkeit zu verwirklichen. Anderenfalls wird sich der Bundesstaat nach meiner festen Überzeugung nicht hinreichend modernisieren lassen. Ich sehe nicht die Möglichkeit, dass man durch Abwarten dieses Problem lösen wird. Mir ist dabei völlig klar, welche gewaltige politische Aufgabe das ist und wie unterschiedlich die Interessen der Beteiligten in diesem Bereich sind.

Ferner haben Sie mich zu dem Flickenteppich gefragt: Wie verhält es sich mit dem Abweichungsgesetzgebungsrecht der Länder? – Dazu würde ich zunächst

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland

- (A) etwas anders, als es bisher hier gesagt worden ist, versuchen, Ihnen Vorteile einer Sechsmonatsfrist vor Augen zu führen. Ist es denn wirklich erstrebenswert, dass Gesetze so ausformuliert werden, dass sie unmittelbar in Kraft treten, dann wieder geändert werden, dann wieder in Kraft treten? – Ich unterrichte an der Universität Steuerrecht. Jedes Semester, wenn ich die Vorlesungen vorbereite, kann ich sehen, welche Neuregelungen es gegeben hat, welche Neuregelungen inzwischen zwar geändert, aber wieder überholt worden sind. Ursprünglich hat man sich unter einem Gesetz eine grundlegende Regelung vorgestellt, die auf Dauer ausgerichtet war. Wenn man Gesetze als Steuerungsinstrument versteht, dann soll dieses Instrument bei denen, deren Verhalten reguliert werden soll, ja auch wahrgenommen werden. Die Annahme, dass jeder das Bundesgesetzblatt liest oder sich im Internet anschaut und nach 14 Tagen weiß, was neues Recht ist, scheint mir in der heutigen komplexen Welt etwas kühn zu sein. Ich könnte dem Gedanken, dass zumindest bestimmte Gesetze erst nach sechs Monaten in Kraft treten, sodass alle Beteiligten die Möglichkeit haben, sich darauf einzustellen, also durchaus etwas abgewinnen. Das würde ich nicht unbedingt als Verschlechterung gegenüber der gegenwärtigen Situation sehen.

Nun zu der Frage: Wie geht es weiter, wenn der Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung eine Regelung getroffen hat und wenn dann Länder davon abgewichen sind? – Ich kann mir schwer vorstellen, was in Zukunft für die Weiterentwicklung gelten soll, wenn nicht das jeweils spätere Gesetz. Wenn das nicht so geregelt wird, gilt wieder die allgemeine Regelung: Bundesrecht geht vor. – Das heißt, das Abweichungsrecht der Länder würde ein Stück weit leer laufen, weil sich der Bund dann jeweils durchsetzen könnte. Sie könnten dann unter Umständen nicht mehr gleich davon abweichen. Wenn man also beide Beteiligten in diesem Gesetzgebungsbereich agieren lässt, dann scheint es mir konsequent zu sein, die allgemeine Regelung heranzuziehen, dass das jeweils letzte Gesetz gilt, weil die bundesstaatliche Hierarchie ja insofern weit aufgehoben ist.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Wieland.

Ich komme jetzt zu der letzten Fragerunde zum Themenkomplex A, möchte Sie aber gern ermuntern, schon Fragen zu dem Fragenkomplex B, Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen, einzureichen, der nach der Mittagspause aufgerufen werden wird.

Ich erteile dem Kollegen Tauss von der SPD-Fraktion das Wort.

Jörg Tauss, MdB (SPD):

Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich habe zwei Fragen an die Herren Professoren Meyer und Scharpf. Aber zunächst möchte ich eine kurze Frage zum Verfahren stellen, Herr Vorsitzender, weil ich schon mehrmals hinausgegangen bin. Ich bedanke mich bei allen Sachverständigen für die schriftlich vor-

gelegten Stellungnahmen. Es sind aber, wie ich festgestellt habe, noch nicht alle Stellungnahmen da. Lieber Herr Professor Kirchhof, erfreuen Sie uns nur mit Ihrer Eloquenz oder, Herr Vorsitzender, wurde lediglich versäumt, uns die Stellungnahme von Herrn Professor Kirchhof zugänglich zu machen? (C)

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Alle Stellungnahmen, Herr Kollege Tauss, die eingereicht werden, werden selbstverständlich allen Mitgliedern des Hauses zur Verfügung gestellt.

Jörg Tauss, MdB (SPD):

Dann bedanke ich mich bei denen, die ihre Hausaufgaben schon erledigt haben.

Jetzt möchte ich eine Frage an Herrn Professor Meyer stellen. Ein erheblicher Teil der Probleme, die wir diskutieren, hat, wenn ich die Stellungnahmen richtig verstanden habe, offensichtlich – ich bin erst seit 1994 im Bundestag; insofern kann ich mich auf die Gnade der späten Geburt berufen – mit der Grundgesetzreform zu tun, die 1994 verabschiedet worden ist. Ich erinnere an Art. 72. Machte es nicht Sinn, zunächst einmal darüber nachzudenken, ob die offensichtlich ungewollten Folgen der Reform von 1994 nicht eventuell korrigiert werden sollten, anstatt sie – so habe ich heute Morgen die Stellungnahmen an einigen Stellen verstanden – zu verbösern? Herr Professor Meyer, ganz konkret: Schaffen wir uns nicht neue Probleme, die uns nach kurzer Zeit wieder einholen und es dann möglicherweise notwendig machen, eine erneute Reform der Reform durchzuführen? – Jenseits der politischen Diskussion, die ich ein bisschen kenne, würde mich die rechtswissenschaftliche Diskussion, die uns hierbei vielleicht helfen kann, interessieren. (D)

An Herrn Professor Scharpf habe ich aufgrund seiner Stellungnahme eine Frage. Mit Interesse habe ich gesehen, dass in der Kommission, der Sie angehört haben, neue Beschränkungen weder diskutiert noch überhaupt vorgeschlagen worden seien, Stichwort „Art. 104 b“. Ich fand das sehr interessant. Herr Professor Kirchhof hat gesagt, die Landtage würden gestärkt. Welche Stärkung der Landtage erwarten Sie eigentlich tatsächlich, wenn beispielsweise derartige Investitionsverbote erlassen werden würden?

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt hat der Kollege Grosse-Brömer von der CDU/CSU-Fraktion das Wort.

Michael Grosse-Brömer, MdB (CDU/CSU):

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Meine Frage richtet sich an Herrn Professor Huber und mit einem Nebenaspekt auch an Herrn Professor Kirchhof.

Herr Professor Huber, wird sich die im Zusammenhang mit der Lex-posterior-Regelung und den Abweichungsrechten immer am Verfassungshorizont auftauchende große Gefahr der Rechtszersplitterung und des

Michael Grosse-Brömer, MdB

- (A) ewigen Pingongs nicht eventuell in der Praxis als gelegentliches Flackern auflösen? – Denn in der Praxis werden wahrscheinlich sowohl Politiker als auch Beamte als auch Wissenschaftler sehr wohl in der Lage sein, ganz praxisorientiert – auch in Absprachen – zu überlegen, was sinnvoll ist und welches Land abweichen kann. Wenn ein Land abweichen will, wird man vielleicht eine Regelung finden, die längerfristig Bestand hat. Wird nicht von dem ewigen Pingpong im Regelfall das Ping übrig bleiben und wird nicht allenfalls später, wenn eine neue europarechtliche Regelung für ganz Deutschland erforderlich wird, ein Pong hinzukommen? – Das ist die eine Frage.

In dem Zusammenhang habe ich eine Frage an Herrn Professor Kirchhof zu einem Einzelaspekt. Wenn ich Sie richtig verstanden habe, halten Sie die Abweichungsmöglichkeit für notwendig, aber das Rückholrecht für völlig überflüssig. Wie soll denn der Bund neue europarechtliche Vorgaben in diesem speziellen Rechtsgebiet jemals wieder neu regeln, wenn es nicht zum Pong kommen kann?

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Herr Kollege Benneter für die SPD-Fraktion.

Klaus Uwe Benneter, MdB (SPD):

- (B) Ich möchte noch einmal auf die Ausarbeitung des wissenschaftlichen Parlamentsdienstes näher eingehen. Es ist hier darauf hingewiesen worden, dass die Ergebnisse mit großen Unsicherheiten verbunden seien. Gerade diese Ausarbeitung hat aber meiner Meinung nach ergeben, dass etliche Unsicherheiten aufgeklärt worden sind. Denn im Gegensatz zu der Behauptung von Herrn Professor Möllers ist das Ergebnis nicht etwa willkürlich und nicht zufällig zustande gekommen, sondern die Autoren haben recht sorgfältig dargelegt, auf welcher Grundlage sie zu diesen Ergebnissen gekommen sind. Sowohl auf der Seite 23 als auch auf den Seiten 35 und 36 dieser Untersuchung wird im Einzelnen erläutert, wie man die Zustimmungsbedürftigkeit definiert bzw. eingegrenzt hat.

Der Begriff der geldwerten Sachleistungen ist bisher im Grundgesetz nicht vorhanden. In Art. 104 a Abs. 4 taucht er hier auf. In der Begründung dazu taucht auch auf, dass damit vergleichbare Dienstleistungen gemeint seien. Deshalb habe ich die Frage, ob im Gesetzestext bzw. in der Gesetzesbegründung die Eingrenzung auf Zuwendungen bzw. individuelle geldwerte Vorteile bzw. individuelle Dienstleistungsvorteile ausreichend vorgenommen worden ist. Ich bitte, in dem Zusammenhang noch die Frage zu beantworten, ob es ausreicht, wenn die Eingrenzung nur in der Gesetzesbegründung vorgenommen wird, oder ob es nicht notwendig erscheint, eine solche Eingrenzung in den Gesetzestext aufzunehmen.

Im Hinblick darauf, dass die Länder in den Verhandlungen versucht hatten, auch Personal- und Sachstandards als kostenmäßig belastende Tatbestände mit aufzunehmen, frage ich: Sehen Sie die Gefahr, dass bei

dem Gesetzestext, wie er jetzt vorliegt, durch die Hintertür auch solche Personal- und Sachstandards eine Zustimmungspflicht auslösen könnten? (C)

Diese Frage richtet sich, wie gesagt, an Herrn Professor Meyer. Ich würde sie aber auch gern an Herrn Professor Henneke richten; denn gerade aus der kommunalen Sicht wäre es spannend, wenn eine so klare Abgrenzung nicht vorgenommen wird.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt abschließend Herr Kollege Stünker für die SPD-Fraktion.

Joachim Stünker, MdB (SPD):

Im Zusammenhang mit der Diskussion zu der Lex posterior-Regelung – wohl über Art. 72 Abs. 3 und Art. 84 usw. – habe ich eine Frage an Herrn Professor Kirchhof, der sich dazu geäußert hat, und an Herrn Professor Meyer. Herr Professor Meyer, regelt sich das Ganze nicht heute schon, ohne dass man es zusätzlich aufnehmen muss, über Art. 31 des Grundgesetzes?

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Dann können wir in die letzte Antwortrunde zu diesem Komplex eintreten. Ich erteile das Wort Herrn Professor Henneke auf die Frage des Kollegen Benneter. (D)

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke:

Herr Benneter, ich will versuchen, verfassungssystematisch und nicht interessengeleitet zu antworten.

Wir müssen uns das Verhältnis des bisherigen Art. 104 a Abs. 3 mit den Geldleistungen, des neuen Zustimmungstatbestandes in dem neuen Art. 104 a Abs. 4 und des bisherigen Art. 104 a Abs. 5 ansehen. Der Art. 104 a Abs. 5 ist sozusagen eine Grundnorm – er steht, systematisch gesehen, dort an der falschen Stelle; er gehört an sich zu Abs. 1 – und macht deutlich, dass Verwaltungskosten anders als Zweckausgaben im Verhältnis Bund : Länder einschließlich ihrer Kommunen nie erstattet werden. Das unterscheidet Art. 104 a von den landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregeln. Dort geht es um jedwede Mehrbelastung. Auch Personalstandards sind im Verhältnis zwischen den Ländern und den Kommunen erfasst.

Insofern erinnere ich mich gut an die Kommissionsberatungen und die dazu gebildete Arbeitsgruppe, in der Herr Kirchhof sein so genanntes Pralinschachtel-Modell mit einzelnen Komponenten präsentiert hat. Ich meine, dass man sich keinen Gefallen tut, wenn man die bisherige Grundsystematik verwischt. Im objektiven Interesse würde ich dafür plädieren, alles, was unter Verwaltungskosten fällt, wie bisher nach Art. 104 a Abs. 5 abzuwickeln und dort anfallen zu lassen, wo sie anfallen – das ist einer der fundamentalen Grundsätze der Finanzverfassung –, um dann bei

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke

- (A) Geldleistungen und geldwerten Sachleistungen zu bleiben und den Bereich nicht weiter auszuweiten, selbst wenn man aus der Sicht der Kommunen unter Interessensgesichtspunkten zu einem anderen Auslegungsergebnis kommen könnte. – Das war der erste Punkt.

Der zweite Punkt: 2004 gab es noch zwei Widersprüche im Verhältnis von Art. 104 a Abs. 3 zu dem damaligen 3 a, dem heutigen 4. Damals war die Bundesauftragsverwaltung nicht erfasst. Das ist jetzt verändert; sie ist erfasst. Wie schon Herr Scharpf und Herr Meyer deutlich gemacht haben, sind die geldwerten Sachleistungen als Kompensationsinstrument des Bundes jetzt nicht erfasst. Diesen Widerspruch zwischen Art. 104 a Abs. 3, der nicht erweitert worden ist, und dem Zustimmungserfordernis kann ich mir nicht erklären.

Vorhin wurde die Frage aufgeworfen, ob es sinnvoll ist, an dieser Stelle nachzubessern. Hier würde ich meinen, es ist sinnvoll, in Art. 104 a Abs. 3 nachzubessern, also die Möglichkeiten der Bundesbeteiligung auf Geldleistungen und geldwerte Sachleistungen zu erstrecken. Dann kommt man nicht in das Problem von Personalausgaben hinein. Man kann also eine Abgrenzung vornehmen. Es ergibt sich eine andere Situation, als es vorhin in der Frage angeklungen ist, in welchem Verhältnis Art. 104 a zu Art. 106 steht. Denken Sie jetzt an das Beispiel des Ausbaus von Kinderbetreuungseinrichtungen: in Ostdeutschland Vollversorgung, in westdeutschen Bundesländern fast Nullversorgung. Insofern hilft ein Instrumentarium, bei dem über die Mehrwertsteuerverteilung nach Art. 106 Abs. 4 etwas geregelt wird, überhaupt nichts. Ein solches Instrumentarium streut völlig anders als bedarfsorientiert. Insofern ergibt sich hier ein relativ sanftes und verfassungssystemkonformes Instrumentarium, um nicht nur dem Bund etwas abzupressen, sondern auch ein Stück weit dem Rechnung zu tragen, was Herr Wieland versucht hat in zwei Wortbeiträgen deutlich zu machen, nämlich eine Finanzierung aufgabengerecht und nicht rein einnahmeorientiert darzustellen.

Endergebnis: Ich würde bei dem Pralinschachtel-Modell der Versuchung widerstehen, die Pralinschachtel zu vergrößern oder eine weitere Praline hineinzulegen, und bei Geldleistungen und geldwerten Sachleistungen in Art. 104 a Abs. 4 bleiben und vorschlagen, die Systemunkonformität zwischen Abs. 3 und 4 in der jetzigen Fassung dadurch zu überwinden, dass der Abs. 3 insofern erweitert wird.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Das Wort hat jetzt Herr Professor Huber auf die Frage des Kollegen Grosse-Brömer.

Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber:

Sie haben nach dem Pingpong und nach dem katastrophischen Szenario bei der konkurrierenden Gesetzgebung mit Abweichungsbefugnis gefragt. Prognosen – das hat schon eine Reihe meiner Vorredner beschäftigt – beziehen sich auf die Zukunft und sind deshalb unsicher. Mit dem Vorbehalt sehe ich kein ka-

tastrophischen Szenario und meine, dass das Bild mit dem Ping und dem seltenen Pong durchaus zutreffend ist. Dafür möchte ich einige Gründe nennen. (C)

Zum einen gibt es die Verfahrenszuständigkeiten und zum anderen werden in Art. 72 Abs. 3 in der Fassung des Entwurfs sechs Materien behandelt, die nicht gerade die Welt bewegen. Die Bodenverteilung läuft leer. Dann bleiben noch fünf Gegenstände, bei denen es überhaupt eine Rolle spielt.

Zum anderen – das hat vorhin schon Herr Mackenroth gesagt – ist die Erfahrung sowohl nach der Wiedervereinigung als auch hinsichtlich der Selbstkoordination der Länder nicht derart, dass die Länder geradezu danach gieren, permanent abweichende Regelungen zu erlassen. Sehen Sie sich das Verwaltungsverfahrensgesetz an. Seit 1976 gibt es im Wesentlichen einen Gleichlauf zwischen dem Bundesrecht und dem Landesrecht. Schauen Sie sich auch das Datenschutzrecht an. Dort ist es ganz ähnlich. Meine Prognose ist: Es wird sich auf wenige, politisch zuspitzbare und profilierungsgeeignete punktuelle Fälle begrenzen. Die öffentliche Kontrolle und die Disposition unserer Nation, die einheitliche Lebensverhältnisse will und die Streit in einem Übermaß nicht will, werden schon dafür sorgen, dass nicht zwanzigmal hintereinander Bund und Länder zu denselben Kleinigkeiten etwa in den Materien Naturschutz und Bodenverteilung unterschiedliche Regelungen erlassen werden. Insofern ist es ein durchaus kalkulierbares handhabbares Risiko.

Ich würde es – das habe ich bereits in meinem Eingangsstatement gesagt – unbedingt mit einer wechselseitigen Notifizierungspflicht kombinieren, damit klar ist, von welchen Vorschriften des Bundes- bzw. des Landesrechts abgewichen wird. Ferner würde ich auf keinen Fall auf das Rückholrecht verzichten, weil einer der Gags der Regelung hinsichtlich der Europarechtskonformität und -kompatibilität darin liegt, dass, wenn es neue Richtlinien umzusetzen gilt, man nicht warten will, bis das letzte der 16 Länder seinerseits gesetzgeberisch tätig geworden ist, sondern der Bund zur Erfüllung europarechtlicher Pflichten für Deutschland in die Vorhand treten kann. Mir erscheint das als eine sehr sinnvolle und überzeugende Lösung. (D)

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Huber.

Jetzt hat Herr Professor Kirchhof das Wort zu den Fragen der Kollegen Grosse-Brömer und Stünker.

Sachverständiger Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof:

Herr Grosse-Brömer, Sie haben die Frage gestellt: Wie soll der Bund dann europarechtliche Regelungen umsetzen? – Das ist ein ganz spezieller Aspekt einer Gesamtgesetzgebungsfrage, die sich nicht nur auf europarechtliche Vorgaben bezieht. Ich sage das deshalb, weil eine europarechtliche Vorgabe impliziert, dass zum großen Teil bundeseinheitlich umgesetzt werden muss. Die Frage macht nur dort Sinn, wo überhaupt noch die Option länderdifferenter Regelungen oder länderdifferenter Rechtszustände gegeben ist. –

Sachverständiger Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof

- (A) Das zu dem Ausgangsfall, der vielleicht etwas schwierig wird.

Ansonsten muss man sagen: Die Abweichungsregelung ohne Lex-posterior-Regel ist etwas ganz anderes als die mit. Die Abweichungsregel mit Lex-posterior-Regelung gibt Bund und Ländern die gleichen Gesetzgebungsbefugnisse, ob nun Ping mit Pong oder nur Ping lasse ich einmal dahingestellt; denn das ist mehr eine faktische Frage. Bund und Länder könnten im Extremfall sogar gegeneinander regeln, was für den Rechtsanwender extrem unübersichtlich wäre. Das heißt, ein Konflikt wird nicht durch die Verfassung gelöst, der gelöst werden sollte, nämlich schnell und einfach festzustellen, welches Recht gilt, um die Dauerhaftigkeit des Rechts zu gewährleisten. Die Verfassungsvorschrift würde dann sozusagen dieses Feld in jedem einzelnen Bereich dem Alltagsgeschehen überantworten.

Noch einmal: Es geht nicht nur darum, dass gesamte Gesetze geändert werden, dass der Bund ein Gesetz verabschiedet und ein Land dann sagt, dass ein anderes Gesetz gewollt ist. Nein, es wird um Detailregelungen gehen, beispielsweise um Regelungen zum Verwaltungsverfahren oder über die Behördenorganisation, weil Art. 84 gilt. Gerade dort ist das zu erwarten. Große und kleine Flächenstaaten sowie Stadtstaaten werden sich in diesem Bereich sofort unterschiedlicher Regelungen bedienen. Damit wird das Feld völlig unübersichtlich.

- (B) Die Lex-posterior-Regelung sagt letzten Endes nur: gleiche Rechte von Bund und Ländern, und wer als Letzter im Detail in seinem jeweiligen Territorium geregelt hat, hat die Nase vorn.

Wenn man die Abweichungsregelung ohne die Lex-posterior-Regelung vorsieht, ergibt sich ein ganz anderer Sinn, nämlich dass der Bund mit seinem Gesetz einen Vorschlag für eine bundeseinheitliche Regelung macht. Das ginge auch, wenn es durch eine europarechtliche Richtlinie ausgelöst würde. Dann stellt sich für die Länder die Frage – jetzt zu der Frage: kommt ein Pong? –: Sollen die Länder oder ein einzelnes Land im Detail – vielleicht in Nebensächlichkeiten, die nur für ein Land wesentlich sind – etwas anderes regeln? – Dann würde das Landesgesetz, wenn es etwas anderes regelt, endgültig vorgehen. Das nimmt dem Bund nicht das Recht, für das gesamte Bundesgebiet, also für das Gebiet aller 16 Bundesländer, eine neue Regelung zu erlassen, wieder als Angebot, eine bundeseinheitliche Regelung zu übernehmen. Es entspräche auch mehr dem Gedanken der konkurrierenden Gesetzgebung, dass beide Regelungen möglich sind, dass aber grundsätzlich die Länder zuständig sein sollen. Das ist die dahinter stehende Überlegung. Dies bedeutet, dass man in diesem Bereich den Art. 31 des Grundgesetzes umdreht. Deshalb hielte ich es für richtig, dass man über diese Frage noch einmal nachdenkt.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt Herr Professor Meyer auf die Fragen der Kollegen Tauss, Benneter und Stünker.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer:

Herr Stünker hat nach der Lex-posterior-Regel gefragt. Herr Kirchhof, vielleicht habe ich ein anderes Grundgesetz als Sie. In Art. 31 steht: „Bundesrecht bricht Landesrecht“. Dies ist durch nichts konditioniert. Das gilt. In dem jetzigen Vorschlag zu den Abweichungsregeln steht, dass Landesrecht davon abweichen kann – auch okay. Das bedeutet aber, das Bundesrecht wird nicht gebrochen, auch nicht in dem Land, das abweicht, sondern das Bundesrecht gilt dort nicht, jedoch potenziell bleibt es erhalten. Wenn das Landesrecht aus irgendeinem Grund wegfällt – sei es, dass das Verfassungsgericht es aufhebt –, gilt das Bundesrecht auch in diesem Land. Wenn der Bund ein neues Gesetz verabschiedet, gilt Art. 31: „Bundesrecht bricht Landesrecht“. Davon kann wieder abgewichen werden. Auf gut Deutsch: Art. 72 Abs. 3 Satz 3 ist völlig überflüssig. Er regelt etwas, was nach der Verfassung schon gilt. Er ist nicht nur überflüssig, sondern auch schädlich, weil nämlich dasselbe Problem bei mehreren Gesetzen besteht. In der Verwaltungsgerichtsordnung steht, dass vor Erhebung einer Anfechtungsklage ein Widerspruchsverfahren läuft. Das kann durch Gesetz anders geregelt werden. Auch Landesgesetze können das anders regeln. In einigen Landesgesetzen ist das Widerspruchsverfahren ausgeschlossen. Wenn nun der Bund § 68 ändert, ist diese Möglichkeit nicht mehr gegeben, wenn also der Bund sagt, dass diese Möglichkeit nicht mehr durch Gesetz ausgeschlossen werden kann. Das ist doch selbstverständlich. Nun soll zu einem Punkt diese Selbstverständlichkeit in die Verfassung hineingeschrieben werden, die auch in anderen Punkten gilt. Das ist doch keine vernünftige Verfassungsgebung. Diese beiden Sätze können Sie sich also ohne jeden Schaden ersparen. Sie bringen überhaupt nichts.

Mit Herrn Huber bin ich der Meinung, dass es kein katastrophales Szenario geben wird: Ping, Pong, Ping, Pong, Pong, Pong. Ich wüsste gern, wer dies das dritte oder vierte Mal macht. Wenn es so weit kommt, ist die Republik am Ende. Das kann man also vergessen. Die Verfassung wird ja nicht für die Extremsituation formuliert.

Herr Benneter hat mich nach Art. 104 a Abs. 4 gefragt. Art. 104 a Abs. 4 hat den schärfsten Kontrast zwischen der Regelung und der Begründung. Dieser Kontrast besteht in mehrfacher Hinsicht.

Erstens. In der Begründung wird behauptet, das alles gelte nur für Bundesgesetze, bei denen die Länder keine wesentlichen Spielräume hätten. Wo steht das denn im Text? – Nirgendwo.

Zweitens. Es ist gesagt worden, das gelte nur, wenn erhebliche Finanzlasten damit verbunden seien. – Nirgendwo gesagt! Und das ist ein sehr wichtiger Punkt.

Drittens. Es gilt auch für gleichwertige Dienstleistungen. Was das ist, weiß niemand. Selbst Herr Kirchhof, der die Pralinenschachtel hervorgezaubert hat, hat uns bisher keine Definition geben können. Das daran hängende Problem ist, dass in dem Augenblick, zu dem Dienstleistungen hereingenommen werden, auch Personalleistungen notwendigerweise eingeschlossen

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer

(A) werden. Dann kann nicht mehr zwischen den Verwaltungskosten und den Sachkosten unterschieden werden. Das ist der entscheidende Punkt. Hier geht es doch um ein grundsätzliches Entscheidungsmerkmal der Verfassung nach Art. 104 a Abs. 1 und 5. Das würde nun mit einer unendlichen Unklarheit, was gilt und was nicht gilt, durchbrochen werden. Ich würde also davor warnen, die Dienstleistungen einzubeziehen. Bisher sind die Finanzlasten, die dahinter stehen, nicht so exorbitant hoch, dass sie nicht ertragen werden könnten.

Herr Tauss hat gefragt, ob die 1994er-Reform nicht Anlass für eine etwas radikalere Korrektur des Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes sein sollte. Ich kann Ihnen nur sagen: Ja, aber die Politik wollte nicht. Sie wollte sich sozusagen nicht selbst desavouieren, obwohl der Rechtsausschuss – das muss ich hinzufügen – diese Regelung abgelehnt hatte, was ihm sehr zu Ehre gereicht. Die Parlamentsmehrheit hat dann im Vermittlungsausschuss zugestimmt. Diese Regelung war eigentlich eine Katastrophe. Sie hat uns zu dieser Reform geführt; darüber muss man sich im Klaren sein. Man wollte aus Courtoisiegründen keine Korrektur.

Jetzt hat man die Bedeutung des Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes enorm reduziert, indem man eine Reihe von Kompetenzen herausgenommen hat, was ich sehr begrüße. Dabei hat man allerdings nur auf eine alte Konstruktion zurückgegriffen, die schon in der Weimarer Reichsverfassung gestanden hatte. Das ist also nichts Besonderes in der deutschen Verfassungsgeschichte.

(B) Die Gebiete, die übrig geblieben sind, müssen Sie sich genau ansehen. Denn eines, was bei der Verschärfung im Jahre 1994 nicht verstanden worden ist, ist, dass die Bedingungen – es sind ja nur noch drei – auch ohne die Rechtsprechung durch das Bundesverfassungsgericht für einige dieser Materien überhaupt nicht zutreffen. Die Förderung der wissenschaftlichen Forschung unterliegt noch den Voraussetzungen nach Art. 72 Abs. 2. Jetzt soll mir einmal jemand erklären, was das mit der Herstellung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, der Wirtschaftseinheit und der Rechtseinheit zu tun haben soll. Nichts! Das heißt, das ist eine Materie, bei der der Bund, wenn dies so bestehen bleibt, niemals seine Kompetenzen ausüben kann, weil die Voraussetzungen dazu nie vorliegen. Einen solchen Widerspruch kann sich die Verfassung eigentlich nicht erlauben. Man müsste sich also den Katalog der Materien, die noch unter Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes fallen sollen – er ist ja groß genug; das ganze Wirtschaftsrecht und das Sozialrecht fallen darunter –, daraufhin genau anschauen. Ich will das aber jetzt nicht ausbreiten; ich habe ja schriftlich dazu Stellung genommen.

Zum sechsmonatigen Aufschub bis zum Inkrafttreten eines Bundesgesetzes. Herr Kirchhof hat diese Frist für nicht so furchtbar gehalten. Der Witz an diesen sechs Monaten ist, dass sie gar nichts nützen. Wenn ein Land erst nach sieben Monaten auf die Idee kommt: „Wir regeln das gefälligst anders“, dann haben Sie dieselben Unklarheiten, die Sie vorher beklagt haben. Das heißt, die Frist von sechs Monaten bringt nichts. Die Sechsmonatsfrist würde nur dann etwas

(C) bringen, wenn sie eine Frist für den Ausschluss von Abweichungen wäre. Auf diese Idee könnte man ja vielleicht kommen, wenn man bei der Frist von sechs Monaten bleibt. Auch ein Landesparlament ist in der Lage – das wäre ja noch schöner; die Landesparlamente haben ja nicht so viel zu tun –, in drei Monaten ein abweichendes Gesetz zu verabschieden.

Danke schön.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Abschließend Herr Professor Scharpf auf die Frage des Kollegen Tauss.

Sachverständiger Prof. Dr. Fritz W. Scharpf:

Die Frage zielte auf den geplanten Art. 104 b Satz 2 des Grundgesetzes ab, das heißt auf die Regelung, dass vom Bund keine Finanzhilfen für Materien gegeben werden dürfen, die in der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder liegen. Ich hatte in meiner schriftlichen Stellungnahme ausgeführt, dass diese Regelung, während die Kommission noch getagt hat, nie vorgeschlagen und dass nie darüber diskutiert worden ist. Ich nehme an, dass sie in den nachfolgenden Verhandlungen eingebracht worden ist, vermutlich von den wirtschaftsstärkeren und größeren Ländern, die damit möglicherweise ganz gut leben können.

Diese Länder haben im Streben nach einer Einheitsfront der Länder gegenüber dem Bund auf sehr viele eigene Forderungen – zum Teil ausdrücklich, zum Teil stillschweigend – verzichten müssen. Wir haben jetzt nicht nur ein Verhandlungsergebnis zwischen Bund und Ländern vor uns, sondern auch ein Verhandlungsergebnis zwischen den Ländern, bei denen die eine Seite Konzessionen machen und Verzicht erklären und die andere Seite in der Kompensation ebenfalls Verzicht erklären musste, um die gewünschte Einheitsfront in den Verhandlungen mit dem Bund zustande zu bringen. Insofern könnte man sagen, dass aus der Perspektive der wirtschafts- oder finanzschwächeren Länder Art. 104 b Satz 2 unter der Maxime „volenti non fit iniuria“ hingenommen werden könnte.

(D) Hier geht es aber um die Verfassung des Gesamtstaates. Ich denke, dass die Ausschüsse unter dem Gesichtspunkt des gesamtstaatlichen Interesses in dieser Frage zu Ergebnissen kommen müssen, die nicht davon abhängen können, ob gewisse Ministerpräsidenten in gewissen Verhandlungssituationen wohl oder übel eine Konzession haben in Kauf nehmen müssen.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Meine Damen und Herren, damit haben wir Punkt A abgearbeitet. Ich bedanke mich sehr für die Disziplin. Ich finde, wir haben diesen Teil in einem guten Zeitbudget geschafft.

Ich unterbreche die Sitzung für eine Mittagspause. Wir setzen die Sitzung um 14 Uhr fort.

(Unterbrechung von 13.05 bis 14.06 Uhr)

(A) Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Meine sehr verehrten Damen und Herren, wir treten jetzt in die nächste Runde ein. Wir kommen zu Teil B „Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen“.

Denjenigen, die neu hinzugekommen sind, möchte ich sagen, dass bereits Fragen zu diesem Komplex vorliegen. Auf Ihren Plätzen finden Sie jeweils weiße Wortmeldezettel vor, mit denen Sie Fragen anmelden können. Wir handeln immer fünf Fragen nacheinander ab, die wir dann beantworten lassen. Das Einzige, was wir gegenüber heute Vormittag ändern, ist, dass wir die Reihenfolge der Sachverständigen bei der Beantwortung der Fragen umdrehen. Dadurch kann auch einmal Herr Wieland beginnen. Ansonsten ist alles wie gehabt.

Wir beginnen nun mit der ersten Wortmeldung, mit der Wortmeldung des Herrn Abgeordneten Dr. Gehb, CDU/CSU.

Dr. Jürgen Gehb, MdB (CDU/CSU):

Ich möchte an den kleinen Disput anknüpfen, der sich am Ende der ersten Fragerunde zwischen Professor Meyer und Professor Kirchhof entwickelt hat. Ich hoffe doch, dass alle von demselben Grundgesetz ausgehen. Es wäre ja furchtbar, wenn schon die Sachverständigen von einem unterschiedlichen ausgingen. Was sollen erst die Bürger dazu sagen?

Ich möchte folgende Frage an Herrn Kirchhof und Herrn Wieland stellen: Halten Sie meine Auffassung für richtig, dass die Abweichungsbefugnis geradezu Sinn des geplanten Art. 72 Abs. 3 des Grundgesetzes ist, nämlich dass sich der Landesgesetzgeber in seinem Bereich am Ende selbstverständlich durchsetzen können soll und es, Herr Professor Meyer, nicht um den Anwendungsfall nach Art. 31 – Bundesrecht bricht Landesrecht – geht, sondern darum, dass das Grundgesetz eine solche Abweichung geradezu zulässt? In Art. 70 des Grundgesetzes werden die unterschiedlichen Zuständigkeitsebenen angesprochen. Vor diesem Hintergrund machen die Lex-posterior-Regelung und die Sechsmonatsfrist sehr wohl Sinn.

Halten Sie es für zutreffend, die Sechsmonatsfrist als Präklusionsfrist auszugestalten? Denn vom Zeitpunkt der Verkündung eines Gesetzes durch den Bundesgesetzgeber bis zum In-Kraft-Treten vergehen sechs Monate. Wenn sich der Landesgesetzgeber in dieser Zeit nicht zu einer Abweichung durchgerungen hat, dann muss das gelten, was der Bundesgesetzgeber entschieden und geregelt hat.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Die nächste Frage stellt Frau Kollegin Leutheusser-Schnarrenberger von der FDP-Fraktion.

Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, MdB (FDP):

Ich möchte Herrn Professor Pestalozza fragen. Wir haben bereits heute Morgen gehört, dass Sie andere Ansätze haben, um bei der klaren Zuordnung der Gesetzgebung zu einer größeren Transparenz zu kommen. Ich habe in Bezug auf die Möglichkeiten gerade im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung folgende

generelle Frage an Sie – man kann das ja in Bereiche mit Abweichungsrechten, in Bereiche mit und ohne abweichungsfeste Kerne, in Bereiche, in denen in Ausnahmefällen ein besonderes Bedürfnis nach einer bundeseinheitlichen Regelung vorliegt oder in denen dies nicht der Fall ist, aufschlüsseln; Art. 84 des Grundgesetzes wurde bereits heute Morgen angesprochen –: Bei welchen in dem vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen sehen Sie Möglichkeiten der Klarstellung, des besseren Verständnisses und der besseren Transparenz, was derzeit eher weniger denn mehr – das muss man jedenfalls nach dem, worüber wir heute mit den Sachverständigen diskutiert haben, feststellen – gegeben ist? **(C)**

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Professor Meyer und Herrn Professor Pestalozza. Ich bitte Sie, an Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 des Grundgesetzes, das Recht der Wirtschaft, einmal exemplarisch festzumachen, ob der Weg, den man dort geht, nämlich in der konkurrierenden Gesetzgebung viele Ausnahmebestimmungen festzuschreiben und Interpretations- und Auslegungsmöglichkeiten zuzulassen, der richtige ist. Hätte man die Aufteilung bei der konkurrierenden Gesetzgebung nicht auch anders vornehmen können, vielleicht auch mit mehr Kompetenzen für die Länder?

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Die dritte Frage stellt der Kollege Ortwin Runde von der SPD-Fraktion.

Ortwin Runde, MdB (SPD):

Ich habe eine Frage an die Professoren Meyer und Scharpf. Wir haben uns ja verschiedentlich über die maliziöse Erforderlichkeitsklausel in Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes und darüber unterhalten, dass sie Anfang der 90er-Jahre eine Notlösung war, als man die Kompetenzen nicht aufzuteilen vermochte und die Aufteilung weitgehend dem Verfassungsgericht überlassen hat. Im Gesetzentwurf wurde bereits eine Reihe von Gesetzesmaterien nicht mehr der Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs. 2 unterworfen. In Art. 105 des Grundgesetzes, in dem die Zuständigkeitsverteilung in der Steuergesetzgebung geregelt ist, steht in Abs. 2 nach wie vor die Erforderlichkeitsklausel, bezogen auf Steuermaterien wie Erbschaftsteuer und Kfz-Steuer. Würden Sie es für sinnvoll halten, die Klausel in Art. 72 Abs. 2 auch für diese Gesetzesmaterie nicht mehr vorzusehen, vor allem vor dem Hintergrund, dass jeder Einzelbürger bei der Wohnwagensteuer und Ähnlichem klagen könnte und dann eine Versteinerung eintreten würde? **(D)**

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank, Herr Runde.

Die nächste Frage stellt die Kollegin Katrin Kunert, Fraktion Die Linke.

Katrin Kunert, MdB (DIE LINKE):

Danke schön, Herr Vorsitzender. – Meine Frage richtet sich an Herrn Professor Henneke. Ich würde auch Herrn Professor Kirchhof darum bitten, seine

Katrin Kunert, MdB

- (A) Sicht der Dinge zu benennen. Wir reden beim Komplex B über die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen. Wie wir wissen, streben die kommunalen Spitzenverbände seit 1973 ein verbindliches Mitwirkungsrecht an, was die Gesetzgebung des Bundes angeht. Wenn man sich die geplanten Art. 84 und 85 des Grundgesetzes anschaut, könnte man meinen, dass es in Zukunft kein Durchgriffsrecht mehr in Bezug auf die Kommunen geben soll und sich das verbindliche Mitwirkungsrecht kommunaler Spitzenverbände daher möglicherweise erübrigt. Meine Frage ist: Herr Professor Henneke, meinen Sie nicht, dass man dieses verbindliche Mitwirkungsrecht festschreiben sollte, wenn man davon ausgeht, dass es Gesetze gibt, die trotzdem mittelbar in den Kommunen wirken?

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Bevor ich den fünften Fragesteller aufrufe, möchte ich darauf hinweisen – damit Sie nicht denken, wir hielten uns nicht an die Reihenfolge –, dass es momentan nur Fragen aus dem Bereich der Abgeordneten des Bundestages gibt.

Die fünfte Frage stellt der Kollege Montag, Fraktion des Bündnisses 90/Die Grünen.

Jerzy Montag, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):

- (B) Danke schön, Herr Vorsitzender. – Ich möchte an Herrn Professor Henneke und Herrn Professor Möllers eine Frage zu den Kommunen stellen. Sowohl in Art. 84 Abs. 1 Satz 6 als auch in Art. 85 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes in der Fassung des Gesetzentwurfes wird inhaltsgleich bestimmt, dass Aufgaben an Gemeinden und Gemeindeverbände nicht durch Bundesgesetz übertragen werden dürfen. Meine Frage läuft darauf hinaus: Geht der sehr allgemein gültige Vorschlag zu Art. 84 und 85, den ich in dem Sinne unterstützen würde, dass der Bund die Kommunen, wenn er ihnen Aufgaben überträgt, natürlich nicht alleine lassen darf, nicht zu weit? Denn es wird mit keinem Wort darauf eingegangen, um welche Aufgaben es sich dabei handelt. Außerdem werden keine Bedingungen genannt, unter denen eine Aufgabenübertragung vielleicht doch möglich sein müsste oder könnte. Stattdessen soll kategorisch – unter welchen Bedingungen auch immer und welche Aufgaben es auch immer sein mögen – ein Verbot ausgesprochen werden, Aufgaben von der Bundesebene an die Gemeinde zu übertragen. Geht diese Vorschrift Ihrer Auffassung nach nicht zu weit?

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank, Herr Montag.

Jetzt beginnt Herr Professor Dr. Wieland die Antwortrunde. Er antwortet auf die Frage von Herrn Gehb.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland:

Ich würde Ihnen tatsächlich darin zustimmen, dass es bei dem von Ihnen angesprochenen Problem nicht um Art. 31 des Grundgesetzes geht. Art. 31 greift nur

- (C) dann, wenn die Gesetzgebungszuständigkeiten vorher nicht geprüft worden sind. Hier liegt eine Neuregelung der Gesetzgebungszuständigkeit vor. Es besteht eine originäre Zuständigkeit der Länder. Also ist dies kein Fall für Art. 31 des Grundgesetzes.

Zur der Frage, ob man die Sechsmonatsfrist als Präklusionsfrist ausgestalten sollte. Davor würde ich warnen, weil das den gegenteiligen Effekt haben könnte. Wenn man Landesparlamente gewissermaßen unter Druck setzt und sagt: „Wenn ihr abweichen wollt, dann müsst ihr das innerhalb von sechs Monaten tun“, könnte es in Situationen, in denen sich Länder nicht ganz sicher sind, ob sie nicht vielleicht doch abweichen wollen, sein, dass sie vorsorglich erst einmal abweichen, um ihre Rechtsposition gewissermaßen zu halten, obwohl sie, längerfristig betrachtet, mit der Bundesregelung leben könnten. Ich würde eher dafür plädieren, es bei der vorgesehenen Regelung zu belassen.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank, Herr Professor Wieland.

Jetzt antwortet Herr Professor Scharpf auf die Frage von Herrn Runde.

Sachverständiger Prof. Dr. Fritz W. Scharpf:

- (D) Die Sechsmonatsfrist zur Ausschlussfrist zu machen, ist eine Entmündigung der Landespolitik. Sie muss auch nach drei Jahren noch die Möglichkeit haben – möglicherweise unter einer neuen Koalition –, sich zu überlegen, ob man eine andere Regelung will.

Nun zu der Frage, die an mich adressiert worden ist. Herr Runde, die Erbschaftsteuer wie auch die Vermögensteuer und die Kraftfahrzeugsteuer sind Steuern, deren Aufkommen ausschließlich den Ländern zufließt. In anderen Bundesstaaten – einem ganz kleinen, der Schweiz, und einem sehr großen, den USA – sind solche Steuern von Kanton zu Kanton, von Gliedstaat zu Gliedstaat höchst unterschiedlich geregelt. Wenn man die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Juniorprofessur anwendet, dann sieht man, dass dies in der Tat Kompetenzbereiche wären, in denen der Bund kaum noch etwas regeln könnte.

In der Kommission haben wir – allerdings haben sich die Länder nicht darauf eingelassen – über eigene Steuerkompetenzen der Länder diskutiert. Die Länder haben es bisher abgelehnt, eigene Kompetenzen hinsichtlich der Steuern, deren Aufkommen ausschließlich ihnen zufließt, zu akzeptieren, mit Ausnahme der Grunderwerbsteuer. Wenn die Länder in ihrer Position konsequent gewesen wären, hätten sie die Steuern, deren Aufkommen den Ländern zufließt, zu den in Art. 72 Abs. 2 genannten Ausnahmen hinzufügen müssen. Da sie das nicht getan haben, habe ich noch eine gewisse Hoffnung, dass man im Zuge der Diskussion um die Finanzverfassungsreform vielleicht doch zu eigenen Gesetzgebungskompetenzen der Länder für ihre eigenen Steuern kommen kann.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank, Herr Professor Scharpf.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner

- (A) Jetzt antwortet Herr Professor Pestalozza auf die Frage von Frau Leutheusser-Schnarrenberger.

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Pestalozza:

Die erste Frage war: Wie ist mehr Transparenz im Rahmen des durch die Reform vorgegebenen Systems möglich? Ist dies überhaupt möglich? Dies betrifft Art. 74 in Verbindung mit Art. 72 des Grundgesetzes.

Es fällt auf, dass die 33 Kompetenztitel, die nach der Neuregelung in Art. 74 vorgesehen sind, nur noch zu einem Drittel der Erforderlichkeitsklausel unterworfen werden. Zwei Drittel sind davon freigestellt, und zwar ausweislich der Begründung deswegen, weil in diesen Gebieten die Erforderlichkeit gegeben sei und nicht in Zweifel stehe. Das ist eine merkwürdige Begründung, die, wenn man sich die einzelnen Titel ansieht, schon heute nicht überzeugt. Was sich künftig an Veränderungen ergeben wird, kann man gar nicht vorhersehen; denn die Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung mag zwar heute gegeben sein, morgen aber nicht – und umgekehrt. Wie die Annahme, dass eine Erforderlichkeit, da sie heute in bestimmten Kompetenzbereichen besteht, nicht eigens gefordert zu werden braucht, einer doch dauerhaft geltenden Verfassungsreform zugrunde gelegt werden kann, verstehe ich nicht. Schon von daher ist mein Plädoyer, entweder alles – bis auf die Materien, bei denen man eine Abweichungskompetenz zugestehen will – weiter der Erforderlichkeitsklausel zu unterstellen oder sie unterschiedslos ganz zu streichen.

- (B) Beispielsweise ist in Art. 74 Abs. 1 Nr. 14, „das Recht der Enteignung, soweit sie auf den Sachgebieten der Artikel 73 und 74 in Betracht kommt“, eine Erforderlichkeit keine Voraussetzung für eine bundesgesetzliche Regelung. Ich frage mich, woher die Autoren des Entwurfes das Wissen nehmen, dass bei einer bundesgesetzlichen Regelung in diesem Bereich insbesondere dann, wenn nach Art. 74 die Sachregelung von den Ländern wahrgenommen worden ist, eine Erforderlichkeit besteht. Umgekehrt wird bei der vielleicht wichtigeren Nr. 25 weiter die Erforderlichkeit im Sinne von Art. 72 Abs. 2 gefordert, obwohl man weiß, dass es zu den eigentlich drängenden Gesetzgebungsaufgaben gehört, uns endlich ein modernes und einheitlich geltendes Staatshaftungsrecht zu verschaffen, zu dem wir bislang nicht imstande gewesen sind.

Es gibt also Beispiele für Pro und Contra, bei denen nicht klar ist, nach welchen Kriterien abgegrenzt wird. Die Erforderlichkeit muss jeweils belegt werden oder sie wird vom verfassungsändernden Gesetzgeber unwiderleglich vermutet. Die Unterscheidung zwischen ausdrücklich notwendiger und begründbarer Erforderlichkeit im Sinne von Art. 72 Abs. 2 und vermuteter Erforderlichkeit muss nach meinem Eindruck noch einmal Punkt für Punkt durchgegangen werden. Ich halte das Unterfangen eigentlich für undurchführbar und schlage vor, entweder alles oder gar nichts unter die Erforderlichkeitsklausel zu stellen, besser gar nichts. Wir brauchen mehr Transparenz bei der Abgrenzung, mehr Begründung und mehr Darlegungslast.

- (C) Der verfassungsändernde Gesetzgeber muss darlegen, warum er an der einen Stelle eine Erforderlichkeitsklausel vorsieht und an anderer Stelle nicht.

Ich hatte schon vorhin die Gelegenheit, zu erwähnen, dass sich die Freistellung von dem Kriterium der Erforderlichkeit bei den letzten Nummern, die aus der Rahmenkompetenz übernommen worden sind, von selbst versteht. Wenn man hier eine Vollkompetenz festlegt, bejaht man die Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung. Wenn man zudem noch eine Abweichung gestattet, kann man nicht verlangen, dass eine Erforderlichkeit ausdrücklich gegeben ist. Hier liegt aus europarechtlichen Gründen ein weiterer Widerspruch vor, auf den ich schon hingewiesen habe. Das, was man mit der Abweichungskompetenz in den Nrn. 28 bis 33 geschaffen hat, ist keine Verbesserung gegenüber der Rahmenkompetenz.

Wenn ich zu Art. 74 den Art. 72 Abs. 2 und 3 hinzunehme, so stört mich an der geltenden und beim Art. 72 Abs. 2 insofern beibehaltenen, aber auf einzelne Sachgebiete begrenzten Regelung der Umstand, dass die Erforderlichkeitsklausel seit jeher genauso wie ihr Vorgänger, die Bedürfnisklausel, einen Geburtsfehler hatte. Beide Klauseln waren bzw. sind so formuliert, dass eigentlich eine Gesetzgebungspflicht des Bundes angenommen werden müsste, wenn ein Bedürfnis oder eine Erforderlichkeit vorliegt. Es bleibt aber eine Gesetzgebungsermächtigung. Es bleibt auch dabei, dass die Länder, wenn der Bund dieser Ermächtigung trotz Erforderlichkeit – früher: trotz Bedürfnisses – nicht nachkommt, Gesetze trotz dieses Bedürfnisses ohne weiteres erlassen können. Hier wird also und wurde seit jeher eine Bedingung für das Tätigwerden des Bundes aufgestellt, die zu kräftig formuliert ist. Es müsste eine sanftere Formulierung gefunden werden, die es erlaubt, anzunehmen: Es wäre gut, wenn der Bund hier regelte. – Aber wirklich notwendig in einem engeren Sinne ist dies nicht; denn wir wollen ja, dass der Bund bei seiner freien Entscheidung bleibt, und wir wollen den Ländern, wenn der Bund nicht tätig wird, Bewegungsspielraum geben. Die Klausel ist, auch wenn sie nur noch für begrenzte Gebiete gilt, schlecht formuliert.

Der Vorzug einer Streichung ergibt sich daraus, dass der Bund im Falle einer Streichung voraussetzungslos tätig werden könnte und das Problem entfallen würde. Ich würde dafür plädieren, dass umgekehrt die Abweichungskompetenz der Länder, wenn man nicht auf sie verzichten will, unter eine Negativerforderlichkeitsklausel gestellt wird. Das heißt, die Länder dürfen abweichen, wenn und soweit nicht im gesamtstaatlichen Interesse usw. eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich scheint.

Wenn man das nicht will und das Kriterium der Erforderlichkeit angesichts dieser negativen Formulierung für zu schwammig oder zu stark formuliert hielte, würde ich dafür plädieren, dass wir in die Verfassung das aufnehmen, was der Bundesgesetzgeber schon heute verfassungswidrigerweise öfter tut: Er ermächtigt die Länder mit einem einfachen Gesetz – ein

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Pestalozza

- (A) Beispiel dafür hat Kollege Meyer erwähnt – zur Abweichung von seiner getroffenen Regelung. Als Minimalbedingung für die Abweichungskompetenz der Länder würde ich in die Verfassung aufnehmen wollen: Sie dürfen abweichen, wenn sie der Bundesgesetzgeber dazu ermächtigt. Damit würde eine schon heute gängige, allerdings verfassungsrechtlich nicht abgedeckte Praxis abgesegnet und auf Verfassungsebene gehoben werden.

Zu den Sätzen 2 und 3 des geplanten Art. 72 Abs. 3 ist schon einiges gesagt worden. Ich schließe mich denjenigen an, die die Lex-posterior-Regel für unverzichtbar halten. Wenn man die Abweichungskompetenz will, dann muss man das Ganze so regeln, dass das jeweils spätere Gesetz vorgeht. Gerade deswegen und wegen des zu befürchtenden Gesetzgebungswettlaufes erscheint mir das Ganze aber nicht praktikabel.

Dies ist kein Punkt, bei dem man auf das Prinzip Hoffnung setzen sollte. Das ist bei Verfassungsreformen schon öfter gemacht worden, nach dem Motto: Es wird so sein, dass der Gesetzgeber diese neue Möglichkeit ganz vernünftig und restriktiv handhabt. Das hoffen wir alle; aber darauf kann man sich nicht verlassen. Das hängt von der politischen Konstellation ab. Wer garantiert dem Bürger im Lande, dass nicht ein Land aus der Reihe der Vernünftigen aussichert und aus Gründen der Profilneurose eine abweichende Regelung beschließt und der Bund dieses Land damit diszipliniert, dass er anschließend seine alte Regelung erneut in Kraft setzt, die ja dann nach dem fortgeltenden

- (B) Art. 31 des Grundgesetzes die abweichende Landesregelung ablösen muss? Ich halte das nicht für der Weisheit letzter Schluss.

Mehr Transparenz ist möglich. Aber dafür müsste man einen Teil des in Art. 72 des Grundgesetzes vorgesehenen Systems aufgeben. Zum Teil müsste man die einzelnen Kompetenztitel noch einmal durchsehen.

Nun zu der konkreteren Frage zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 11. Hier haben wir einen von mehreren Fällen dafür, dass eine bisher vorhandene Kompetenz dadurch, dass ein Zusatz, also ohne dieses und jenes Recht, gemacht wird, begrenzt wird. Diese Regelungstechnik hat einen Vorzug: Man erfährt auf diese Weise endgültig – weil in der Verfassung festgeschrieben –, dass diese jetzt exkludierte Materie zum betreffenden Kompetenztitel gehört. Aber wenn der Kompetenztitel selbst schwach formuliert ist, so wie das ausgerechnet bei Nr. 11 der Fall ist, werden alle Schwächen dieses Kompetenztitels auf die Ausnahmereiche übertragen. Beim „Recht der Wirtschaft“ ist das klar. Das ist ein sehr viel weiter gefasster Begriff als die in den Klammern aufgezählten Einzelgebiete; das wird auch vom Bundesverfassungsgerecht so ausgelegt.

Mein Vorschlag für mehr Transparenz wäre – ich habe es vorhin angedeutet –, dass man das bei der alten Nr. 11 bestehende Problem löst und sich entscheidet: Entweder heißt es „Recht der Wirtschaft“ und der Klammerzusatz wird gestrichen oder es wird der Begriff „Recht der Wirtschaft“ gestrichen und die Klammer aufgelöst. Dann ist gegen die Ausnahmeregelung,

also ohne das Recht des Ladenschlusses und dergleichen, nichts einzuwenden. Die Grundbereinigung der betreffenden Kompetenznorm wäre also Voraussetzung; ansonsten würde ich eine solche Kompetenz nicht einer Verfassungsänderung unterziehen. (C)

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank, Herr Professor Pestalozza.

Dann antwortet jetzt Herr Professor Möllers auf die Frage von Herrn Montag.

Sachverständiger Prof. Dr. Christoph Möllers:

Zu Herrn Montags Frage bezüglich der Adressierung von Aufgaben an die Kommunen. Ich glaube grundsätzlich, dass die jetzt vorgesehene Regelung eine gute Entscheidung ist; denn wir müssen uns klar machen – das ist ein Schema, das wir sowohl im Bundesstaat der Bundesrepublik Deutschland als auch in der EU sehen –, dass Eingriffe in die Organisationshoheit immer noch Eingriffe sind, die einer härteren Rechtfertigung bedürfen als Eingriffe in Verfahren.

Das Organisationsrecht ist ein Recht, das nicht die Beziehung zwischen Bürger und Staat, sondern im Grunde genommen das Innenleben des Staates betrifft. Man kann mit Fug und Recht sagen, dass das schwer zu rechtfertigen ist. Wenn wir bedenken, dass die Gemeinden einerseits Teil der Staatsverwaltung der Länder sind, aber andererseits auch einen quasi grundrechtlichen Status genießen, ist das wohl eine richtige Entscheidung. (D)

Das heißt natürlich nicht, dass es keine Friktionen geben wird. Es wird sicherlich Folgeprobleme geben. Man denke an den berühmten § 10 des Baugesetzbuches: Die Gemeinde beschließt den Bebauungsplan in der Form der Satzung. – Einerseits dürfte das nach dem geplanten Art. 85 des Grundgesetzes eine verfassungswidrige Norm sein. Andererseits ist die Satzungsautonomie der Gemeinden durch Art. 28 des Grundgesetzes gedeckt. Im Ergebnis wird also die geplante Neuregelung zu nichts führen.

Ich glaube überhaupt, dass die Gemeinden nach der Verabschiedung der Reform nicht viel weniger Aufgaben wahrnehmen werden. Es wird eher so sein, dass die Entscheidung, wer die Aufgaben übertragen bekommt, nunmehr von den Landesparlamenten zu rechtfertigen sein wird, vielleicht auch mit Folgen für die Kostenverteilung innerhalb der Länder.

Insofern sehe ich die Entscheidung als solche schon als einen Beitrag für eine gewisse Form von strukturierter Verantwortungszurechnung an, auch wenn wir in der Tat noch nicht absehen können, wie viele Gesetze wir vermutlich umformulieren müssen. In der Sache geht es um die Beziehungen innerhalb der Länder. Ich denke, der Bund sollte sich da heraushalten.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Jetzt antwortet Professor Meyer auf die Fragen von Frau Leutheusser-Schnarrenberger und Herrn Runde.

(A) Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer:

Frau Leutheuser-Schnarrenberger, die Technik, durch einen Klammerzusatz Detailmaterien aus Art. 74 Nr. 11 „Recht der Wirtschaft“ herauszunehmen, ist praktisch nicht aufgebbar. Auch der Vorschlag von Herrn Pestalozza funktioniert nicht; denn wenn Sie die ausgenommenen Teile einzeln aufführen – dies können Sie natürlich tun –, müssten Sie auch die dem Bund verbleibenden Teile einzeln aufführen. Das ist praktisch unmöglich. Das heißt, bei solchen Globaltiteln wie „Recht der Wirtschaft“ oder „Öffentliche Fürsorge“ funktioniert nur diese Technik. Ich sehe keine Schwierigkeiten bei dieser Technik.

Herr Runde hat auf Art. 72 Abs. 2, den Erforderlichkeitsartikel, in Verbindung mit Art. 105 des Grundgesetzes, „Verteilung der Gesetzgebungskompetenz im Steuerwesen“, hingewiesen. Das ist tatsächlich ein sehr prekärer Punkt. Ich darf daran erinnern – das wird meist vergessen –, dass die Verschärfung der Erforderlichkeitsklausel bzw. die Umwandlung der Bedürfnis- in eine Erforderlichkeitsklausel und der ausdrückliche Hinweis an das Gericht, durch eine eigene Prozessnorm darüber zu judizieren, zwei Probleme mit sich gebracht haben: Das eine relativ einfache Problem besteht bei ganzen Gesetzen. Erfüllen ganze Gesetze noch das Kriterium der Erforderlichkeit? Beim Ladenschlussgesetz etwa ist das verneint worden.

(B) Das viel weiter gehende und praktisch alle Kompetenzausübungen betreffende Problem ist, dass mit dem Kriterium der Erforderlichkeit nicht nur das Gesetz selbst infrage gestellt werden kann. Vielmehr muss nach der Verfassungsrechtsprechung bei jeder einzelnen Norm bzw. jedem Halbsatz im Gesetz gefragt werden, ob sie bzw. er eigentlich erforderlich waren. Das hat die Konsequenz, dass sich der Bund in den Gebieten, in denen Sie die Erforderlichkeitsklausel belassen, immer fragen muss: Können wir ein Gesetz machen, das einigermaßen abgerundet ist, oder müssen wir die Abrundungsregeln mangels Erforderlichkeit den Ländern überlassen?

Ich sehe nicht, dass es für die Länder eine attraktive Gesetzgebungskompetenz ist, Abrundungsgesetze zu Bundesgesetzen zu beschließen. Ich halte das für eine ganz fatale Entwicklung. Sie müssen sich darüber im Klaren sein, dass dieser zweite Teil bei der fatalen Wirkung, die die Erforderlichkeitsklausel gehabt hat, meist verschwiegen wird.

Deshalb war mein Vorschlag, in Art. 72 Abs. 2 zumindest das Wort „soweit“ zu streichen; denn das Gericht hat sich in seiner Rechtsprechung – man muss jede einzelne Norm und jeden Halbsatz unter das Kriterium der Erforderlichkeit zwingen können – ausschließlich auf das Wort „soweit“ berufen. Damit ist keine große Ausweitung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes verbunden, weil das im Grunde schon mit dem Wort „wenn“ bezeichnet ist. Wenn Sie das Wort „soweit“ streichen, ist das ein Signal an das Gericht, in diesen Punkten vielleicht nicht so eng zu argumentieren.

Herr Runde, nun zu Art. 105 des Grundgesetzes. Tatsächlich ist das ein Problem, das bisher noch nicht

(C) gesehen worden ist. Man kann sich fragen, ob es, wenn die Regelungen in einer Reihe von Bundessteuergesetzen denn angegriffen werden würden, entweder zu einer Änderung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Steuerbereich, was ich eher prognostizieren würde, oder zu einem Verbot etwa der Kraftfahrzeugsteuer durch den Bund kommen würde. Man muss sich fragen: Ist das eigentlich sinnvoll? Es ist natürlich nicht sinnvoll. Die Zustimmungsbefugnis hat die einzige Bedeutung, dass der Bundesrat bei Steuergesetzen – nur für diese gilt sie ja –, deren Ertrag den Ländern oder deren Gemeinden ganz oder zum Teil zukommt, ein Mitbestimmungsrecht hat, damit der Bund den Ländern Steuererträge nicht minimieren kann. Das ist eine sehr vernünftige Regelung.

Ich prognostiziere, dass das Bundesverfassungsgericht in Fortsetzung der Rechtsprechung zum Beitragsatzsicherungsgesetz sagen wird: Die Zustimmung darf nur verweigert werden, wenn auf diese Weise eine Minimierung des Steuerertrages der Länder zur Debatte steht, aber nicht aus anderen Gründen. Ein Beispiel: Die Abschaffung der Eigenheimzulage war, finanziell gesehen, ausschließlich zugunsten der Länder gedacht. Nach meiner Ansicht müsste das Gericht zu dem Ergebnis kommen: Es gibt kein Zustimmungsverweigerungsrecht in diesem Bereich, wenn es um eine Erhöhung der Steuereinnahmen geht. Aber das ist ein ungelöstes Problem.

(D) Die Frage ist, ob man die Kopplung an Art. 72 Abs. 2 vollends aufgibt und sich möglicherweise eine andere Regelung einfallen lässt. Tatsächlich fällt es schwer, zu akzeptieren, dass wir unser Erbschaftsteuergesetz oder welche Gesetze auch immer sozusagen länderuneinheitlich gestalten können. Natürlich können Sie sagen: Dies ist erforderlich; es gibt viele Bundesstaaten, in denen das selbstverständlich ist. – Aber es widerspricht unserer Verfassungskultur. Man kann dem Bundesverfassungsgericht vorwerfen, dass es überhaupt keine Rücksicht auf das genommen hat, was wir Verfassungskultur nennen.

Das BGB wäre, wenn es weiter unter die Erforderlichkeitsklausel fallen würde, vom Bund heute nicht mehr zu erarbeiten. Das BGB ist am 1. Januar 1900 in Kraft getreten und war ein großer Erfolg der damaligen deutschen Einigung. Das wäre heute aufs Spiel gesetzt worden. Will das jemand? Wollen das die Länder? Nein. Die Frage ist, wie man eine Verfassung so gestaltet, dass solche unsinnigen Ergebnisse nicht dabei herauskommen.

Danke.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Dann antwortet jetzt Professor Kirchhof auf die Fragen von Herrn Gehb und Frau Kunert.

Sachverständiger Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof:

Herr Gehb, erst einmal zu Ihrer Frage, ob die Lex-posterior-Klausel auch ein Fall für Art. 31 des

Sachverständiger Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof

- (A) Grundgesetzes ist. Ich meine, sie ist es schon. Es gibt in der deutschen Rechtsordnung verschiedene Methoden, Kollisionen zu vermeiden oder aufzulösen. Eine Kollisionsvermeidungsmethode ist, exklusive Kompetenzen zuzuteilen. Dann kann es gar nicht zu einer Kollision kommen, weil immer nur einer zuständig ist. Die anderen Möglichkeiten sind die Regeln in Art. 31: Lex posterior und Lex specialis. In diesem Fall ist der Konflikt formell schon eingetreten. Dann schauen wir nur, welche Regel zurücktritt.

Im Bereich des Art. 72 Abs. 3, so wie er geplant ist, gibt es Parallelkompetenzen. Der Bund und jedes Land dürfen rechtmäßig Gesetze erlassen. Beide handeln rechtmäßig; also muss ich zu den anderen Kollisionsregeln greifen. Beide Male geht es um kompetenzgerechtes Recht. Hier ist die Lösung in Art. 72 Abs. 3, dass er auf die Kollisionsregel des Art. 31 verzichtet und sofort auf die Lex-posterior-Regel springt. Deshalb geht es in diesem Fall zwar um Art. 31 oder zumindest um die Frage, ob wir Kollisionsregeln brauchen. Es wird insoweit aber auf den Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ verzichtet. Dies muss ja auch sein; denn sonst würde die Abweichungsregel keinen Sinn machen. Dann könnte ein Land zwar abweichendes Landesrecht erlassen; aber es würde nach Art. 31 immer gegenüber dem Bundesrecht zurücktreten. Das ergäbe keinen Sinn.

- (B) Die zweite Frage betraf die Sechsmonatsfrist in der Ausgestaltung als Präklusionsfrist. Präklusionsfristen legt man in Verwaltungsverfahren und in Prozessen fest, damit jemand unter Druck gesetzt wird und sich schnell entscheidet, weil man zügig Rechtssicherheit und Rechtsklarheit haben will. Das sind sozusagen Zwangsfristen für denjenigen, der ein Rechtsmittel einlegen, einen Antrag stellen oder eine Einrede vorbringen könnte.

Ich würde eine solche Präklusionsfrist hier nicht einführen. Erstens ist es eines Parlaments unwürdig, die erste Gewalt eines Landes sozusagen wie einen Kläger oder Antragsteller unter Druck zu setzen, damit er sich schnell entscheidet. Zweitens – das ist bereits gesagt worden – können sich die politischen Verhältnisse ändern. Drittens könnte auch nach Ablauf dieser Frist ein Bedürfnis nach einer landesgesetzlichen abweichenden Regelung auftreten. Darum würde ich nicht zu dem Instrument der Präklusionsfrist greifen. Ich bin ohnehin kein großer Fan der Sechsmonatsfrist, ob als Präklusionsfrist oder anders ausgestaltet. Ich weiß nicht, ob man sie überhaupt braucht.

Zum Schluss bin auch ich danach gefragt worden, ob es sinnvoll ist, Mitwirkungsrechte der Kommunen an der Gesetzgebung ins Grundgesetz aufzunehmen. So etwas gibt es in vielen Landesverfassungen. Dahin gehört dies auch; denn dort verkehrt der teilsouveräne Gliedstaat auf einer wesentlichen Autonomieebene, nämlich auf seiner eigenen, die einerseits die Verwaltung darstellt und seinen Gesetzen ausliefert ist und die andererseits wegen dieser Autonomiegewährleistung eine eigenständige Kraft sein soll. Da ist dieser Bereich richtig angesiedelt.

- (C) Eine Bundesverfassung beschäftigt sich erstens im Grundrechtsteil mit dem Verhältnis der Gesellschaft zu den Bürgern, zweitens im staatsorganisationsrechtlichen Teil mit der Organisation des Bundes und drittens – das ist das Wichtigste – als übergreifende Verfassung mit dem Verhältnis des Bundes zu den Ländern. Eine Vorschrift über den Binnenorganisationsbereich der Länder – die Kommunen gehören zu dieser Verwaltungsebene – gehört eigentlich nicht dorthin. Deshalb wäre es mir nicht lieb, wenn man diesen Bereich in die Bundesverfassung aufnehmen würde.

Ich würde auch fragen: Brauchen wir dies wirklich? Mit der Beteiligung der Kommunen, vor allem der kommunalen Spitzenverbände, hat es ja bisher cum grano salis ganz gut geklappt. Wir haben gesehen, dass sie in der Föderalismuskommission erhebliches Gehör gefunden haben und sie ihr Gewicht einbringen konnten. Ich glaube, wir sollten das ohnehin schon etwas sperrige Gesetzgebungsverfahren im Bundesbereich nicht noch durch Vorschriften im Grundgesetz über die kommunale Mitwirkung aufblähen. Man muss sehen, dass das auch immer ein Ansatzpunkt für Prozesse ist.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Jetzt wird die erste Antwortrunde von Professor Henneke mit seiner Antwort auf die Fragen von Frau Kunert und Herrn Montag abgeschlossen.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke: (D)

Mit Blick auf die Antwort von Herrn Kirchhof bin ich dankbar, dass wir die Reihenfolge des Antwortens umgedreht haben.

Ich würde gerne mit der Frage von Herrn Montag anfangen. Ich widerspreche Herrn Möllers zum Teil: Verfassungswidrig wird nichts. Wegen der Übergangsregelung in Art. 125 a Abs. 1 gilt Bundesrecht fort, ohne verfassungswidrig zu werden. Aber das war ja nicht Ihre eigentliche Frage.

Seitdem Niedersachsen zum 1. Januar 2006 nachgezogen hat, ist in allen Verfassungen der Länder eine Konnexitätsregelung zwischen Land und Kommunen für jedwede Aufgabenart, und zwar sowohl für die Übertragung staatlicher Aufgaben als auch für die Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben, festgeschrieben. Es gibt eine Ausnahme: In Thüringen greift das nicht für Selbstverwaltungsangelegenheiten. Das ist sozusagen der Hintergrund dafür, dass die Schutzfunktion der Länder in den Landesverfassungen greift. Das war vor zehn Jahren – hätten Sie damals dieselbe Frage gestellt – ganz anders. In Baden-Württemberg gab es das schon seit 1953; aber ansonsten ist das eine Bewegung, die erst 1998 mit verfassungsändernden Gesetzen eingesetzt hat.

Nach dem Grundsatz der Zweistaatlichkeit, der gerade von Herrn Kirchhof beschrieben worden ist, besteht sozusagen eine Pflicht. Art. 83 und 84 des Grundgesetzes besagen: Die Ausführung der Bundesgesetze liegt grundsätzlich bei den Ländern. – Neben den Kon-

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke

- (A) nexitätsregeln ist in den Landesverfassungen, ab und an sogar ausdrücklich normiert, ein Vorrang kommunaler Aufgabenwahrnehmung vor der Aufgabenwahrnehmung des Landes festgelegt. Das steht etwa in Art. 82 der sächsischen Verfassung. Die einzelnen Artikel der anderen Verfassungen kann ich Ihnen jetzt nicht nennen.

Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes gibt die kommunale Selbstverwaltung materiell vor. Insoweit sehe ich keine Einschränkung oder Verschlechterung der Position der Kommunen im Bundesstaat durch die geplanten Art. 84 Abs. 1 und Art. 85 Abs. 1. Im Gegenteil: Ich halte das für eine saubere strukturelle Lösung.

Dies leitet zu der Frage von Frau Kunert zu den Mitwirkungsrechten über. Da muss ich Herrn Kirchhof, was ich ungern tue, vehement – das Wort „vehement“ muss man natürlich in Anführungsstriche setzen – widersprechen. Ich möchte das in der Sache ausführen. In einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Maßstäbengesetz vom 11. November 1999 wurde formuliert, die Zweistufigkeit der Finanzverfassung sei seit 1956 zu einer Zweieinhalbstufigkeit modifiziert worden. „Zweieinhalbstufigkeit“ heißt, dass beispielsweise die Steuereinnahmen der Kommunen – danach hat auch Herr Runde gefragt – ausschließlich durch Bundesgesetze bestimmt werden. Art. 106 Abs. 5 des Grundgesetzes regelt die Beteiligung an dem Aufkommen aus der Einkommensteuer, Art. 106 Abs. 5 a die Beteiligung an dem Aufkommen aus der Umsatzsteuer und Art. 106 Abs. 6 die Verteilung des Aufkommens aus der Grundsteuer, der Gewerbesteuer und den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern. Das alles sind Bundesgesetze. Das heißt, auf der Steuerverteilungsseite trifft die Zweistufigkeit nicht zu.

Durch die Veränderung der Art. 84 und 85 ändert sich bei der Aufgabenwahrnehmung nichts. Im Gegenteil, in Sachsen hätten Sie sogar die Diskussion: Geben wir der Bundesagentur für Arbeit oder den Kommunen die Aufgabe der Grundsicherung, sozusagen der fortgesetzten Sozialhilfe? – Da hätten Sie ganz andere verfassungsrechtliche Bindungen gehabt, die eher zu einer Kommunalisierung geführt hätten. Die Stellung der Kommunen in der Aufgabenwahrnehmung wird im Ergebnis also nicht schwächer. Auch die Argumente für eine Mitwirkung werden deshalb nicht schwächer. Wir haben in der Kommission gemerkt, dass das nicht verfangen hat, weil es in den Bereich Technik verwiesen wurde.

Ich will Ihnen ein, wie ich finde, entscheidendes Beispiel für die Nichtbeachtung von Mitwirkungsrechten, wenn sie sozusagen nicht einforderbar, sondern nur in Geschäftsordnungen geregelt sind, geben: Im Jahre 1997 ist die Gewerbekapitalsteuer abgeschafft worden. An die Stelle der Gewerbekapitalsteuer ist eine kommunale Beteiligung an der Umsatzsteuer gemäß Art. 106 Abs. 5 a des Grundgesetzes gesetzt worden. Im Zuge dieser Reform ist im Satz 3 des Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes – die Garantie kommunaler Selbstverwaltung – der zweite Halbsatz angefügt wor-

den. Die Regelung mit der wirtschaftskraftbezogenen Steuerquelle ist neu eingeführt worden. Bis zur zweiten und dritten Lesung des Gesetzes hat es im Deutschen Bundestag keine Anhörung gegeben. Darauf ist von kommunaler Seite hingewiesen worden. Am Morgen der Verabschiedung dieses Gesetzes im Deutschen Bundestag fand um 8 Uhr eine Sitzung des Rechtsausschusses des Bundestages statt, bei der sozusagen im Nachgang die kommunalen Spitzenverbände angehört wurden, und zwar nicht zu irgendeiner Regelung, sondern zur Änderung des Art. 28 Abs. 2. In Wahrheit stand der Geburtstag des Abgeordneten Kleinert im Zentrum dieser Veranstaltung.

Durch Anhörungsrechte kann natürlich etwas erreicht werden. Deshalb hat diese Forderung sozusagen zum Standardforderungsrepertoire der kommunalen Spitzenverbände gehört; sie ist, nachdem das Thema in der Kommission nicht behandelt worden ist, aufrechterhalten worden. Es hat aber keine Forderung gegeben, das am heutigen Tage hier einzustreuen, um damit die Föderalismusreform noch zu befruchten.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank, Herr Professor Henneke.

Dann kommen wir zur zweiten Fragerunde. Als Erster hat Herr Minister Professor Reinhart aus Baden-Württemberg das Wort.

Minister Dr. Wolfgang Reinhart (Baden-Württemberg):

Ich habe zwei Fragen, und zwar an die Herren Kirchhof und Meyer. Halten Sie es verfassungsrechtlich für vertretbar, dass wir gemäß Art. 109 Abs. 5 im neuen Entwurf des Grundgesetzes auch Länder, die selbst die Kriterien der Verfassungsmäßigkeit einhalten, zur Haftung für die Nichteinhaltung der Haushaltsdisziplin heranziehen?

Darüber hinaus die Frage: Wie wird sich die Reform des Art. 84 Abs. 1 des Grundgesetzes aus Ihrer Sicht auf die Zahl der Zustimmungsgesetze auswirken? Wird das neue Zustimmungserfordernis des Art. 104 a Abs. 4 des Grundgesetzes aufgrund der Kostenfolge für die Länder den Erfolg nochmals völlig verschieben? Wie würden Sie das aus Ihrer Sicht prozentual einschätzen?

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank, Herr Professor Reinhart.

Die nächste Frage stellt der Kollege Abgeordnete Stünker, SPD-Fraktion.

Joachim Stünker, MdB (SPD):

Ich möchte jetzt zu dem Bereich übergehen, den wir heute Nachmittag erörtern wollen, nämlich Art. 72 des Grundgesetzes und die Frage: Was machen wir mit der Erforderlichkeitsregelung? Außerdem habe ich eine Frage zur Abweichungsgesetzgebung. Ich bitte sowohl Herrn Professor Meyer als auch Herrn Professor Scharpf, noch einmal Ausführungen zu dem folgenden

Joachim Stünker, MdB

- (A) Komplex zu machen. Wir haben zwar in der Kommission schon darüber gesprochen; aber wir haben hier eine öffentliche Anhörung mit Protokoll und es ist wichtig, dass gewisse Dinge für die vielen Kolleginnen und Kollegen später nachlesbar sind.

Sie haben darauf hingewiesen, dass die damalige Regelung mit der Erforderlichkeitsklausel ihren Zweck in zweierlei Hinsicht nicht erfüllen kann. Ich bitte Sie, noch einmal deutlich zu machen, in welcher Problematik der Deutsche Bundestag vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gegenwärtig steht. Welche Kompetenzen, von denen wir meinen, wir hätten sie noch immer, haben wir heute möglicherweise schon nicht mehr?

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Die dritte Frage stellt Frau Kollegin Abgeordnete Dyckmans, FDP-Fraktion.

Mechthild Dyckmans, MdB (FDP):

Danke schön, Herr Vorsitzender. – Wir haben uns hauptsächlich – das ist ja unser Hauptanliegen – mit den Kompetenzregelungen zwischen Bund und Ländern befasst. Ich möchte aber noch einen anderen Aspekt hereinbringen.

- (B) Meine Frage geht an Herrn Professor Pestalozza. Wie beurteilen Sie die Abweichungsrechte der Länder, auch unter dem Gesichtspunkt von Investitionen, für Deutschland? Investoren, die in Deutschland investieren möchten, müssen sich dann erst einmal darüber informieren, welches Land welche Regelung hat. Welche Einflüsse wird das auf Investitionsentscheidungen in Deutschland haben?

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Die vierte Frage stellt der Kollege Abgeordnete Benneter von der SPD-Fraktion.

Klaus Uwe Benneter, MdB (SPD):

Ich möchte noch einmal nachhaken. Herr Meyer und Herr Pestalozza, sehen Sie in der jetzt vorgesehenen Abweichungsgesetzgebung eine Verbesserung gegenüber der bisherigen Rahmengesetzgebung? Ein Großteil der Tatbestände aus der bisherigen Rahmengesetzgebung ist ja in die Abweichungsgesetzgebung mit übernommen worden.

Ich möchte gleich noch eine Frage anschließen. Es gibt ja abweichungsfeste Kerne. Inwieweit meinen Sie, dass dies eine Verbesserung darstellen könnte? Man könnte zum Beispiel ein Umweltgesetzbuch aus einer Hand auf Bundesebene vorlegen, von dem nur insgesamt abgewichen werden kann.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank, Herr Benneter.

Die letzte Frage in dieser Runde stellt Frau Kollegin Katrin Kunert, Fraktion Die Linke. (C)

Katrin Kunert, MdB (DIE LINKE):

Vielen Dank. – Ich möchte noch auf die Antwort von Herrn Professor Kirchhof reagieren. Herr Professor Kirchhof, wenn die Bundesgesetzgebung qualifiziert werden kann, indem man Mitwirkungsrechte einräumt, dann sollte der Bundestag auch alles tun, damit sich die Gesetzgebung vor Ort vernünftig darstellt und die Kommunen vernünftig handeln können. Dies ist einfach ein Hinweis.

Meine Frage geht an Professor Henneke. Sie kommen in Ihrer Stellungnahme auf Seite 6 zu dem Schluss, dass in der Begründung des Gesetzentwurfs zu Art. 1 Nr. 9 eine klärende Präzisierung erfolgen sollte. Sie haben vorhin schon etwas dazu gesagt. Hier geht es um die Finanzierung bereits vom Bund auf die Kommunen übertragener Aufgaben und möglicherweise erweiterter Aufgaben, um diese auch künftig zu sichern. Wenn Sie schon sagen, es muss in den Begründungstext, warum sollte es dann konsequenterweise nicht auch in den Gesetzestext?

Darüber hinaus frage ich Sie, ob in Art. 84 Abs. 1 und Art. 85 Abs. 1 des Grundgesetzes Regelungen zur Kostentragung bei Verordnungen und anderen untergesetzlichen Regelungen, die beispielsweise durch EU-Recht auf den Bund zukommen, hinreichend aufgenommen worden sind.

Schönen Dank. (D)

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Jetzt beginnen wir mit der Antwortrunde. Ich rufe Herrn Professor Scharpf zur Beantwortung der Frage von Herrn Stünker auf.

Sachverständiger Prof. Dr. Fritz W. Scharpf:

Die Mehrheit der Kommission wurde wohl durch das Juniorprofessururteil überrascht. Das war mitten in den Beratungen; das Urteil erging im Juli 2004. Die Kommission war nicht darauf vorbereitet, dass ein ganz großes neues Thema bewältigt werden musste, das nicht von Anfang an auf der Agenda der Beratungen der Kommission gestanden hatte. Die Diskussion, die zu der Verfassungsänderung von 1994 geführt hat, hätte eigentlich wieder aufgenommen werden müssen. Aber dafür war in der Kommission keine Zeit mehr verfügbar. Als man dann am Ende sah – ohne dass das im Plenum der Kommission länger diskutiert wurde –, dass die Länder zumindest dazu bereit waren, die Anwendung der Erforderlichkeitsklausel in einer gewissen Zahl von Kompetenzmaterien auszuschließen, erschien das im Hinblick auf das neu aufgetauchte Problem als ein Fortschritt und als eine für die ausgewählten Bereiche befriedigende Regelung.

Die bessere Lösung im Rahmen des Status quo wäre gewesen, die Erforderlichkeitsklausel auf das zurückzuführen, was sie vor 1994 war. Das hätte erfordert,

Sachverständiger Prof. Dr. Fritz W. Scharpf

- (A) dass auch das Verfassungsgericht zu der Rechtsprechung vor 1994 zurückgeht.

Die vorwärts gerichtete Lösung – für die ich eingetreten bin und die auch heute in der Diskussion wieder eine Rolle gespielt hat – wäre ein sehr viel breiteres Abweichungsrecht der Länder, allerdings ein konditioniertes Abweichungsrecht, bei dem im Sinne einer negativen Bedürfnis- oder Erforderlichkeitsklausel geprüft werden könnte, ob das jeweilige Landesgesetz gesamtstaatliche Interessen, die Mobilitätsinteressen der Bevölkerung oder europäische Verpflichtungen verletzen könnte. Diese Prüfung könnte entweder dem Verfassungsgericht übertragen werden – dafür plädiert offenbar Herr Pestalozza –, was dann spiegelbildlich zu der jetzigen Regelung wirken würde, oder – das wäre meine Präferenz – sie könnte dem Bundesrat übertragen werden, der ein Votum darüber abgeben könnte, ob dieses bestimmte Landesgesetz die Interessen anderer Länder oder gesamtstaatliche Belange verletzt, in welchem Falle das abweichende Landesgesetz nicht in Kraft treten könnte.

Diese Lösung ist nicht weiter diskutiert worden. Wir haben jetzt eine halbe Lösung. Für eine Reihe von Kompetenztiteln besteht die Ausnahme von Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes. Für den Rest dieser Kompetenztitel soll die unbefriedigende Lage, die das Verfassungsgerichtsurteil herstellt hat, weiter gelten.

- (B) Man könnte diese Liste durchgehen und sich überlegen, für welche einzelnen Kompetenztitel die Weitergeltung des Art. 72 Abs. 2 ganz besonders unzutrefflich ist. Herr Meyer hat auf einige hingewiesen. Ich würde beispielsweise auch das Straßenverkehrsrecht nennen. Ich denke nicht, dass bei jedem Bußgeldverfahren die Prüfung eintreten müsste, ob unterschiedliche landesrechtliche Regelungen bestimmter straßenverkehrsrechtlicher Aspekte derart katastrophale Folgen haben, dass in jedem Fall eine bundeseinheitliche Regelung notwendig ist. Das sollte nicht in jedem einzelnen Gerichtsverfahren aufgeworfen werden können. Ich meine, besser wäre eine generelle Regelung: entweder die Beseitigung oder eine Verallgemeinerung des Abweichungsrechts.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank, Herr Professor Scharpf.

Jetzt Herr Professor Pestalozza auf die Fragen der Kollegen Dyckmans und Benneter. – Bitte schön.

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Pestalozza:

Zu der ersten Frage, ob Investoren, insbesondere ausländische Investoren, durch die mögliche Mannigfaltigkeit der Regelungen, die ja durch die Abweichungskompetenzen noch vergrößert wird, irritiert oder gar abgeschreckt werden könnten: Das ist sicherlich möglich. Dies betrifft Investoren nicht anders als den einfachen Bürger. Die Rechtsunübersichtlichkeit – nicht Rechtsunsicherheit –, also die Ungewissheit, was wo geltendes Recht ist, wird dadurch größer.

Ich denke, dass deswegen die Abweichungskompetenz nicht nur mit Blick auf Investoren, sondern auch

- (C) mit Blick auf alle Rechtsbetroffenen formal mit einem Zitiergebot kombiniert werden müsste. Der abweichende Landesgesetzgeber sollte zitieren, von welcher bundesgesetzlichen Bestimmung er abweicht. Es gibt bereits heute ein Zitiergebot für Grundrechtsbeschränkungen oder Verordnungen, die auf der Grundlage einer gesetzlichen Ermächtigung ergehen.

Umgekehrt sollte der Bund, wenn er seinerseits von landesrechtlichen Abweichungen abweicht, einem Zitiergebot unterliegen. Das könnte helfen. Dies vermindert allerdings nicht die Dynamik der Rechtsentwicklung, indem sich das eine Recht mit dem anderen – nicht ständig, aber vielleicht häufig – abwechselt, auch nicht die territorialen Unterschiedlichkeiten. Es würde aber ein bisschen formale Klarheit hineinbringen können. Ich denke, das ist überhaupt eine Auswirkung bundesstaatlicher Regelungen. Überall, wo wir Landesrecht oder territorial begrenztes Bundesrecht haben, gibt es diese Schwierigkeiten. Das würde sich hier potenzieren. Aber ich würde das nicht als eigenständiges Argument gegen die Abweichungskompetenz gelten lassen, weil man das wohl in den Griff bekommen kann. Natürlich wird der Investor schauen, wo die für ihn günstigere Regelung ist, und sich Rechtsrat verschaffen.

Zu der Frage von Herrn Benneter, ob man die Abweichungskompetenz als Verbesserung gegenüber der bisherigen Rahmenkompetenz ansehen könnte. Die Idee einer Rahmenkompetenz als solche habe ich schon immer als eines Bundesstaates würdig erachtet. Das ist ein Kompetenzbereich, in dem Bund und Länder in einer gewissen Weise – bei Unterlegenheit der Länder, aber auch mit Spielräumen – kooperieren müssen. Das ist eine gute Idee; denn Kompetenzteilung allein reicht in einem Bundesstaat eigentlich nicht.

Andererseits muss ich sagen: Nachdem der Bund einzelne Kompetenzen in diesem Bereich gar nicht wahrgenommen, andere äußerst unzulänglich formuliert hat oder sonstige Schwierigkeiten geboten waren, bin ich nicht traurig darüber, dass diese bundesstaatlich gesehen schöne Kompetenzart aufgelöst und der Bund dafür jetzt zuständig wird. Das halte ich für einen denkbaren Gewinn.

Wenn das jetzt mit der Abweichungskompetenz gekoppelt wird, halte ich das aus den früher schon beschriebenen Gründen für keinerlei Vorzug, weil diese Abweichungskompetenz einfach nicht ins bundesstaatliche Gefüge passen will, auch wenn sie keine Verfassungswidrigkeit darstellt. Diese Eröffnung eines Hin und Her ist eine ganz große Schwäche.

Es ist ja keine Kooperation, wenn der eine den anderen beliebig unkonditioniert ablösen kann, auch aus rein politischen Gründen, die mit der Sache nichts zu tun haben. Das halte ich für keine Verbesserung, insbesondere dann nicht, wenn man das Argument, wir hätten die Rahmenkompetenzen wegen Europa in Vollkompetenzen überführt, für stichhaltig hält. Da liegt dieser innere Widerspruch, von dem ich vorhin gesprochen habe. Die Abweichungskompetenz kann hier nur eine Verschlechterung darstellen.

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Pestalozza

(A) Sie haben noch nach einer Einschätzung bezüglich der abweichungsfesten Kerne gefragt. Damit habe ich hier und da ein Problem. In Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 des Grundgesetzes soll es heißen: „ohne die Grundsätze des Naturschutzes“ usw. – Wer von Grundsätzen spricht, denkt im Grunde genommen schon wieder an Rahmenkompetenz. „Grundsatz“ ist nur ein anderes Wort für „Rahmen“. Wer das eine abschaffen will, sollte keine Ausnahmereiche, abweichungsresistente Bereiche in einer Art und Weise formulieren, die eigentlich einer Rahmenkompetenz entspricht. Hier wird im Grunde eine Rahmenkompetenz des Bundes beibehalten.

Ein weiterer Punkt, der mich dazu führt, keine Verbesserung anzunehmen, wäre Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 des Grundgesetzes, die Raumordnung. Ich habe in Erinnerung, dass das Bundesverfassungsgericht dem Bund aus der Natur der Sache heraus eine Raumordnungskompetenz für seinen Raum, was auch immer das ist, zuschreibt – ich halte das nach der bisher geltenden Regelung für verfassungswidrig; aber so ist die Rechtsprechung nun einmal – und dass die Rahmenkompetenz etwas anderes meint, dass sie aber für einen eigenen Bereich nicht auf diese Rahmenkompetenz angewiesen ist. Dass Sie das in die konkurrierende Zuständigkeit mit offenbar kompletter Abweichungskompetenz ohne abweichungsresistenten Kern überführt haben, bedeutet eine drastische Verschlechterung zu Lasten des Bundes, an die vielleicht niemand gedacht hat, denken wollte oder gegen die er argumentieren würde: Wenn sich das aus der Natur der Sache ergeben hat, dann bleibt es auch dabei. – Aber es ist zusätzlich eine Unklarheit hineingekommen.

Bei dem abweichungsresistenten Kern im neuen Art. 84 Abs. 1 des Grundgesetzes kommt hinzu, was ich vorhin angedeutet habe, dass die Voraussetzungen für die Abweichungsresistenz – einmal abgesehen von der Zustimmung des Bundesrates –, nämlich Ausnahmefall plus Bedürfnis, unzulänglich formuliert sind und präzisiert werden müssten, wenn man es überhaupt bei ihnen belassen will. Ich sage: Wir verzichten darauf; uns reicht die Zustimmungsbedürftigkeit.

Danke.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Jetzt Herr Professor Meyer auf die Fragen von Herrn Minister Reinhart, Herrn Kollegen Stünker und Herrn Kollegen Benneter.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer:

Herr Minister, Sie haben zunächst auf Art. 109 Abs. 5 des Grundgesetzes verwiesen und gefragt, ob ein nach der Landesverfassung verfassungsmäßiger Landeshaushalt Pflichten zur Zahlung von Geldleistungen begründen kann. Darauf kann ich nur sagen: Die Länder legen ja großen Wert darauf, dass sie in Europa präsent sind. Die europäischen Verpflichtungen treffen Deutschland insgesamt. Die Länder können ebenso dazu beitragen, diese Verpflichtungen zu ver-

fehlen. Deshalb finde ich es konsequent, dass auch sie entsprechend herangezogen werden können, wenn wir herangezogen werden. (C)

Was die Zustimmungsquote nach den neuen Regelungen angeht, bin ich kein Prophet. Wir haben heute Morgen schon intensiv darüber gesprochen. Ich glaube nicht, dass ich das wiederholen muss. Die Unsicherheit liegt zum einen bei der Ausnutzung von Art. 84 Abs. 1 Satz 4 und zum anderen bei Art. 104 a Abs. 4 der Neufassung des Grundgesetzes, der einen erheblichen Anlass für Zustimmungspflichten ergeben könnte. Die Frage kann eigentlich nicht seriös beantwortet werden.

Herr Stünker hat nach Art. 72 Abs. 2 der Neufassung und den Abweichungsmöglichkeiten gefragt. Hier bin ich im Gegensatz zu einigen Kollegen der Meinung, dass zwar die Abweichung bei Art. 84 Abs. 1 einen Sinn ergibt, weil nämlich das Verfahren und die Organisation der Landesverwaltung originäre Landesangelegenheiten sind und sie in diesen originären Angelegenheiten ein eigenes Recht haben soll, diese selbst zu gestalten.

Bei den Abweichungsmöglichkeiten, die als Ersatz für die Rahmengesetzgebung vorgesehen sind, kann ich das aber nicht sehen. Hier folgen nun zwei Probleme: Erstens. Diese Gesetzgebung ist auf Bundesseite voraussetzungslos. Das bedeutet, dass der Verfassungsgeber, wenn er so beschließt, davon ausgeht, dass eine bundeseinheitliche Regelung notwendig ist. Warum nun von dieser bundeseinheitlichen Regelung regional abgewichen werden soll, entzieht sich meiner Erkenntnis. (D)

Zweitens. Wenn man sich die Materien, die infrage stehen, einmal genau ansieht, wird man feststellen, dass einige überflüssig sind. Die Bodenverteilung beispielsweise ist über 50 Jahre hinweg nie genutzt worden. Warum braucht man sie eigentlich? Ich würde sie ersatzlos streichen. Wenn irgendetwas auf dem Boden zu verteilen ist, was nicht unter andere Kompetenzen fällt, dann sollen das die Länder machen. Eine Bundesnotwendigkeit sehe ich nicht.

Die Regelung zum Jagdwesen ist hochinteressant; offensichtlich sind viele Abgeordnete Jäger. Das Jagdwesen ist nicht notwendigerweise eine Bundesangelegenheit. Es ist nachgerade lächerlich, dass Sie das zur Bundesangelegenheit gemacht haben. Dies sollte der Bund großzügig den Ländern überlassen. Da geht es um regional beschränkte Dinge, zum Beispiel um die Jagdscheine. Es gibt auch andere Bescheinigungen der Länder, die in allen Ländern gelten. Die Regelung ist unverständlich und es fehlt auch eine vernünftige Begründung dafür.

Diese beiden Materien können Sie schon einmal streichen.

Jetzt kommt ein sehr viel wichtigerer Punkt, nämlich die Natur- und Landschaftspflege mit dem abweichungsfesten Kern, den Grundsätzen des Naturschutzes usw. Herr Pestalozza hat mit Recht darauf hingewiesen, dass die Rahmengesetzgebung, auch die geltende, gar keine Rahmengesetzgebung – das ist ein

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer

- (A) völlig falsches Bild –, sondern eine Strukturgesetzgebung ist: Sie darf nicht vollständig sein, sie darf nur die Landesparlamente und nicht die Bürger binden etc. Der Bund soll bestimmte Pflöcke einhauen können; aber die Länder sollen das Drumherum schaffen können.

Nachdem wir alle mittlerweile verstanden haben, dass das Thema Umwelt nicht nur in der Bevölkerung, sondern auch in der Politik ein vitales Interesse gefunden hat, ist es doch nahe liegend, dass man, wenn man sich an eine Neufassung der Gesetzgebungskompetenzen macht, den Terminus „Umwelt“ in den Gesetzgebungskatalog aufnimmt.

Das, was wir hier machen, was wir über ein Umweltgesetzbuch realisieren wollten, wird auf Naturschutz, Landschaftsschutz usw. gestützt. Der entscheidende Punkt ist, dass Umweltfragen zu regeln sind. Ich denke, hier sollte der Bund eine normale konkurrierende Gesetzgebung ohne Voraussetzungen haben oder sich, wenn er meint, das reicht, auf den Kernbereich, den er sich vorbehält, beschränken. Es ist durchaus denkbar, dass festgelegt wird, dass das Umweltgesetzbuch nur die Kernbereiche regelt und die Länder das andere frei regeln können.

- (B) Die Raumordnung – darauf hat Herr Pestalozza schon hingewiesen – ist der einzige Punkt, bei dem ich eine Abweichungsgesetzgebung für vernünftig halte, und zwar aus folgendem Grund: Die Raumgesetzgebung ist, soweit sie den Bund betrifft, eine Kompetenzkraft, die in der Natur der Sache liegt. Davon können die Länder gar nicht abweichen, selbst wenn Sie es in die Verfassung hineinschreiben. Die Raumordnung in den Ländern hingegen ist eigentlich eine Landesangelegenheit. Das Problem ist das Zusammenspiel dieser beiden. Weil das ein Problem ist, hat eine Abweichungsgesetzgebung in diesem Bereich einen vernünftigen Grund.

Den Wasserhaushalt zwischen Bund und Ländern zu teilen, halte ich nicht für vernünftig. Die Versuche, festzustellen, was vom Bund gemacht und was nicht gemacht werden kann, zeigen ja, wie schwierig die Abgrenzung ist. Deshalb meine ich, dass der Wasserhaushalt zum Bund gehört.

Auch bei den wirklichen Ritualkompetenzen im Hochschulbereich, nämlich bei Studienzulassung und -abschlüssen, müssten wir wohl schon aus europäischen Gründen – wir haben ja mittlerweile ein europäisches Hochschulsystem – für Einheitlichkeit sorgen, das heißt keine Abweichungsmöglichkeiten in diesen kleinen Restfällen. Das wäre mein Vorschlag.

Im Hinblick auf die Regelungen in Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes muss man sich wirklich genau überlegen, welche der Gesetzgebungskompetenzen, die darin aufgeführt sind, vom Bund überhaupt noch geregelt werden können. Das gilt zum Beispiel nicht – für mich ist das unverständlich – für die ganzen Biomedizinangelegenheiten. Wollen Sie ernsthaft, dass die Frage der künstlichen Befruchtung in Bayern anders geregelt wird als in Hamburg? Wollen die Bayern das?

- (C) Wollen wir in diesen medizinischen Angelegenheiten wirklich eine variable Regelung in der Bundesrepublik? Das können Sie natürlich wollen; dann können Sie es auch so machen. Aber ich denke, der überwiegende Teil der Bevölkerung würde überhaupt kein Verständnis dafür haben. Deshalb gehört das meines Erachtens in die voraussetzungslose konkurrierende Gesetzgebung des Bundes. Der Bund muss ja nicht alles regeln.

Ich glaube, damit habe ich die Fragen vielleicht nicht befriedigend, aber zumindest doch beantwortet.

Danke.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank, Herr Professor Meyer, auch für den Hinweis auf die Jäger im Deutschen Bundestag.

Ich rufe Herrn Professor Kirchhof zur Beantwortung der Fragen von Herrn Minister Reinhart und Frau Kollegin Kunert auf.

Sachverständiger Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof:

- Herr Minister Reinhart, Sie hatten mir zwei Fragen gestellt. Die eine war die Frage nach dem Art. 109 Abs. 5 des Grundgesetzes in der neuen Fassung. Die Frage, wenn ich Sie richtig verstanden habe, lautete, ob man ein Land für Verstöße gegen die Haushaltsdisziplin haftbar machen kann, obwohl es zu diesem Verstoß keinerlei Ursachengesetz gibt. – Das ist eine Frage des verfassungswidrigen Verfassungsrechts. Da sind wir bei Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes. Die Selbstständigkeit der Länder müsste wohl ganz empfindlich getroffen sein, damit man so nicht verfahren könnte. (D)

Ich meine, diese Form der Haftbarmachung ist wohl letzten Endes möglich. Bund und Länder sind generell eine Haftungsgemeinschaft, gerade im Finanzrecht. Nach Art. 106 des Grundgesetzes, der die Verteilung des Steueraufkommens regelt, ist das wohl eine Art Schicksalsgemeinschaft. Das Wort ist vielleicht ein bisschen hoch gegriffen; aber es ist zumindest eine Geldgemeinschaft.

Für Art. 105 des Grundgesetzes, der die Verteilung der Steuern regelt, gilt dasselbe. Der Bund kann sehr strikt in das Aufkommen der Länder hineinregieren und er hat das auch getan.

Der Art. 107 des Grundgesetzes ist in der politischen Praxis bedauerlicherweise sehr weitgehend. Aber grundsätzlich ist die Genehmigung gegeben worden, dass das Bundesgesetz die Länder und in der Vertikalen Bund und Länder finanziell zusammenspannt.

Gerade in Art. 109 Abs. 2 bis 4 des Grundgesetzes, wo auch die Kreditregeln festgeschrieben sind, stehen weit gehende Befugnisse des Bundes, durchzugreifen, zum Teil sogar bis auf die Kommunen hinunter. Da dürfte das wohl zulässig sein.

Es kommen noch zwei Dinge hinzu. Für die EU sind wir als Mitgliedstaat Deutschland; die EU nimmt nicht wahr, dass wir ein föderaler Staat sind. In dieser

Sachverständiger Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof

- (A) Richtung muss man verfassungsrechtlich reagieren können.

Der letzte Punkt: Die Haftungsbeiträge sind ja recht moderat. Zunächst einmal beträgt die Aufteilung 65 Prozent zu 35 Prozent; das heißt, die Länder tragen insgesamt nur 35 Prozent. Von diesen 35 Prozent werden wiederum 35 Prozent solidarisch verteilt und der Rest von 65 Prozent nach Verursachung. Da besteht Ihr Problem nicht. Letzten Endes meine ich wohl, dass es geht.

Man muss allerdings deutlich sagen: Es gibt sicherlich irgendwo eine Grenze, bei der diese Regelung unmäßig wird, dass man sozusagen ein Land in Geiselschaft nimmt, obwohl es finanzrechtlich nichts verbrochen hat, dass man es nur, weil Geld da ist, als Haftungsbürgen für andere nimmt und damit seine finanzielle Autonomie bedroht. Die Finanzkraft der Länder wird ja gerade in den verfassungsgerichtlichen Urteilen zum Finanzausgleich hervorgehoben. Aber das ist hier wohl noch nicht der Fall. Da hätte ich keine Bedenken.

Die zweite Frage war, auf wie viel Prozent Zustimmungsgesetze wir kommen. Über Legislaturperioden hinweg lagen wir bei 50 bis 60 Prozent. Ich hatte das in meinem Eingangsstatement schon erwähnt. Ich bin da sehr zuversichtlich. Im Rahmen der Verhandlungen der Projektgruppe 6 der Föderalismuskommission bestand die Überlegung, dass man statt eines Zustimmungstatbestandes bei Geldleistungsgesetzen und Ähnlichem eine Erstattungspflicht des Bundes gegenüber den Ländern vorsieht. Ich habe das einmal für zwei Legislaturperioden durchgerechnet. Nun muss man aber mit Prognosen immer sehr vorsichtig sein, weil man sich blamiert, wenn einen die Realität widerlegt. Ich bin in Richtung 20 bis 30 Prozent gekommen. Ich glaube, dass das zu ganz erklecklichen Summen führen wird.

(B)

Frau Kunert hatte die Frage der Mitwirkungsrechte der Kommunen angesprochen. Frau Kunert, es ist natürlich richtig, dass man durch Mitwirkungs- und Informationsrechte den Gesetzgeber kundiger machen kann. Das machen wir bei jedem Planfeststellungsverfahren so, wenn die Behörden und die betroffenen Bürger angehört werden. Das ist nicht nur Rechtsschutz, sondern auch Information des Entscheidungsträgers. Es ist sicherlich ebenso ein Gebot der politischen Fairness, dass man das tut.

Ich habe jedoch ein Problem mit der Frage: Sollen wir das verpflichtend in die Verfassung schreiben? Dann haben Sie bei Gesetzgebungsverfahren die Verfassungsvorschrift, dass die Kommunen beteiligt werden müssen. Wir kennen das aus den Landesverfassungen. Das muss dann eine sehr weiche Formulierung sein. Sie müsste etwa lauten „wenn Angelegenheiten der Gemeinden betroffen sind“ oder „wenn die Kommunen betroffen sind“. Das ist sehr weiches Recht, mit dem man dann vor dem Verfassungsgericht klagt, weil ein Gesetzgebungsverfahren falsch gelaufen, da ein wichtiger Beteiligter nicht gehört worden ist.

Das heißt, wenn das in der Verfassung steht, besteht zum einen eine Verpflichtung im Gesetzgebungsverfahren und zum anderen anschließend eine große Unsicherheit in verfassungsgerichtlichen Verfahren. Die Föderalismuskommission ist aber doch in der Gesamttendenz auf eine Straffung der Verfahren aus; man will agiler und entscheidungsfreudiger werden. Ist es da wirklich richtig, wenn wir neben Bund und Ländern die Kommunen sozusagen als dritten Mitspieler institutionalisiert in das Verfahren einbauen, die zwar nicht in Form einer dritten Kammer wirklich abstimmen können, die aber ausführlich mitreden können, was von Verfassungen wegen auch geschehen muss? (C)

Zweckmäßig ist das Anhören sicherlich immer. Das ist ja auch meistens geschehen. Zu dem Unfall, den Herr Henneke genannt hat, würde ich sagen: Der Ausnahmefall adelt die Regel. Aber generell würde ich die Mitwirkungsrechte nicht in die Verfassung schreiben.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Jetzt abschließend in dieser Runde Herr Professor Henneke zur Beantwortung der Frage von Frau Kunert. – Bitte schön.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke:

Frau Kunert, Sie haben das zentrale Problem angesprochen, das wir vorhin schon einmal bei der Frage von Herrn Landsberg erörtert haben. Ich hatte – das will ich Ihnen noch einmal kurz vortragen – in der Kommission zweimal einen Vorschlag gemacht; das sind die Kommissionsdrucksache 79 vom 4. Oktober 2004 und die Arbeitsunterlage 110 zu dem Vorschlag der Vorsitzenden. (D)

Ich hätte die Übergangsregelung anders gefasst, nämlich so wie es Herr Meyer vorhin gesagt hat. Ich hätte nicht in den Art. 125 a des Grundgesetzes hineingeschrieben, dass die bisherigen Organisationsregeln als Bundesrecht fortgelten, sondern ich hätte in einen neuen Art. 126 a des Grundgesetzes hineingeschrieben, dass die bisherigen bundesrechtlich erlassenen Organisationsregeln landesrechtlich fortgelten. Dann wäre das Problem vermieden worden.

Es ist also eigentlich kein Problem des Art. 84 des Grundgesetzes. Der Art. 84 des Grundgesetzes kann nicht klarer gefasst werden, als er gefasst worden ist. Das Problem entsteht erst dadurch, dass der Art. 125 a des Grundgesetzes das alte Organisationsrecht des Bundes als Bundesrecht fortbestehen lässt. Es wird ein Problem geschaffen, das vorher nicht da war.

Ich habe zur Kenntnis genommen, dass dieser zweimal von mir unterbreitete Vorschlag nicht aufgegriffen worden ist. Der Bundesinnenminister hat immer gesagt: Sie sind nicht der Gesetzgeber. – Das sagt er auch an anderer Stelle. Ich habe versucht, mich treu zu verhalten und nicht beleidigt zurückzuziehen, sondern einen konstruktiven Vorschlag zu machen. Das sollte eben der Vorschlag zur Gesetzesbegründung sein.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke

(A) Mit dem neuen Art. 84 ist in der Tat gemeint: Alles, was künftig an Gesetzen bundesrechtlich geregelt wird, soll nicht unmittelbar auf die Kommunen durchschlagen. Ich denke, wenn das in der Begründung zum Ausdruck gebracht wird, dann wird den kommunalen Belangen Rechnung getragen. Ich meine nicht, dass der richtige Ort der Art. 125 a oder der Art. 126 a des Grundgesetzes ist.

Insofern haben Sie mit Ihrer Fragestellung Recht; ich will den Gedanken ausdrücklich unterstützen. Ich denke, dass den Belangen Rechnung getragen werden könnte, wenn vonseiten der gesetzgebenden Körperschaften dokumentiert würde, dass sie genau das wollen, was ich eben versucht habe, zur Sprache zu bringen.

Sie haben noch eine Frage zum EU-Recht gestellt. Ich meine, dass es keine Aufgabenübertragung durch untergesetzliches Bundesrecht geben kann. Ich wüsste jedenfalls keine Konstellation. Wenn es Aufgabenübertragungen unmittelbar durch EU-Recht gibt, hilft weder das Grundgesetz noch die Landesverfassung.

Die erste Landesverfassung, die durch Volksabstimmung zustande gekommen ist, war die bayerische im Jahr 2003. Darin ist ausdrücklich ausgeschlossen, dass unmittelbar auf die kommunale Ebene durchgegriffen werden kann. Da greift kein nationalrechtlicher, verfassungsrechtlicher Schutz hinsichtlich der Finanzierung. Das ist zu respektieren.

(B) **Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**
Vielen Dank.

Meine Damen und Herren, dann gehen wir in die nächste Fragerunde. Ich rufe Herrn Dr. Schön für das Land Bayern auf. – Bitte schön.

Ministerialdirektor Dr. Walter Schön (Bayern):

Ich habe zwei Fragen zu den faktischen Erkenntnisquellen für Sachverständigenaussagen, und zwar zunächst an Sie, Herr Professor Pestalozza. Sie sehen in der unterschiedlichen Gesetzgebungsmöglichkeit durch das vorgesehene Abweichungsrecht – Sie sind danach gefragt worden – eventuell etwas Abschreckendes für Investoren. Ich frage Sie: Worauf stützt sich Ihre Erkenntnis? Meines Wissens ist es so, dass in den Vereinigten Staaten die Spannweite der Bundesstaaten, was die Größenordnung angeht, erheblich größer ist als in Deutschland und gleichzeitig das Wirtschaftsrecht, das Bankenrecht zum Teil sehr viel stärker bei den Staaten festgemacht ist als auf Bundesebene. Ich erkenne daraus keine besondere Abschreckung. Ist es umgekehrt nicht so, dass unterschiedliche Bedingungen, Infrastrukturbedingungen durchaus auch Investitionsanreize sein können? Worauf stützen Sie also Ihre Aussage?

Die zweite Frage geht an Herrn Professor Scharpf. Sie haben uns anstelle eines Abweichungsrechtes im Kern stärkere bundesgesetzliche Öffnungsklauseln empfohlen. Worauf stützen Sie die Hoffnung, dass in diesem Hohen Hause künftig Gesetze beschlossen

werden, die solche Öffnungsklauseln und Handlungsspielräume für die Länder eröffnen? Nach der Verfassungslage hätte der Bundesgesetzgeber jeden Tag die Möglichkeit, den Ländern solche Öffnungen zu offerieren. Ich erkenne sie bisher nicht. (C)

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank, Herr Dr. Schön.

Jetzt Herr Dr. Dressel für die SPD-Fraktion.

Dr. Carl-Christian Dressel, MdB (SPD):

Meine Frage richtet sich an die Herren Professoren Meyer und Scharpf. Es geht um die Abweichungsgesetzgebung. Wenn ein Land von der Möglichkeit der Abweichung Gebrauch macht, schafft es ja nach § 137 VwGO nicht revisibles Recht.

(Vorsitz: Andreas Schmidt)

Inwieweit halten Sie dadurch – sowohl aufgrund der Rechtswegverkürzung als auch aufgrund einer möglichen Uneinheitlichkeit der Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte der Länder – eine Rechtszersplitterung für ausgelöst bzw. vertieft?

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Kollege Dressel.

Jetzt Herr Kollege Wieland für die Fraktion des Bündnisses 90/Die Grünen.

Wolfgang Wieland, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): (D)

Ich richte meine Frage an Herrn Professor Möllers und an Herrn Professor Pestalozza. Ich muss das ja so machen, sonst hätte ich schlicht gefragt: Wer von den Sachverständigen verteidigt eigentlich die Neuregelung in Art. 72 Abs. 3 des Grundgesetzes mit den abweichenden materiellen Rechten? – Aber nun frage ich anders.

Da der Vorschlag von Herrn Professor Pestalozza, die konkurrierende Gesetzgebung insgesamt aufzugeben und die Materien je nachdem den Ländern oder dem Bund zuzuschlagen, wohl den Rahmen dessen sprengt, wozu wir uns hier in der Lage sehen, wir also weiterhin mit konkurrierender Gesetzgebung werden umgehen müssen, stelle ich die Frage: Hat irgendjemand Nachteile dadurch, wenn die Erforderlichkeitsklausel, wie von Herrn Professor Meyer vorgeschlagen, insgesamt fällt, also gar nicht mehr danach gefragt wird?

Kann der in der Begründung zu dem Gesetzentwurf geäußerte Wunsch nach einem Umweltgesetzbuch, sozusagen nach einer erstmaligen Kodifizierung der Umweltgesetze in einem Band, tatsächlich erfüllt werden, wenn gleichzeitig die Zersplitterung des Rechts vorgegeben wird und – wie es der Kollege aus Bayern eben in seiner Frage angedeutet hat – aus Gründen der Investorengewinnung oder anderen Gründen sogar forciert wird, diese Divergenz sozusagen bewusst gewollt wird? Ist ein solches Umweltgesetzbuch dann nicht

Wolfgang Wieland, MdB

- (A) eine Mogelpackung? Hat es noch irgendeinen Sinn und irgendeine Funktion?

Letzte Frage in diesem Zusammenhang zu dem neuen Art. 72 Abs. 3: Welchen Sinn macht es, die Restzuständigkeiten des Bundes im Hochschulbereich, nämlich die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse, wiederum mit einer Abweichungsmöglichkeit zu versehen, sie noch nicht einmal abweichungsfest zu machen?

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt Frau Kollegin Raab von der CDU/CSU-Fraktion.

Daniela Raab, MdB (CDU/CSU):

Herr Kollege Wieland, meine Anschlussfrage passt sehr gut. Nachdem offensichtlich nicht so ganz angekommen ist, dass es durchaus den einen oder anderen Sachverständigen gibt, der für die vorliegende Regelung der konkurrierenden Gesetzgebung mit Abweichungsrechten plädiert, würde ich gerne Herrn Professor Huber und Herrn Präsidenten Alois Glück noch einmal bitten: Wären Sie so freundlich, uns aus Ihrer Sicht noch einmal schlaglichtartig – so, dass man es sich gut merken kann – die Vorteile der jetzt vorgesehenen Regelung gegenüber der alten Rahmengesetzgebung zu schildern?

- (B) **Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank.

Jetzt der Kollege Burgbacher für die FDP-Fraktion.

Ernst Burgbacher, MdB (FDP):

Meine Fragen richten sich an die Professoren Henneke und Wieland. Ich will noch einmal auf die Kommunen zurückkommen. Bezüglich der Untersagung des Bundesdurchgriffs sage ich als aktiver Kommunalpolitiker: Die Botschaft höre ich wohl, allein mir fehlt der Glaube. Wir haben bei den Haushalten massiv Probleme mit Lasten, die von anderen beschlossen wurden. Wir als gute Menschen im Bundestag beschließen ja sehr gerne Dinge, die wir nicht bezahlen müssen. Die Frage ist, ob sich mit den Regelungen, die jetzt vorliegen, tatsächlich etwas ändert.

Nehmen wir zum Beispiel das Tagesbetreuungsausbaugesetz oder die Grundsicherung. Wenn die Kommunen auf der sicheren Seite sein sollen, müsste das von den Ländern abgelehnt werden oder über das Konnexitätsprinzip zugestimmt werden, das in den Ländern unterschiedlich ausgestaltet ist. Wenn wir aber in der Praxis sehen, wie Entscheidungen zustande kommen, auch im Vermittlungsausschuss, dann glaube ich schlichtweg nicht daran.

Deshalb sage ich: Ich habe wirklich große Sorgen bezüglich dieser Entwicklung. Ich habe ja auch in der Kommission gesagt: Ich halte das Konnexitätsprinzip für die wesentlich sauberere und für die Kommunen

verlässlichere Lösung. – Angesichts der Tatsache, dass kein Beteiligungsrecht der Kommunen vorgesehen ist, sehe ich in dem, was jetzt in dem Gesetzestext steht, eher eine gefährliche als eine positive Entwicklung für die Kommunen. (C)

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Kollege Burgbacher.

Jetzt zur Antwortrunde. Wir beginnen mit Herrn Professor Wieland auf die Frage von Herrn Kollegen Burgbacher.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland:

Herr Burgbacher, ich kann verstehen, warum Sie ein Konnexitätsprinzip zwischen Bund und Kommunen befürworten. Ich glaube trotzdem, dass die jetzt gefundene Lösung auch aus Sicht der Kommunen überzeugender ist, weil nach meinem Verständnis im Grundgesetz, in der Finanzverfassung immer noch von zwei Ebenen ausgegangen wird. Man stellt die Länder dem Bund gegenüber und betrachtet die Kommunen – mit allem Respekt vor der Bemerkung in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Maßstäbengesetz – als Teil der Länder. Das scheint mir vom Ansatz her richtig zu sein.

Wenn man ein Konnexitätsprinzip einführen würde, dann würde man die Finanzverfassung noch ein Stück weit komplizierter machen, als sie jetzt schon ist. Man würde die Kommunen letztlich immer mehr zu einer dritten Ebene im Bundesstaat erheben. Ich meine, dass zwei Ebenen ausreichen. Ich bin auch ganz zuversichtlich, dass durch die Klarstellung im Text des Grundgesetzes die Interessen der Kommunen in Zukunft deutlich besser geschützt werden, als das bisher der Fall ist. Bisher hätte man gelegentlich schon den Verdacht haben können, dass der Gesetzgeber großzügig zulasten Dritter war. Das wird, so meine ich, in Zukunft eingeschränkt werden. (D)

Aus den genannten Gründen hielte ich ein Konnexitätsprinzip in dem Sinne, dass der Bund Zahlungen an die Kommunen leisten müsste, mit dem Grundsystem unserer bundesstaatlichen Ordnung für nicht wirklich vereinbar.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Wieland.

Jetzt antwortet Herr Professor Scharpf auf die Fragen von Herrn Kollegen Dr. Schön und Herrn Dr. Dressel.

Sachverständiger Prof. Dr. Fritz W. Scharpf:

Herr Dr. Schön, es ist ein Missverständnis, dass ich für eine bundesgesetzliche Öffnungsklausel plädiere. Ich habe mich für den alten Vorschlag, den Senator Heinsen 1976 in der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ in einem Sondervotum eingebracht hat, ausgesprochen. Er hat vorgeschlagen, dass die Länder im gesamten Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung von geltendem Bundesrecht abweichen können

Sachverständiger Prof. Dr. Fritz W. Scharpf

- (A) – zunächst ohne Einschränkungen –, dass sie diese Abweichung aber unter Nennung des Bundesgesetzes, von dem sie abweichen, dem Bundestag notifizieren müssen und dass der Bundestag mit Mehrheit Einspruch gegen das abweichende Landesgesetz einlegen und damit dessen In-Kraft-Treten verhindern kann.

Mein Vorschlag in der Diskussion der Föderalismuskommission war, dass der Einspruch gegen ein abweichendes Landesgesetz nur von Bundestag und Bundesrat gemeinsam eingelegt werden kann. Die Folge wäre eine enorme Ausweitung des Bereichs, in dem die Länder – zunächst einmal autonom – Problemlösungen entwickeln und beschließen können. Erst danach schaut sich die Bundesseite das konkrete Landesgesetz an und prüft, ob es mit Blick auf die Mobilität der Bevölkerung, die Interessen anderer Länder oder überragende gesamtstaatliche Erfordernisse unerträglich ist.

Das stellt faktisch eine Umkehrung der jetzigen Erforderlichkeitsklausel für die Bundesgesetzgebung dar. Man sagt, die Länder können Gesetze auf den Weg bringen, solange sie nicht überragende gesamtstaatliche Erfordernisse tangieren oder die Interessen anderer Länder verletzen. Eine solche Regelung würde für den Landesgesetzgeber eine enorme Befreiung darstellen, weil das politische Urteil des Bundesrats gewiss nicht ausschließlich zentralistisch motiviert oder ausschließlich auf Verhinderung von autonomen Landesregelungen gerichtet wäre.

- (B) Als die Ministerpräsidenten in ihrem gemeinsamen Positionspapier im Mai 2004 eine lange Liste von Kompetenzen vorgelegt und deren Übertragung in die Landeszuständigkeit gefordert haben, haben sie gleichzeitig bei fast allen Titeln dazugesagt: Hilfsweise wären wir auch mit einem Abweichungsrecht zufrieden.

Dieser Katalog war sehr viel breiter als das, was sie jetzt im Hinblick auf sowohl die Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen als auch die Abweichungsrechte bekommen. Da die Länder die Konditionierung abgelehnt haben, haben sie in dem Prozess, in dem wir jetzt stehen, nur sehr wenige zusätzliche Gesetzgebungskompetenzen erhalten. Ich finde, es ist beklagenswert, dass der Handlungsspielraum der Länder nicht mehr erweitert worden ist. Aber er kann nicht mehr erweitert werden, solange die Länder die Überprüfung durch eine Instanz auf Bundesebene – sei es das Bundesverfassungsgericht unter einer umgekehrten Erforderlichkeitsklausel, sei es der Bundesrat unter einer Gemeinverträglichkeitsprüfung – nicht zulassen. Diese Diskussion haben wir in der Kommission geführt. Ich glaube nicht, dass dieser Vorschlag im parlamentarischen Verfahren noch relevant ist. Aber die Länder hatten diese Option und haben sie abgelehnt.

Die Rechtszersplitterung ist in der Tat die Folge des Abweichungsrechts. Das schadet aber nicht sehr viel; denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Juniorprofessururteil besteht diese Rechtszersplitterung ohnehin.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Scharpf.

Jetzt hat Herr Professor Pestalozza zur Antwort auf die Fragen von Herrn Dr. Schön und Herrn Wieland das Wort.

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Pestalozza:

Herr Dr. Schön, ich entsinne mich nicht, von Abschreckungswirkung gesprochen zu haben; aber vielleicht habe ich es getan. Ich habe versucht, darzulegen, dass die mit der Abweichungskompetenz eröffnete Möglichkeit zur Rechtsvielfalt und auch zur raschen Aufeinanderfolge verschiedener Rechtsquellen mit unterschiedlichem oder auch gleich bleibendem Inhalt zu einer größeren Unübersichtlichkeit des Rechts führen kann. Das könnte Investoren – wie jeden Rechtsbetroffenen – beeindrucken. Ich habe aber Wert darauf gelegt, deutlich zu machen, dass das kein Argument gegen die Abweichungskompetenz ist, sondern der bundesstaatlichen Möglichkeit der Vielfalt entspricht.

Zu den Fragen, die Herr Wieland gestellt hat.

Die erste Frage war: Wäre es ein Nachteil, wenn die Erforderlichkeitsklausel fiel? Nach allem, was ich gegen die Erforderlichkeitsklausel und ihre teilweise Beibehaltung gesagt habe, wird es Sie nicht überraschen, dass ich sage: Nein. Mir wäre es recht, wenn wir zu dem zurückkehrten, was in Herrenchiemsee und anfangs in den Beratungen des Parlamentarischen Rates eine Rolle gespielt hat, nämlich zu einer unkontingierten Vorranggesetzgebung des Bundes – wie auch immer sie im Einzelnen aussieht und welchen Bereichen auch immer sie zugestanden wird. Ich sähe auch heute, wo das so gesplittet wird – Erforderlichkeit muss nachgewiesen werden; Erforderlichkeit wird vermutet –, keinerlei Nachteil, wenn die Klausel insgesamt fiel, sondern eigentlich nur Vorzüge.

Ich möchte die Antwort auf die dritte Frage vorziehen: Macht es einen Sinn, in dem ohnehin schon sehr engen Bereich der Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse eine Abweichungskompetenz zuzulassen? Wenn ich die Hürde der Abweichungskompetenz überhaupt überspringen würde, dann würde ich aus einem spezifischen Grund hierzu sagen: Ja. Wir erleben in einem anderen Bereich, dass der Bund der Versuchung erliegen kann und auch erliegen ist, ein so einengendes Wort wie „Zulassung“ sehr weit auszudehnen. Sie kennen die Altenpflegeentscheidung, die das im Zusammenhang mit der Zulassung zu den ärztlichen Heilberufen – Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 des Grundgesetzes – bestätigt hat. Wir müssen mit einem vergleichbaren Ausuferungsbestreben des Bundes im Hochschulbereich rechnen. Zulassung kann sehr unterschiedlich verstanden werden. Ich halte es für wichtig, dass die Länder, denen in diesem Bereich im Übrigen die ausschließliche Zuständigkeit zukommt, die Möglichkeit haben, eine Überdehnung der Zulassungs- und vielleicht auch der Hochschulabschlussregelungskompetenz durch Abweichungen zu korrigieren. Das halte ich an dieser Stelle für sehr sinnvoll, wenn man eine solche Abweichungskompetenz überhaupt will.

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Pestalozza

(A) Die zweite Frage bezog sich auf das Umweltgesetzbuch. Dabei möchte ich mich den Ausführungen des Kollegen Meyer anschließen, nämlich dass es vernünftig wäre, wenn das Vorhaben eines Umweltgesetzbuches im Hintergrund immer eine Rolle spielte, auch bei Art. 84 Abs. 1 des Grundgesetzes. Warum wird das Wort „Umwelt“ überall vermieden, als ob es etwas Schlechtes bedeutet? Wenn dieser Bereich in den Katalog der Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung aufgenommen würde, dann würde ich das zur Verdeutlichung und Entschlackung des neuen Art. 84 Abs. 1 des Grundgesetzes hinzufügen, einschließlich des Umweltverwaltungsverfahrens. Vielleicht könnte man an diesen Bereich eine Zustimmungskompetenz knüpfen. Das könnte in Abs. 2 geregelt werden.

Zwei Titel beziehen sich auf die Zustimmungskompetenz bei Verwaltungsverfahren. Aber man sollte es aus den einengenden Voraussetzungen, die durch das Nebeneinander von „Ausnahmefall“ und „Bedürfnis“ bestehen, herausnehmen, wie das jetzt in Art. 74 Abs. 1 des Grundgesetzes der Fall ist. Das wäre ein realistisches Vorhaben, das vom Bund verwirklicht werden könnte.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Pestalozza.

Jetzt antwortet Herr Professor Möllers auf die Fragen des Kollegen Wieland.

(B) Sachverständiger Prof. Dr. Christoph Möllers:

Ich glaube, die Institution, bei der die Freude am größten wäre, wenn die Erforderlichkeitsklausel abgeschafft würde, wäre das Bundesverfassungsgericht. 40 Jahre lang hat sich das Bundesverfassungsgericht geweigert, Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes – alte Fassung – zu prüfen, obwohl es ein sehr prüffreudiges und durchaus aktives Verfassungsgericht ist. Aber warum hat es sich geweigert? Es war der Meinung, dass es keinen justiziablen Maßstab gibt, dass man die politische Frage, ob eine Regelung besser auf der Bundesebene aufgehoben ist, ob man sozusagen ganz oder zersplittert regeln soll, im Grunde nicht wirklich verrechtlichen kann.

Diese Beobachtung kann man auch bei anderen Rechtsordnungen machen. Es ist kein Zufall, dass der EuGH die Subsidiaritätsklausel nie wirklich überprüft hat. Es ist auch kein Zufall, dass der Supreme Court eine ähnliche Klausel im amerikanischen Recht nicht überprüft hat. Das sind Maßstäbe, die im Grunde nicht handhabbar sind.

Nun wurde das Bundesverfassungsgericht durch die Verfassungsreform 1994 quasi zur Überprüfung von Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes gezwungen. Man kann aber nicht sagen, dass es besonders streng damit umgeht. Man kann über die Rechtsprechung auch nicht besonders enttäuscht sein. Das Verfassungsgericht hat sich gewunden. Gerade das Altenpflegeurteil ist ein großes Sich-Winden. Man muss mit diesem Maßstab hantieren. Das Gericht macht diese sehr umständliche und faktenreiche Prüfung nicht gerne; sie kommt ihm

nicht sehr gelegen. Letztlich müssen dann doch wieder Prognosespielräume – wie es in diesem Zusammenhang heißt – des Gesetzgebers unterstellt werden. Für das Gericht ist es eigentlich ein großes Leiden. (C)

Mit der Ausnahme beim Ladenschlussrecht – die Entscheidung ist aber ohne richtige Begründung – hält sich das Gericht bei der Beurteilung immer mit einem Auge an die Kompetenz. Es schielt sozusagen immer auf die Kompetenz. Die Erforderlichkeit wird je nach Kompetenzlage beurteilt. Deswegen ist eine Vermutung, dass das Hochschulrahmengesetz, das Vollregelungen enthalten hat und durch das die Habilitation abgeschafft werden sollte, auch ohne Erforderlichkeitsklausel gefallen wäre.

Insofern, so meine ich, ist die Erforderlichkeitsklausel in der Tat sehr misslich. Ich appelliere an die Länder, die solche Klauseln anscheinend auch auf europäischer Ebene immer in irgendeiner Weise propagiert haben, noch einmal darüber nachzudenken, ob diese Klausel wirklich ihre Kompetenzbereiche schützt. Ich glaube, das ist nicht der Fall. Ich glaube, dass sich die Gerichte immer wieder zurückziehen und sagen werden: Notwendigkeit, Erforderlichkeit, Angemessenheit – alle diese im Grunde fast schon aus der Grundrechtsdogmatik kommenden Dinge – lassen sich nicht depolitisieren und justiziabel entscheiden. Deswegen muss man sich entscheiden, ob es eine Kompetenz gibt oder nicht.

Zu den anderen Dingen, die eine Form von gehobener Verfassungssymbolik darstellen, wird das Gericht gezwungen, weil es auf einmal noch eine eigene Prüfungskompetenz erhalten hat. Es konnte nicht mehr anders. Aber es würde die Kompetenz liebend gerne wieder abgeben. Die Länder würden nichts verlieren – da bin ich relativ sicher –, wenn man sich dafür entscheiden würde, Kompetenzen wirklich aufzuteilen und sie eindeutig zu formulieren. Dieses „pattern“ sehen wir in allen föderalen Systemen; das ist kein Zufall. Deswegen war die Verfassungsreform 1994 vergleichsweise schlecht. (D)

Zur Abweichungskompetenz und zum UGB. Ich denke, man muss sich grundsätzlich daran erinnern, dass in der Begründung zu dem Gesetz das Wort „Anwendungsvorrang“ steht. Das ist ein Wort, bei dem man immer etwas vorsichtig wird. Wir kennen das Modell des Anwendungsvorrangs aus dem Europarecht. Es wird dazu führen, dass die Auslegung des Gesetzes viel schwieriger und problematischer wird, weil immer zwei Normen im Spiel sind. Das Verwaltungsgericht muss – anders als beim Geltungsvorrang – nicht nur eine Norm auslegen, sondern immer die Abweichungsnorm mit der Bundesnorm zusammen auslegen, und zwar bei den Fragen: Was sagt das Bundesrecht? Wo wird abgewichen und wo nicht?

Das wird die Komplexität des Zusammenhangs sehr erhöhen. Es wird meiner Meinung nach deutlich komplizierter als bei der Rahmengesetzgebung. Bei einer byzantinischen Regelung, bei der irgendeine Länder an irgendeiner Stelle abweichen, ist nicht wirklich klar, worin die demokratische Verantwortlichkeit für den

Sachverständiger Prof. Dr. Christoph Möllers

- (A) Regelungszusammenhang noch besteht. Wir haben es mit Regelungszusammenhängen zu tun: ein kleiner Bundesbeitrag hier, ein kleiner Landesbeitrag da. In Art. 84 des Grundgesetzes scheint es gerechtfertigt zu sein; aber ansonsten finde ich es problematisch.

Der Schaden ist aber nicht so groß, weil die Kompetenzen nicht so ausführlich sind. Aber der Schaden ist für die Umweltgesetzgebung sicherlich letal. Das UGB wurde zwar noch in die Gesetzesbegründung mit aufgenommen; das scheint mir aber eher Kosmetik zu sein. Wir werden mit dieser Kompetenzordnung kein UGB bekommen. Das muss man einfach so sagen. Man kann bei einem solchen Hin und Her – hier eine Abweichung, da dann wieder ein Kernbereich, von dem im Umweltbereich nicht abgewichen werden kann – einfach kein UGB verfassen.

Der letzte Punkt betrifft den Hochschulbereich. Dabei möchte ich Herrn Pestalozza widersprechen. Wenn der Bund die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse regeln darf und die Länder davon abweichen, dann wird doch Folgendes passieren: Die Länder werden die Hochschulabschlüsse und Hochschulzulassungen nicht so unterschiedlich regeln, dass im Ergebnis zum Beispiel Zulassungsregeln oder Abiturregeln nicht anerkannt werden, sondern sie werden das tun, was sie in solchen Fällen eigentlich immer tun: Sie werden informell koordinieren. Das heißt, letztlich werden solche Entscheidungen wieder auf der Exekutivebene der Länder abgesprochen und dann nur noch von den Landtagen ratifiziert werden.

- (B) Das bedeutet, diese Abweichungsgesetzgebung wird letztlich nicht dazu führen, dass die Länderparlamente darüber entscheiden – dafür ist der Homogenisierungsdruck gerade bei diesem Titel viel zu groß –, sondern materiell werden die Länderexekutiven, die Staatskanzleien und die Ressortministerien, darüber entscheiden. Die Landesministerien werden dann die Koordination übernehmen. Demokratiegewinn ist da gleich null.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Möllers.

Jetzt antwortet Herr Professor Meyer auf die Frage des Kollegen Dr. Dressel.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer:

Herr Dressel, wenn die Länder abweichen, dann setzen sie originäres Landesrecht. Die Konsequenz ist, dass das nach § 137 VwGO nicht revisibel ist. Das finde ich auch richtig. Es muss doch nicht einheitlich ausgelegt werden. Es wird vernünftigerweise auch gar nicht einheitlich sein, sondern die Länder, jedes Land für sich, werden möglicherweise – wenn überhaupt – 16, wahrscheinlich weniger Abweichungsregeln schaffen. Es wird für sich judiziert und endet beim OVG. Da sehe ich keine Schwierigkeiten.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Meyer.

Jetzt antwortet Herr Professor Huber auf die Frage der Kollegin Raab. (C)

Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber:

Frau Abgeordnete, die Vorteile der konkurrierenden Gesetzgebung mit Abweichungsbefugnis sind, pauschal gesprochen, mehr Flexibilität und mehr Innovationsfähigkeit für den Gesamtstaat.

Ich möchte das anhand einiger Punkte kurz rekapitulieren: Sie haben die Möglichkeit, in den Bereichen, in denen der Bund bisher überwiegend nur mit Blick auf Rahmenregelungen tätig werden durfte, Vollregelungen zu erlassen, und zwar voraussetzungslos, nicht einmal an Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes – Erforderlichkeitsklausel – gebunden. Das heißt, es besteht die Möglichkeit zu Kodifizierungen und zu umfassenden inhaltlichen Regelungen. Ich sehe das nicht so skeptisch wie Herr Möllers. Ohne diesen Kompetenztyp wird es überhaupt kein Umweltgesetzbuch geben. So bekommen wir vielleicht ein Umweltgesetzbuch, bei dem an der einen oder anderen Stelle abgewichen wird und bei dem es eine gehobene Erlaubnis hier und eine einfache Erlaubnis dort gibt. Aber das sind völlig nachrangige Gesichtspunkte. Es besteht die Möglichkeit, diese Materie zu regeln.

Ich bin mir auch nicht so sicher, ob es so sinnvoll ist, die differenzierten Regelungen durch den großen Hammer Umwelt zu ersetzen. Zum einen haben die Abfallwirtschaft – die jetzt so umbenannt wird –, die Luftreinhaltung und der Wasserhaushalt eine eigenständige begriffsgeschichtliche Tradition. Zum anderen haben wir auf europäischer Ebene zwar ein Kapitel „Umweltpolitik“; aber die sekundärrechtliche Rechtsetzung ist auch medial ausgerichtet oder integriert – jedenfalls nicht so pauschal, dass man nur von der Umwelt reden würde. Es macht also durchaus Sinn, an den medien- und ansatzbezogenen Pfaden festzuhalten. (D)

Der zweite Punkt. Die konkurrierende Gesetzgebung mit Abweichbefugnis ermöglicht dem Bund – ich habe das vorhin schon gesagt – die Umsetzung von Richtlinien und die Operationalisierung von EG-Verordnungen. Damit wird die Durchführung von Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland vermieden, Stichwort „FFH-Richtlinie“. Dass man später vonseiten der Länder von manchen Bedingungen des Bundes, soweit sie nicht europarechtlich vorgegeben sind, abweichen kann, erscheint mir kein Schaden zu sein.

Im Gegenteil: Der Clou dieses Gesetzgebungstyps ist, dass etwas, was den Ländern seit Jahren unter den Nägeln gebrannt hat und was sie neulich in ganz anderem Zusammenhang mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz verhandelt haben, in diesem Bereich abgeschafft wird, nämlich dass der Bund auf das draufsattelt, was europarechtlich vorgegeben wird. Das mag politisch gewünscht oder auch nicht gewünscht sein; aber für die Länder – auch für die Investitionsfreundlichkeit eines Standortes – mag dieses Draufsatteln oder Nichtdraufsatteln ein Problem sein. Dem Bund in einer Materie, die eigentlich in die Zuständigkeit der

Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber

- (A) Länder fällt, diese Möglichkeit zu verwehren – darauf läuft es aus meiner Sicht vor allem hinaus –, ist ein vernünftiger Gesichtspunkt.

Diese Regelung führt zu mehr Gestaltungsfreiheit in diesen sechs Materien plus Organisationshoheit. Wir haben einen größeren Respekt vor der Organisationshoheit der Länder. Dieser Gesetzgebungstypus impliziert – Frau Dyckmans hat vorhin eine entsprechende Frage gestellt – aber sicherlich kein Investitionshemmnis. Ich kann mir keinen amerikanischen Investor vorstellen, der seine Investitionen in Deutschland am Jagdrecht, an der nicht ausgeübten Bodenverteilung, am Ausbau von Gewässern oder an der Raumordnung scheitern lassen wird. Ich meine, die Materien sind von ihrer gegenständlichen Begrenzung her völlig ungeeignet, als Investitionshemmnis perhorresziert zu werden.

Ich glaube auch, dass die Regelung besser ist als eine umgekehrte Erforderlichkeitsprüfung, wie sie Herr Scharpf schon in der Bundesstaatskommission vorgeschlagen und hier wiederholt hat. Die umgekehrte Erforderlichkeitsprüfung führt das, worüber Herr Meyer, Herr Möllers und alle anderen gesprochen haben, was uns mit einer Fülle von Abgrenzungsschwierigkeiten und Prozessrisiken belädt, nur auf umgekehrte Weise wieder ein. Wir würden dann Prozesse führen, in denen geklärt wird, ob die Abweichung erforderlich ist. Gerichtskosten sind Transaktionskosten, die dem Standort Deutschland nicht dienen. Das sage selbst ich als jemand, der manchmal von Gerichtsverfahren profitiert.

- (B) Den letzten Punkt habe ich schon am Anfang bei meinem Eingangsstatement angeführt – das haben auch mehrere meiner Vorredner gesagt –: Sie sollten unbedingt mehr Klarheit und Rechtssicherheit in den Punkten schaffen, in denen der Bund oder die Länder abweichen. Ich würde nicht nur in einem Ausführungsgesetz, sondern in der Verfassung selbst die Notifizierungspflicht, die den Gesetzgeber zwingt, Farbe zu bekennen, von welchen Regelungen er wirklich abweichen will, kodifizieren, damit die Schwierigkeiten des Verwaltungsrichters, die Herr Meyer vorhin geschildert hat, nicht oder nur in geringem Umfang eintreten werden.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Huber.

Jetzt antwortet Herr Professor Henneke auf die Frage des Kollegen Burgbacher.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke:

Herr Burgbacher, ich bin dankbar für Ihre Frage. Ich möchte die gefundene Lösung verteidigen. Was haben wir jetzt? Wir haben im Moment, wie beim Tagesbetreuungsausbaugesetz, folgende die Konstellation: Wenn der Bund Gesetze in einen organisationsrechtlichen und einen materiell-rechtlichen Teil zerlegt, dann ist keine Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesrates gegeben. Wenn wir bei Art. 84 des Grundgesetzes an die Verletzung oder Beeinträchtigung der Organisa-

tionshoheit der Länder anknüpfen, dann ist die Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesrates gegeben. Es gibt aber den Anreiz, zuzustimmen, damit der Bund durchgreift, damit die landesrechtlichen Konnexitätsprinzipien nicht zur Anwendung gelangen. Bisher setzen wir einen bewussten Fehlanreiz, wenn wir das Zustimmungsrecht an Art. 84 des Grundgesetzes knüpfen. Das wird beseitigt. (C)

Was hätten wir bei Konnexität? Die Forderung der kommunalen Spitzenverbände – zurückgehend auf eine Beschlussfassung des Deutschen Juristentages 1996; Komplettgutachter war damals Ferdinand Kirchhof – war nicht der komplette Übergang zur Konnexität; man hat vielmehr eine eingeschränkte Konnexität vorgeschlagen, und zwar für den Fall, dass die Aufgabenübertragung nach den Maßstäben der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei Art. 84 des Grundgesetzes zur wirksamen Aufgabenwahrnehmung des Bundes unverzichtbar ist. Die Forderung ist also nur für diesen Fall gestellt worden.

Es stellt sich aber die Frage, wie das konkret aussehen soll. Auch in diesem Fall ist jede gesetzliche Aufgabenübertragung hinsichtlich der Kostenfolgen zwangsläufig mit einer Prognoseentscheidung verbunden, was auf Länderebene nach dem Verfassungsrecht deshalb funktioniert, weil es nur den Landesgesetzgeber gibt. Der Landesgesetzgeber schafft eine neue Aufgabe und trifft eine Prognoseentscheidung über die Kosten. Wenn er sich irrt, dann klagt die Kommune vor dem Landesverfassungsgericht und gewinnt oder verliert, wie in Sachsen, weil man da sagt: Da müssen wir nicht nachbessern; das können wir anderswo tun. Dann wird die Sache eben neu geregelt. (D)

Auf der Bundesebene stellt sich die Frage: Kann man diese Konnexitätsregelung ohne Bundesrat schaffen? Das geht nicht. Wenn man sich irrt, wenn man sozusagen das Bundesgesetz unterfinanziert – ohne Bundesrat –, dann hat man eine Teilkostendeckung. Erzielt man überhaupt eine Einigung? Diese Einigung haben wir gerade bei Hartz IV – Stichwort „Bundesbeteiligung an den Unterkunftskosten“ – als äußerst problematisch erlebt. Das heißt, die Konnexitätsregelung wirft eine Fülle von Fragen auf, deren Lösung entweder unbefriedigend – bei einer einfachgesetzlichen Bundesregelung ohne Zustimmung des Bundesrates – oder schwer handhabbar ist, bei einer Fehlprognose mit Bundesrat. Das Ergebnis ist also ein grenzenloses Gezerre.

Die Frage ist: Was bekommen wir jetzt? Wir bekommen einen neuen Anreiz für die Länder. Bei Gesetzen, die Kosten bedeuten, gibt es auf jeden Fall eine Zustimmungspflicht des Bundesrates, wenn die Voraussetzungen nach Art. 104 a Abs. 4 des Grundgesetzes gegeben sind. Insofern gibt es eine größere Logik im System. Das ist im Grunde etwas Positives.

Stellen Sie sich vor, wir würden das Tagesbetreuungsausbaugesetz nach der Verfassungsänderung verabschieden: Dann müsste der Bundesrat zustimmen – anders, als es noch 2004 bei dem Altgesetz der Fall gewesen ist. Stellen Sie sich vor, Hartz IV würde neu zur

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke

- (A) Entscheidung anstehen: Dann würde das Zustimmungserfordernis nach Art. 84 des Grundgesetzes entfallen. Der Bund könnte Aufgaben aber nicht unmittelbar auf die Kommunen übertragen; vielmehr würden die Aufgaben auf die Länder übergehen. Die Länder würden die Aufgaben weiterreichen. Dann würde im Verhältnis Länder/Kommunen Konnexität gelten, und zwar kommunal individuell. Die Verwerfungswirkungen, die jetzt im Bundesgebiet zwischen Bayern, wo gar nichts übrig bleibt, und Stadtstaaten, wo man sich sozusagen vor finanzieller Entlastung kaum retten kann, bestehen, hätte man mit einer bundesrechtlichen Regelung nie kreierte, weil sie im Verhältnis Länder/Kommunen sozusagen Konnexität als Mehrbelastungsausgleich – das heißt, neue Belastung minus Altaufwendung; das ist die Differenz, die erstattet wird – haben. Dann hätte das Land im Bundesrat nach Art. 104 a Abs. 4 des Grundgesetzes anders reagiert; man hätte nämlich von dem Gebrauch gemacht, was wir heute Morgen besprochen haben. Man hätte gesagt: Ich stimme nur zu, wenn sich – wir haben Geldleistungsgesetze; da geht es nicht einmal um geldwerte Sachleistungen – der Bund beteiligt, und zwar nicht mit einem allgemeinen Betrag bundesweit, sondern länderspezifisch mit einem Betrag, von dem das Land wüsste, dass man ihn weiterreichen müsste.

Das Land hätte weiterhin nie die Konstruktionen dieser Arbeitsgemeinschaften bilden können, weil es die Andockstelle „Kommunen“ gar nicht gehabt hätte. Der Bund hätte nicht übertragen können; die Länder hätten den Aufgabenträger bestimmt. Die Länder hätten ihrerseits keine Aufgaben auf die Bundesagentur für Arbeit übertragen können, sodass wir so lange ein Mischkonstrukt gehabt hätten, das zumindest künftig verfassungsrechtlich nicht möglich wäre. Ob es bis heute verfassungsrechtlich möglich war, wird sich noch zeigen. Darin liegt eine ganze Reihe von Vorteilen. Bisher stimme ich der Einschätzung von Herrn Wieland zu.

- (B) Sie haben gesagt: Allein mir fehlt der Glaube. Ich muss vorsichtig sein. Ich habe gelesen, dass ich vom Bundesrat vorgeschlagen worden bin. Insofern will ich keine Nestbeschmutzung über das notwendige Maß hinaus betreiben. Ich nenne Ihnen zwei reale Beispiele dafür – die Namen der Länder nenne ich nicht –, was geschieht, wenn Länder sozusagen mit Dolus directus ersten Grades vorgehen, um die Segnung der Föderalismusreform aushebeln. Da können Sie als verfassungsändernder Gesetzgeber nichts machen.

Ein Bundesland x, in dem gerade eine neue Landesregierung mit absoluter Mehrheit etabliert worden ist, hat im März, also in einem Landtagswahlmonat, ein Konnexitätsausführungsgesetz beschlossen und in die Gesetzesbegründung – nicht in den Gesetzestext – hineingeschrieben: Wir führen eine Kostenverursachungsabschätzung ein. Für alle Kosten, die durch materielle Bundesgesetze und durch Europa verursacht werden und die wir „nur“ an die Kommunen weiterleiten, stehen wir nicht ein. Das können Sie bundesverfassungsrechtlich nicht ausschließen. Das ist eine landespolitische Frage. Bei der Landtagswahl ist die

- (C) Frage mit einer absoluten Mehrheit beantwortet worden. Heute Morgen haben wir zu den bundespolitischen Folgen gratuliert.

Die zweite Konstellation wird am Beispiel des § 97 SGB XII deutlich. Im Bundesgesetz steht – sozusagen in vorauseilendem Gehorsam bei der Föderalismusreform –: Die Länder bestimmen die Abgrenzung zwischen örtlichem und überörtlichem Sozialhilfeträger. Dort steht weiter: Wenn die Länder dies nicht bis zum 31. Dezember 2006 tun, dann ist für bestimmte innovativ aufgezählte Aufgaben im SGB XII der überörtliche Träger zuständig – was im Zweifel nicht die Kommunen sind. Sie denken sich dann, ohne aktiven Aufgabenübertragungsakt des Landes wird keine Aufgabe auf die Kommunen übertragen. Anders kann man sich das nicht vorstellen.

Im Moment gibt es aber einen Landesgesetzgeber, der sagt: Von den vier Aufgaben, die der Bundesgesetzgeber als überörtliche bestimmt, bestätigen wir eine. Im Bundesgesetz steht: Wenn das Land keine Bestimmung trifft, ist der überörtliche Träger zuständig. Wenn das Land jetzt eine Aufgabe davon als überörtlich bestimmt, suggeriert es im Umkehrschluss: Bei den drei anderen machen wir nichts. Dadurch liegt ein gesetzgeberisches Unterlassen vor. So wird der örtliche Träger zuständig. Bei gesetzgeberischem Unterlassen gilt aber keine Konnexität. Das ist erstens falsch und zweitens ist das Dolus directus ersten Grades in dem Versuch, landesverfassungsrechtliche Schutzgarantien auszuhebeln. Sie können da aber nichts tun. Das kann man beschreiben und beklagen. Das ist so; das ist kein Märchen, sondern im Moment reale Gesetzgebungswirklichkeit in einem nicht entfernt liegenden Bundesland. Insofern muss man sich diesen Misslichkeiten stellen; aber das lässt sich letztlich nur politisch lösen. (D)

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Henneke.

Jetzt antwortet abschließend Herr Präsident Glück auf die Frage der Kollegin Raab.

Sachverständiger Alois Glück:

In Sachen Abweichungsgesetzgebung stehen im Hintergrund zwei Ausgangsfragen oder -besorgnisse.

Zum einen: Wie ist es praktikabel? Oder: Wo sind die Schwierigkeiten, wenn es darum geht, es praktikabel zu machen? Davon war zum Teil schon die Rede. Das kann letztlich nur für jede Materie separat abgeklärt werden.

Aber es geht auch um die zweite Frage: Ist eine gewisse Vielfalt überhaupt wünschenswert? Oder ist es nicht das höchste Ziel, möglichst alles gleich geregelt zu haben? Damit ist man dann wieder bei der grundsätzlichen Frage nach Subsidiarität. Wir bejahen die föderale Ordnung; das ist immer wieder betont worden. Daher wird es immer wieder eine gewisse Vielfalt geben. Wenn wir das Denken, das immer wieder da ist, dass man eigentlich bestimmte Materien doch so nicht

Sachverständiger Alois Glück

- (A) regeln darf, einmal übersetzt und auf die jetzige Situation anwendet und sagt „Wir müssten das für die Polizei neu regeln“, dann müsste man eine einheitliche Bundespolizei schaffen. Ein anderes Beispiel ist das Baurecht. Viele Materien sind in einer unterschiedlichen oder doppelten Zuständigkeit geregelt, weil sie über die Länder situationsgerecht umgesetzt werden können

Was ist der besondere Nutzen dabei? Zunächst ist es in verschiedenen Bereichen möglich, auf regional spezifische Gegebenheiten situationsgerecht einzugehen. Ich nehme als Beispiel einmal den Umweltbereich. In der Substanz ist laut Medien der Umweltbereich in Bezug auf die Standards weitgehend durch EU-Recht vorgegeben. Aber wir haben auch andere Situationen – konkret im Alpenraum oder an der Küste –, im Zusammenhang mit Fragen des Gewässerschutzes oder des Naturschutzes. Dabei können EU-Standards nicht unterlaufen werden; aber die Ausgestaltung kann durchaus situationsgerecht besser gemacht werden, wenn die Länder in diesem Bereich Gestaltungsmöglichkeiten haben. So etwas existiert auch in verschiedenen anderen Bereichen.

- (B) Dann gibt es natürlich – das spielt in diese Frage hinein – eine unterschiedliche Gestaltungskraft oder manchmal auch einen unterschiedlichen Gestaltungswillen der Länder. In der jetzigen Konstruktion kann auf jeden Fall sichergestellt werden, dass der Bund die Standards setzt. Die Länder, die ihrerseits keine andere Regelung wollen oder brauchen, brauchen davon nicht abzuweichen. So ist sichergestellt, dass es eine den notwendigen Qualitäten entsprechende Gesetzgebung in Deutschland gibt. Die Länder, die eine Regelung modifizieren wollen, können sie – natürlich gebunden an die entsprechenden Vorgaben und Normen, etwa EU-Recht oder grundrechtliche Fragen – ihrerseits ausgestalten. Damit werden wir heute der inneren Situation und den unterschiedlichen Möglichkeiten der Länder in Deutschland sehr viel besser gerecht.

Die letzte Bemerkung, die ich machen will: Es ist natürlich auch ein Stück Schutz gegen die ständigen Ausweitungsbemühungen des Bundes. Es liegt in der Eigendynamik der Dinge – man klagt niemanden besonders an –, den eigenen Zuständigkeitsbereich, Handlungsbereich, Zugriffsbereich ständig auszudehnen. Auch dagegen ist das ein gewisser Schutz.

Ich finde, es ist bei den gegebenen Möglichkeiten alles in allem sehr positiv, dieses Instrument zu nutzen, auch wenn in Einzelfällen je nach Fachmaterie sicherlich noch genau hinzuschauen ist, wie die Regelung im Detail aussehen soll.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Glück.

Meine Damen und Herren, mir liegen jetzt noch fünf Wortmeldungen vor. Das entspräche noch genau einer Fragerunde. Wenn es keine weiteren Fragen gibt, dann würde ich danach den Punkt B abschließen und die Anhörung für heute beenden. Wir würden die Punkte C und D dann morgen behandeln.

Ich rufe den Kollegen Grosse-Brömer für die CDU/CSU-Fraktion auf. (C)

Michael Grosse-Brömer, MdB (CDU/CSU):

Meine Frage richtet sich an Herrn Professor Henneke und an Herrn Professor Wieland. Allerdings erlaube ich mir vorher eine ganz kurze Anmerkung, nachdem Professor Meyer ohne Not das Jagdrecht angesprochen hat. Ich glaube nicht, dass es besonders viele Jäger im Deutschen Bundestag gibt. Aber die wenigen, die es gibt, verstehen es, sachgerecht und überzeugend zu argumentieren. Deswegen müssen Sie mit dieser Grundlage leben, die Sie persönlich offensichtlich nicht gut finden. Ich möchte gleichwohl nicht die Forderung aufstellen, dass man künftig nur mit den profunden Kenntnissen einer erfolgreich abgeschlossenen Jägerprüfung Sachverständiger werden kann.

Wir haben in vielen Einzelfällen von einem Gesetzgebungswettbewerb gehört. Für mich stellt sich nach sechs Stunden Anhörung die Frage, in welche Richtung dieser Wettbewerb geht. Es gibt in vielen Einzelfällen unterschiedliche Auffassungen von Ihnen.

Ich möchte Herrn Professor Henneke und Herrn Professor Wieland eine grundsätzliche Frage stellen: Besteht durch diese Regelung und die Grundlage, die Sie gerade bewertet haben und zu der wir immer wieder Nachfragen stellen, im Vergleich zum derzeitigen Status quo grundsätzlich die Chance, die Situation zu verbessern, mehr Transparenz für die Bürger zu schaffen und damit auch zur Entbürokratisierung beizutragen? Besteht die Chance – ungeachtet der Bewertung von Einzelpunkten –, dass öffentliche Mittel effektiver und damit haushaltsentlastend eingesetzt werden? (D)

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Kollege Grosse-Brömer.

Jetzt hat die Kollegin Dagdelen von der Fraktion Die Linke das Wort.

Sevim Dagdelen, MdB (DIE LINKE):

Herr Vorsitzender, ich möchte mich darauf beschränken, eine Frage an Frau Professor Münch zu stellen. Wie schätzen Sie die politischen Auswirkungen auf das föderative System ein, die sich mit der Abschaffung der Rahmengesetzgebung zugunsten eines neuen Kompetenztitels ergeben würden?

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt stellt Herr Kollege Scheelen für die SPD-Fraktion eine Frage.

Bernd Scheelen, MdB (SPD):

Ich möchte Herrn Professor Henneke und Herrn Professor Meyer eine Frage zu den Anhörungsrechten stellen. In der Föderalismuskommission hatten die Kommunen durchaus die Hoffnung, dass es eine grundgesetzliche Verankerung von Anhörungsrechten gibt. Das scheint jetzt nicht mehr erreichbar zu sein.

Bernd Scheelen, MdB

- (A) Herr Professor Henneke, Sie haben vorhin gesagt, Sie seien vom Bundesrat benannt. Aber meinen Sie nicht, dass gerade die Länder ein Interesse an Anhörungsrechten der Kommunen haben müssten, um den Sachverstand der Kommunen – beispielsweise bei der Abschätzung von Kostenfolgen – schon in dem Moment einzubringen, in dem Gesetzgebung entsteht, auch unter dem Aspekt, dass die Anhörungsrechte der Kommunen möglicherweise verstärkt auf europäischer Ebene vorgesehen sind?

Die zweite Frage: Wenn es nicht erreichbar ist, dass Art. 28 des Grundgesetzes entsprechend ausgestaltet wird, sehen Sie andere Möglichkeiten, Mitwirkungsrechte der Kommunen zu verankern, die ein bisschen über das hinausgehen, was beispielsweise in Geschäftsordnungen der Bundesregierung oder der Ministerien zurzeit schon vorhanden ist?

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Herr Kollege Benneter fragt für die SPD-Fraktion.

Klaus Uwe Benneter, MdB (SPD):

Ich möchte eine grundsätzliche Frage nach der Verbesserung stellen. Herr Professor Meyer und auch die anderen Sachverständigen haben uns dargestellt, was in der Vergangenheit falsch gemacht wurde. 1994, Herr Professor Meyer, waren Sie noch nicht Sachverständiger hier und ich noch nicht Bundestagsabgeordneter. Aber wir müssen heute damit leben. Wie wir damit leben müssen, hat uns das Bundesverfassungsgericht in fünf Entscheidungen, die zum Teil schon genannt worden sind, vorgegeben. Ich bitte Sie, uns im Hinblick auf diese fünf Entscheidungen zu sagen, ob die Situation mit dem Entwurfstext verbessert würde oder nicht.

Weiter möchte ich Sie, Herr Professor Meyer und Herr Professor Kirchhof, mit Blick auf den Entwurfstext fragen, ob es nicht sinnvoll wäre, wenn abgewichen werden könnte, wenn wir ein Zitiergebot in das Grundgesetz aufnehmen würden. Diese Regelung sieht vor, dass sowohl ein ganzes Gesetz – von den Ländern entworfen – als auch einzelne Regelungen bzw. Normen an die Stelle gesetzt werden können.

In diesem Zusammenhang möchte ich Ihnen beiden noch eine Frage zu den jetzt doch sehr umfangreich gewordenen Übergangsregelungen stellen. Ich gehe davon aus, dass Sie sie sich angesehen haben. Auch in Ihren Statements kam die Kritik zum Ausdruck, dass es – was das Altrecht angeht – Versteinerungstendenzen gegeben hat, weil die Übergangsregelungen damals so gefasst worden waren. Sehen Sie noch heute Tendenzen einer solchen Versteinerung durch die jetzt doch sehr umfangreich gewordenen Übergangsregelungen oder betrachten Sie diese jetzt als ausgeschaltet?

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Abschließend stellt Herr Kollege Stünker für die SPD-Fraktion eine Frage.

Joachim Stünker, MdB (SPD):

Ich möchte die Gelegenheit nutzen, Herrn Meyer und Herrn Huber zu bitten, beim Themenbereich „konkurrierende Gesetzgebung mit Abweichungsmöglichkeiten der Länder“ ein paar Worte dazu zu verlieren, was die Alternative wäre, wenn wir Ihren Vorschlägen nicht folgen würden. Herr Meyer, Sie haben in Ihrem schriftlichen Statement zu Recht darauf hingewiesen, dass Verfassungsfragen immer auch Machtfragen sind. Das eine ist das Wünschenswerte, das andere ist das Machbare. Das ist uns allen klar, die wir seit zwei Jahren oder noch länger an diesem Thema arbeiten.

Wenn wir davon ausgehen, dass das mit den Abweichungsrechten bei Art. 73 des Grundgesetzes bei den Materien, die bisher in der Rahmenkompetenz sind, nicht funktionieren würde – wir würden also die Rahmengesetzgebung nach Art. 75 des Grundgesetzes behalten, und zwar, wie sie heute ist, im Lichte der Erforderlichkeitsklausel, auf die Art. 75 des Grundgesetzes verweist, und im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts –, hat der Bund dann die Kompetenz, ein Umweltgesetzbuch zu schaffen? Welche Kompetenzen hat der Bund dann noch im Bereich Hochschule und bei all den Punkten, über die wir hier gesprochen haben? Wie würden Sie ganz real und nüchtern die Kompetenzmaterien des Bundes in diesen Bereichen einschätzen? Ich muss nicht darauf hinweisen, wie lange es schon die Versuche des Bundes gibt, ein Umweltgesetzbuch zu schaffen. Ich bin seit acht Jahren im Bundestag. An zwei gescheiterten Versuchen war ich selbst schon beteiligt.

Ich habe noch eine abschließende Frage an beide Sachverständige – wir haben noch nicht darüber gesprochen; aber in der Einleitung hat es der eine oder andere gesagt; ich hatte in der Kürze der Zeit nicht die Möglichkeit, alles nachzulesen –: Gibt uns die Neuregelung in Art. 93 Abs. 2 des Grundgesetzes – das Bundesverfassungsgericht soll zukünftig Schiedsrichter bei der Entscheidung werden, ob die Erforderlichkeit nach Altrecht nicht mehr besteht; es soll damit sozusagen die Streitfragen mit dem Bund lösen – mehr Möglichkeiten als die heutige Regelung? Oder liefert sich der Bundestag damit erneut der Judikatur aus, was er eigentlich umgehen wollte?

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Kollege Stünker.

Damit treten wir wieder in die Antwortrunde ein. Ich rufe Herrn Professor Wieland auf. Ihnen liegt eine Frage des Kollegen Grosse-Brömer vor.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland:

Herr Abgeordneter, ich befürchte keinen Gesetzgebungswettbewerb, und zwar aus den in meinem Eingangstatement genannten Gründen, dass in Deutschland das Bedürfnis nach einheitlichen Regelungen so stark ist, dass es besonderer Gründe bedürfen wird, wenn ein Land abweicht, und noch stärkerer Gründe, wenn der Bund das zurückholt. Man muss sich den politischen Prozess vorstellen. Das wird eher die Ausnahme bleiben.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Wieland

(A) Ich glaube aber, dass die vorgeschlagene Neuregelung die Transparenz der Gesetzgebungsverantwortung insgesamt deutlich erhöht. Das ist noch ein Problem bei der Rahmengesetzgebung, dass man nie genau sagen kann, was noch Rahmen ist, was schon Ausfüllung des Rahmens ist und wer dafür verantwortlich ist. Deshalb ist es sinnvoll, auf dieses Instrument zu verzichten. Dadurch – auch das habe ich einleitend gesagt –, dass man in weiten Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung auf das Erforderlichkeitskriterium verzichtet, ist klar, dass der Bund praktisch so etwas wie eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz hat. Das führt dazu, dass sich der Bundesgesetzgeber insoweit von der Karlsruher Prüfung – was ist in den verschiedenen Fassungen jeweils unter „erforderlich“ zu verstehen? – befreit und dass er die Verantwortung als politisches Organ übernehmen muss.

Umgekehrt ist für die Länder dort, wo ihnen Abweichungsrechte zugestanden werden, eine eigene politische Verantwortung erwachsen. Natürlich muss man es auch politisch rechtfertigen, wenn man von dieser Abweichungsgesetzgebung keinen Gebrauch macht. Man kann sich nicht hinter dem Bundesgesetzgeber verstecken und sagen: Das hat der Bund nun einmal geregelt. Vielmehr muss man auch sagen: Dafür stehen wir; wir halten es für sinnvoller, das zu ertragen.

(B) Erlauben Sie mir einen Satz zur Frage des Zitiergebots. Das mag Ihnen auf den ersten Blick durchaus sinnvoll erscheinen. Sie müssen aber im Auge haben, dass in der Verfassung bei Grundrechtseingriffen ein Zitiergebot steht. Die Erfahrungen mit diesem Zitiergebot sind nicht ermutigend. Es ist eine rein formale Vorschrift und das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung immer wieder begründet, warum es jeweils nicht anwendbar ist. Es ist sehr schwer, wenn eine gesetzliche Regelung den Vorgaben der Verfassung materiell genügt, diese dann scheitern zu lassen, weil man sagt: Das Zitiergebot ist nicht beachtet worden. – Es würde sich in Zukunft um relativ komplexe Fragen handeln. Sie laden sich eine gewisse Last auf, wenn Sie sagen: Zur Gültigkeit entsprechender Regelungen ist das Zitieren notwendig.

Außerdem wäre meine Prognose, dass einem solchen Zitiergebot ein ähnliches Schicksal drohen würde wie dem Zitiergebot für Grundrechtseingriffe, das in der Staatspraxis letztlich kaum eine Wirkung entfaltet.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Wieland.

Jetzt antwortet Frau Professor Münch auf die Frage der Kollegin Dagdelen.

Sachverständige Prof. Dr. Ursula Münch:

Die Frage war, ob die Abschaffung der Rahmengesetzgebung sinnvoll erscheint. Die Kritik an Art. 75 des Grundgesetzes bezog sich darauf, dass immer unklar war, wie breit der Rahmen eigentlich sein soll, ob das, was die Länder innerhalb des Rahmens erlassen, mit diesem Rahmen noch vereinbar ist. Da das für Unsicherheiten und Unstimmigkeiten gesorgt hat, ist die

(C) Abschaffung von Art. 75 des Grundgesetzes zunächst sicherlich grundsätzlich nachvollziehbar.

Meine Kritik in meinem Eingangsstatement in Bezug auf die Neufassung von Art. 72 des Grundgesetzes war, dass sich mit der Umwandlung der Mehrzahl der bisherigen Materien von Art. 75 des Grundgesetzes jetzt in Art. 72 bzw. 74 des Grundgesetzes eine Dreispaltung ergibt, die dem Transparenzgebot meines Erachtens nicht gerecht wird. Insofern hat man jetzt ein anders gelagertes Problem. Aber meines Erachtens ist das ursprüngliche Problem dadurch nicht gelöst worden.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt rufe ich Herrn Professor Meyer zur Beantwortung der Fragen der Kollegen Scheelen, Benneter und Stünker auf.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer:

(D) Was die Anhörungsrechte der Kommunen angeht, so muss man konstruktiv denken. Die Kommunen sind Bestandteile der Länder. Die Länder haben immer Wert darauf gelegt, dass die Kommunen keinen direkten Zugang zum Bund haben. Deshalb würde ich es als einen Systembruch bezeichnen, wenn die Kommunen von der Verfassung in irgendeiner Weise ein Mitwirkungsrecht an der Gesetzgebung – es auch nur ein Anhörungsrecht – erhalten. Vernünftig wäre aber – vielleicht wird es auch praktiziert –, dass im Rahmen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien nicht nur die Lobbyisten angehört werden müssen, sondern eben auch die Kommunen und deren Vertretungen.

Herr Benneter hat drei Fragen gestellt. Ich fange mit der zweiten zum Zitiergebot an. Ich möchte wie Herr Wieland argumentieren und nicht viele Worte verlieren. Ein Zitiergebot führt möglicherweise zur Klarstellung. Wenn man es aber nicht mit der Konsequenz der Wichtigkeit der nicht zitierten Norm, von der man abweicht, verbindet, dann führt es nur zur Unsicherheit der Rechtslage.

Sehr viel schwieriger und umfangreicher zu beantworten ist die Frage nach Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes – Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts –, ob die Neuregelung zu einer Verbesserung führen würde. Im Gegensatz zu Herrn Möllers bin ich der Meinung, dass das Bundesverfassungsgericht Art. 72 Abs. 2 in einer extrem radikalen Weise gegen den Bund ausgelegt hat, und zwar selbst gegen den Wortlaut. In dem Absatz steht: „wenn ... die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ... eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“ Das Bundesverfassungsgericht hat daraus gemacht, dass die Lebensverhältnisse nicht so sehr auseinander gehen dürfen, dass es unerträglich wird; erst dann sei eine Bundesgesetzgebung erforderlich. Das ist eine Umkehrung. Das heißt, die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse ist nach diesem Richterspruch kein positiver

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer

- (A) Wert der Bundesverfassung. Das ist schon eine sehr kühne Rechtsprechung.

Dasselbe gilt für die Rechtseinheit. Auch hierbei hat das Gericht nicht gesagt, die Rechtseinheit sei ein positiver Wert, der eine Bundesgesetzgebung begründen könne, sondern nur, dass erst die unerträgliche Uneinheitlichkeit des Rechts die Erfordernis einer bundesgesetzlichen Regelung begründen könne. Das ist rabiat gegen die Verfassung. Dabei ist es aber nicht geblieben – das hat offensichtlich zunächst niemand gemerkt –; denn das Bundesverfassungsgericht hat eine ganz neue Theorie entwickelt und gesagt: Wenn der Bundesgesetzgeber von seiner konkurrierenden Gesetzgebung Gebrauch macht, dann greift er in Landesrechte ein. Das ist eine absurde These. Aber sie ist aufgestellt worden. Mit diesem Eingriffsgedanken kommt man sehr schnell auf die Eingriffssystematik bei Grundrechten, Verhältnismäßigkeit usw. Niemand würde auf die Idee kommen, dass Art. 31 des Grundgesetzes ein Eingriff in die Landesverfassungsrechte ist.

Die Rechtsprechung ist also durchaus rabiat und hat zur Folge, dass der Bund möglicherweise auf einer Reihe von Gebieten zwar noch Gesetze, aber keine Vollgesetze erlassen kann. Das war mit Sicherheit nicht die Absicht des Verfassungsgebers, auch nicht des Verfassungsänderungsgesetzgebers.

- (B) Der zweite Punkt, der nicht gesehen worden ist: Bei der Verschärfung von Art. 92 Abs. 2 des Grundgesetzes hat man nicht daran gedacht, dass die vorherigen Kriterien, die ein bisschen zahlreicher waren, nie daraufhin untersucht worden sind, ob sie irgendetwas mit den Gesetzgebungsmaterien zu tun haben. Es gab schon immer Gesetzgebungsmaterien, die gar nicht darunter zu subsumieren waren. Das war nach der Rechtsprechung zu dem alten Art. 72 des Grundgesetzes uninteressant. Zum Beispiel fallen die Kriegsgräber weder unter Rechtseinheit noch unter Wirtschaftseinheit, noch unter Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, höchstens unter die Herstellung gleichwertiger Ruhensverhältnisse.

Das ist also eine Gesetzgebungsmaterie, die dem Bund zustehen können muss und die er gleichwohl unter keinen Bedingungen ausüben kann. Das ist offensichtlich unsinnig. Dies ist durch die verschärfte Rechtsprechung, durch die Verschärfung von Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes und die weitere Verschärfung durch das Verfassungsgerichts erst recht unsinnig geworden. Hier bringt die Reform durchaus viel Entlastung.

Der dritte schwierige Punkt sind die Überleitungsregeln, über die wir noch gar nicht gesprochen haben. Die Überleitungsregeln sind von dem für mich unverständlichen Wunsch des Bundes, an dem Recht festzuhalten, das er eigentlich gar nicht mehr legiferieren kann, bestimmt. Wenn der Bund meint, er könne eine Gesetzgebungsmaterie nicht mehr ausüben, dann soll er das gesetzte Recht den Ländern übertragen. Das ist die einfachste Regelung. Sie haben die Verantwortung nach der neuen Verfassungslage.

- (C) Das ist aber nicht gemacht worden. Weil das nicht gemacht worden ist, musste man sich etwas Kompliziertes überlegen. Auch zu diesem Bereich hat das Bundesverfassungsgericht interessante Entscheidungen getroffen, mindestens fünf. Es gibt zwei Fälle. Der erste Fall ist, dass dem Bund bei der 1994er-Reform ganze Gesetzgebungsmaterien entzogen und auf die Länder übertragen worden sind. Zu diesen Materien gab es aber Bundesgesetze. Dann war die Frage: Was ist mit den Bundesgesetzen? Da sagt die Verfassung: Sie gelten fort; sie können durch Landesrecht ersetzt werden. Interessant genug ist, dass in diesem Bereich nie ein Landesrecht verfasst worden ist. Die Länder, die mehr Gesetzgebungsbefugnisse haben wollen, haben das nicht gemacht. Wenn ich mich recht erinnere, haben sich noch nicht einmal die Landtage, die in der Konferenz der Landtagspräsidenten zusammengeschlossen sind, auf einen Katalog dessen einigen können, was sie dem Bund abnehmen könnten. Dazu mussten die Landesregierungen herangezogen werden. Es ist nur ein relativ schmaler Katalog zustande gekommen.

Art. 125 a Abs. 2 des Grundgesetzes besagt nun, dass Recht, das aufgrund von Art. 72 Abs. 2 in der bis 1994 geltenden Fassung erlassen worden ist, aber wegen der neuen Regeln nach Art. 72 nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden kann, weiterhin als Bundesrecht gilt. Der Bund kann aber bestimmen, dass es durch Landesrecht ersetzt werden kann. Das hat er aber nicht gemacht.

- (D) Jetzt stand das Verfassungsgericht vor der Frage: Was ist eigentlich mit diesem Recht? Kann der Bund das beliebig ändern? Eigentlich hätte das Gericht sagen müssen: Er kann es überhaupt nicht ändern. Denn ab jetzt gilt der neue Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes, Veränderungsgesetze. Die Erforderlichkeit ist nach dieser Regel nicht da; also kann es der Bund nicht ersetzen. Da haben beide Senate des Bundesverfassungsgerichts gesagt: Was schert uns die Verfassung, der Bund kann es doch ersetzen. So weit, so gut; ein gordischer Knoten wurde durchschlagen.

Dann haben sie aber einen neuen geknüpft, der sehr viel komplizierter ist. Sie haben nämlich bald gemerkt: Wenn sie das ganz ernst nehmen, dann kann der Bund fleißig weitermachen und es hat überhaupt keine Bedeutung, dass er die Kompetenz nicht mehr hat. Dann hat das Bundesverfassungsgericht entschieden: Das kann er wiederum auch nicht.

Der Bund kann also Modifizierungen vornehmen, aber keine Neukonzeption. Aber was ist eine Neukonzeption, zum Beispiel bei einem Gesetz mit 400 Paragraphen? Oder nehmen wir das Strafgesetzbuch, das ist ein bekanntes Beispiel. Im Strafgesetzbuch wurde eine einzige Strafbestimmung neu aufgenommen. Das Gericht hat gesagt: Das ist eine Neukonzeption. Dann kann man aber sagen: Jedes Bundesgesetz ist eine Neukonzeption; denn es gibt kein Bundesgesetz, das nicht etwas Neues konzipieren will. Sonst brauchte man das Gesetz nämlich gar nicht. Das heißt, die Möglichkeit, es zu legiferieren, ist zugleich mehr oder

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer

- (A) weniger zurückgeschraubt worden, mit der Konsequenz, dass wir versteinertes Bundesrecht haben. Der Bund kann es nicht mehr legiferieren und wenn er es macht, dann läuft er Gefahr, dass jemand vor dem Verfassungsgericht klagt. Also lässt er die Finger davon. Das ist eigentlich ein unerträglicher Zustand.

Deswegen reicht mein Vorschlag sehr viel weiter. Der Bund sollte sich überlegen, dass zumindest in dem Bereich, in dem Kompetenzen und Materien übertragen worden sind, das dazugehörige Bundesrecht automatisch zum Landesrecht wird. Die Länder sind für die Zukunft verantwortlich und wenn sie das Bundesrecht nicht mehr haben wollen, dann können sie es ändern. Das ist ein gutes Argument. Es wird immer gesagt: Die kleinen Länder haben nicht die Kompetenz, so etwas zu machen, sie können sich Zeit nehmen, sie können es dabei belassen; die großen, starken und selbstbewussten Länder wie Bayern sind dagegen in der Lage, zu sagen, dass sie beispielsweise ein eigenes Jagdgesetz machen wollen.

Die Regel, die jetzt in Art. 93 Abs. 2 des Grundgesetzes – auch danach haben Sie gefragt, Herr Benneter – neu formuliert worden ist, muss man sich auf der Zunge zergehen lassen. Ich garantiere Ihnen, dass man sie erst nach dreimaligem Lesen überhaupt versteht. Ich glaube nicht, dass das die richtige Art ist, eine Verfassung zu machen. Die Kompliziertheit besteht darin, dass Sie eigentlich den Ländern das Recht geben, von sich aus abzuweichen, wenn die Kompetenz des Bundes weg ist. Das sollte man in die Verfassung schreiben. Die Streitigkeiten, die sich daraus ergeben können, führen – wie alle Streitigkeiten dieser Art – in irgendeiner Weise vor das Bundesverfassungsgericht. Da braucht man keinen neuen Art. 73 Abs. 2, sondern es besteht die Regel, dass die Länder in diesen Fällen, insoweit der Bund keine Legislativbefugnisse mehr hat, ihrerseits Legislativbefugnisse haben.

- (B) Auf den letzten Punkt, auf den ich eingehen möchte, habe ich am Vormittag schon einmal hingewiesen. Art. 72 Abs. 2 – alter wie neuer Art – enthält ein „wenn und soweit“. Das „soweit“ hat bis 1994 überhaupt keine Rolle gespielt. Wenn dem Bund eine Gesetzgebungsmaterie zugesprochen wurde, dann konnte er sie voll regeln. Durch die Änderung des Art. 92 Abs. 2 ist das Bundesverfassungsgericht darauf gestoßen worden, dass das eine wichtige Einschränkung ist. Dann hat es gesagt: Jede einzelne Norm, jeder einzelne Paragraph, jeder einzelne Halbsatz muss sich an dem Erforderlichkeitskriterium messen lassen. Das hat zur Konsequenz – wenn man es ganz ernst nimmt –, dass eine Gesetzgebungsmaterie nicht mehr nur von einer Seite geregelt werden kann, sondern in der Hauptsache, soweit Erforderlichkeit besteht, vom Bund und in den Nebensachen von den Ländern. Die Frage ist, ob das wertvolle Gesetzgebungskompetenz für die Länder ist. In meinen Augen ist das absolut keine wertvolle Gesetzgebungskompetenz; es ist eine Abrundungsgesetzgebungskompetenz. Die Länder sollten eigentlich keinen Wert auf eine solche Kompetenz legen.

- (C) Dies ist auch eine Fragestellung, die über die Verschärfung von Art. 92 Abs. 2 zum Problem der konkurrierenden Gesetzgebung hinzugekommen ist.

Es gibt aus meiner Sicht zwei Möglichkeiten, das Problem zu lösen: Entweder schafft der Bund, wenn er etwas regeln kann, eine abgerundete Regelung – das ist vielleicht nicht sehr schön – oder aber es wird solange ersatzlos gestrichen. Damit hat man, wenn überhaupt die Erforderlichkeit da ist, eine Vollregelung für eine Materie. Dass sie nicht zu weit gehen kann, ergibt sich aus dem „wenn“. Es besteht also nicht die Gefahr, dass der Bund das exzessiv nutzt. – Das sind meine Vorstellungen zu den Überleitungsbestimmungen, die ich besonders intensiv zu beachten bitte, weil sie nämlich besonders wenig intensiv beachtet zu werden pflegen, nach dem Motto: Ach, das ist etwas von früher. Es betrifft aber mindestens 80 Prozent des derzeitigen Rechtsbestandes.

Dann hatte Herr Stünker noch eine Frage gestellt. Natürlich sind alle diese Fragen Machtfragen. Wir können als Sachverständige nicht sagen, der Bund oder die Ländern müssten mehr Macht haben. Ich habe auch gar keine Lust, das zu entscheiden. Aber man kann sagen, ob es in dem einen oder anderen Fall vernünftig ist bzw. was es für Konsequenzen hat. Die Rahmenkompetenz beizubehalten, ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unsinnig. Sie können sie nicht mehr vernünftig ausnutzen. Sie haben sie extensivst ausgenutzt. Das Beamtenrechtsrahmengesetz ist ein Vollgesetz. Das Haushaltsgrundsätzegesetz, das übrigens in dieselbe Kategorie fällt, hier aber gar nicht beachtet worden ist, ist ebenfalls ein Vollgesetz. Das Bundesjagdgesetz ist alles andere als ein Rahmengesetz. Darin steht der schöne Satz – das habe ich mir extra aufgeschrieben –:

... sind die allgemein anerkannten Grundsätze deutscher Weidgerechtigkeit zu beachten.

Das ist doch schön.

Das heißt, die Rahmenkompetenz muss gestrichen werden. Die Frage ist nur: Wohin mit den Kompetenzen? Ich denke, man muss sich noch einmal überlegen, ob man wirklich alle Kompetenzen in die Abweichungsgesetzgebung geben muss oder ob man nicht einige Kompetenzen völlig schadlos an die Länder und die anderen Kompetenzen völlig schadlos an den Bund geben kann; dann hätte man die ganze Kategorie gestrichen. Das wäre mein Vorschlag.

Danke.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Herr Professor Kirchhof auf die Fragen des Kollegen Benneter.

Sachverständiger Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof:

Ich möchte mich bei den Antworten auf die Fragen von Herrn Benneter kurz fassen. Herr Benneter, ich dachte am Anfang, das Zitiergebot bei der Abwei-

Sachverständiger Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof

- (A) chungsregelung wäre *die* Lösung. Je länger ich darüber nachdenke, desto mehr zweifle ich jedoch daran. Durch die formelle Etikettierung – „hier wird im Sinne der Abweichungsregelung abgewichen“ – soll eigentlich eine Unklarheit beseitigt werden. Aber diese Etikettierung führt zu großer Unsicherheit. Wenn zum Beispiel ein Bundesgesetz in irgendeinem Bereich vorschreibt, dass der Bund Leistungen zu gewähren hat, und in einem Landesgesetz geregelt ist, dass diese Leistung nur auf Antrag erbracht wird, dann stellt sich die Frage, ob das eine Abweichung, ein Zusatz, eine Konkretisierung oder eine Änderung ist. Ich weiß nicht, ob diese unklaren Sachverhalte durch das Etikett irgendwie klarer werden.

Darüber hinaus hätte die Regelung auch zur Folge, dass ein solches Etikett vorhanden sein muss. Fehlte es, wäre das Gesetz oder die jeweilige Vorschrift rechtswidrig und damit nichtig. Damit ist das Vorgehen des Landesgesetzgebers klar. Wenn er beispielsweise vom Baugesetzbuch abweichen will und nicht weiß, welche Vorschriften berührt sind, wird er hineinschreiben: Hiermit wird von den §§ 1 bis 247 des Baugesetzbuches abgewichen. – Das führt dann zu diesen byzantinistischen Formeln, die niemandem schaden, aber auch niemandem helfen. Die Unklarheit wird also nicht beseitigt. Vorsichtshalber benennt man jeden Paragraphen, der von einer Abweichung betroffen sein könnte.

- (B) Ferner müsste das Bundesverfassungsgericht wieder prüfen, ob richtig zitiert worden ist; denn es steht die Wichtigkeitsfolge an. Nun sollte man das Bundesverfassungsgericht volumenmäßig nicht überfordern. Für Verfassungsbeschwerden und für Gehörsrügen nach Art. 103 des Grundgesetzes gibt es mittlerweile besondere Verfahren, um die Flut von Anträgen an das Gericht zu bremsen. Ich bin mir ziemlich sicher, dass wir auch hier dazu kämen; denn bei jedem abweichenden Landesgesetz entstände sofort das Problem: Wovon wird abgewichen? Ist zitiert worden? – Man müsste wahrscheinlich ein einfaches Verfahren finden, indem ein Richter lediglich prüft, ob abgewichen worden ist oder nicht. Ich weiß nicht, ob man das den Karlsruher Richtern antun sollte.

Das Zitiergebot ist auf den ersten Blick eine gute Idee. Aber ich glaube, in der Praxis wird es zur kleinen Münze; da taugt es wenig. Darum weiß ich nicht, ob man dem näher treten sollte.

Zu der Frage, ob durch Art. 125 a in der neuen Fassung mehr Rechtsklarheit im Übergangsrecht geschaffen wird. Ich meine, in der großen Tendenz ja, und zwar für alle die Vorschriften, in denen steht, dass das bisherige Recht fortgilt, aber durch den jeweils Kompetenten – sei es der Bund, sei es ein Land – ersetzt werden kann, mit Fristen oder ohne; es sind ja sehr komplizierte Fallgestaltungen. Das ist eine klare Lösung. Problematisch sind die Fälle, vor allem bezogen auf Art. 72 Abs. 2, bei denen man nicht weiß, ob es bereits aus der Kompetenz herausgerutscht ist oder nicht.

Das verbinde ich mit der Antwort auf die dritte Frage, ob Art. 93 Abs. 2, dass das Bundesverfassungs-

- gericht darüber entscheidet, richtig ist. Ich möchte mit der Gegenfrage antworten: Wie sollen wir es denn sonst machen? – Das ist eine Notlösung; das ist sicherlich nicht die optimale Lösung, zumal – das war wahrscheinlich auch Ihr Bedenken; es steht ja sogar im Text – das Urteil wie ein Bundesgesetz wirkt, sich hier also dritte und erste Gewalt doch sehr vermengen. Ich weiß momentan keine andere brauchbare Lösung. Man kann sich vielleicht damit beruhigen, dass das eine Übergangslösung ist und es bestimmte definierbare Fälle sind, in denen wir das noch nicht wissen. Man weiß nie, wie lange das geht. Das kann sich über einen sehr langen Zeitraum erstrecken. Aber da ist eigentlich die bessere Idee gefragt. Sonst würde ich mich einstweilen damit zufrieden geben.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Kirchhof.

Jetzt Herr Professor Huber auf die Frage des Kollegen Stünker.

Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber:

- Herr Stünker, die Antwort auf die Frage, was man mit der Bundeskompetenz nach Art. 75 machen kann, wenn man das anhand des Hochschulrahmenrechts exemplifiziert, lautet: im Grunde nichts. Es hat die beiden Entscheidungen des Verfassungsgerichts zum 5. und 6. HRG-Änderungsgesetz gegeben. Herr Möllers meinte vorhin, es seien nur diese beiden intensiven, über den Rahmen hinaus gehenden Regelungen. Auch Bologna, glaube ich, würde nicht anders ausfallen. Europarechtlich gibt es eine offene Koordinierung und keine Verpflichtung. Es gibt jede Menge Staaten, die keine staatlichen Regelungen bezüglich der Abschlüsse an den Hochschulen haben. Warum in Deutschland unter den gegenwärtigen Anforderungen eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich sein sollte, lässt sich, glaube ich, nicht begründen. Nehmen wir das Wasserhaushaltsrecht. Ich erinnere mich an die Kommission, in der Nordrhein-Westfalen vorgetragen hat, dass es überhaupt kein Bedürfnis nach einer bundeseinheitlicher Regelung mehr gebe, da wir überall EU-Richtlinien hätten, sei es die Wasserrahmenrichtlinie, die Qualitätsrichtlinie oder die IVU-Richtlinie. Wie gesagt, Art. 75 ist eine tote Materie. Wenn man überhaupt Regelungen treffen will, dann bedarf es einer neuen Kompetenz. Insofern ist die konkurrierende Gesetzgebung mit Abweichungsrecht die Rettung für den Bund, wenn er in diesem Bereich weiterhin gesetzgeberisch tätig werden will. Ich kann Ihnen nur wärmstens zuraten, davon Gebrauch zu machen.

Die zweite Frage bezog sich auf das Verfahren nach Art. 93 Abs. 2. Ich sehe es nicht so kritisch wie Herr Meyer, sondern würde eher wie Herr Kirchhof fragen: Was ist die Alternative? Wir haben den Fall, dass die Gesetzgebungsvoraussetzungen nicht mehr vorliegen. Materiell-rechtlich hat der Bund keine Kompetenz mehr. Ein Minus bei der von Herrn Meyer vorgeschlagenen Regelung ist doch, dass man in einem zweistufigen Verfahren – zunächst soll der Bundestag befasst werden und dann erst das Verfassungsgericht – feststellen lässt, dass das in der Tat der Fall ist und die

Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber

- (A) Bundeskompetenz weggefallen ist. Ein „Gouvernement des Juges“ würde ich hier nicht befürchten. Im Gegenteil, es ist eine Materie, die der Bund nach den Vorgaben des Grundgesetzes gar nicht mehr regeln darf.

Für den Fall, dass Sie sich nicht dazu durchringen, die Erforderlichkeitsklausel ganz zu streichen, sollte noch einmal darüber nachgedacht werden, ob da wirklich alle Nummern aufgeführt werden müssen. Ich denke, dass das Ausländerrecht a priori keine regionale Regelung zulässt. Ich meine auch, dass das Recht der Wirtschaft, was den verbleibenden Bereich angeht, da alle regionalen Materien in die Zuständigkeit der Länder übergehen, überregionales Wirtschaftsrecht ist und insofern vielleicht nicht unbedingt an die Erforderlichkeitsklausel zu binden ist. Bezogen auf das Straßenverkehrsrecht kann ich mir auch nicht vorstellen, dass wir in Schleswig-Holstein andere Kraftverkehrsregelungen haben als in Bayern. Wenn Sie bei dem Verfahren Angst haben, die ich nicht vollständig teilen würde, wäre meine Empfehlung: Entschlacken Sie die Nummern, bei denen die Erforderlichkeitsklausel noch vorgesehen ist.

Was das Zitiergebot angeht, so möchte ich zu meinen Vorrednern sagen: Nicht jede Nichteinhaltung einer Verpflichtung muss zur Nichtigkeit eines Gesetzes führen. Es ist seit mehreren Jahren Praxis, in den Bundesgesetzen für die Europäische Union deutlich zu machen, der Umsetzung welcher Richtlinien das jeweilige Bundesgesetz dient; das ist in jedem Bundesgesetz aufgeführt. Das hat mit Blick auf die Kontrolle der Implementation und der Vertragsmäßigkeit durchaus positive, Rechtssicherheit schaffende und Vertragsverletzungsverfahren im Vorfeld abwendende Wirkungen. Warum man so etwas nicht auch im Verhältnis zwischen Bund und Ländern vorsehen kann, will mir nicht einleuchten. Daran muss nicht zwingend die Konsequenz der Nichtigkeit geknüpft werden. Es gibt auch Ordnungsvorschriften. Bei den Rechtsverordnungen führt das zur Nichtigkeit. Dass das Zitiergebot des Art. 19 leer läuft, liegt an der von der Wissenschaft, soweit ich sehen kann, fast einmütig kritisierten Rechtsprechung des Verfassungsgerichts, die mehr damit zu tun hat, dass das Allgemeinheitsgebot im selben Zuge geregelt wird und dass da Probleme auftauchen. Ich halte also nach wie vor an der Empfehlung fest: Schaffen Sie so viel Rechtsklarheit wie möglich, vielleicht nicht mit der Konsequenz, dass bei einem Verstoß das Gesetz nichtig ist, aber jedenfalls mit dem Hinweis, dass der Gesetzgeber sich darüber Gedanken gemacht hat.

Danke.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Huber.

Abschließend erteile ich Herrn Professor Henneke das Wort zur Beantwortung der Fragen der Kollegen Grosse-Brömer und Scheelen. – Bitte.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke:

In Bezug auf die erste Frage schließe ich mich inhaltlich und von der Argumentation her Herrn Wieland

ausdrücklich an. Ich denke, es gibt mehr Transparenz. (C) Ob es aus verfassungsrechtlichen Gründen zwingend ist, beim Jagdrecht zwischen dem Jagdscheinerteilungsrecht und dem übrigen Jagdrecht zu trennen, da bin ich nicht so sicher. Aber das fällt in die Kategorie „Skurrilitäten“. Ich glaube auch, dass es mehr Transparenz bei dem gibt, was wir hier im Zentrum besprochen haben, Art. 84 und 104 a Abs. 4. Insofern ist die Antwort auf Ihre Frage ein eindeutiges Ja, obwohl es noch mehr hätte sein können.

Herr Scheelen, zu den Anhörungsrechten. Erster Punkt: Die Mitwirkungsmöglichkeiten der kommunalen Spitzenverbände bei der Arbeit der Föderalismuskommission waren, solange die Struktur so war, dass zwei Arbeitsgruppen und das Plenum getagt haben, meiner Ansicht nach uneingeschränkt ausgeprägt. Dafür sollte man an dieser Stelle vielleicht auch einmal danke sagen. Das hat es bei der Kommission, die 1992/93 eingesetzt war, nicht gegeben. Da ist lediglich eine einzige Anhörung der kommunalen Spitzenverbände durchgeführt worden, obwohl damals auch Art. 28 modifiziert worden ist. Das ist also durchaus ein Schritt, den man nicht klein reden sollte. In der zweiten Jahreshälfte 2004 waren die Arbeitsstrukturen vielleicht ein bisschen anders. Aber ich glaube, die positive Entwicklung sollte man ausdrücklich festhalten.

Zweiter Punkt. Wir haben in der Potsdamer Klausurtagung der Föderalismuskommission deutlich gemacht: Es kann nicht darum gehen – das will ich hier gerne noch einmal in der Öffentlichkeit sagen –, die Kommunen zur dritten Ebene im staatsorganisatorischen Sinne zu machen. Wenn das aber so ist und Konnexität nicht kommt, dann sollte man für die weitere Diskussion keine Angst vor den Befindlichkeiten haben; denn dann geht es um die Aspekte, die Sie angesprochen haben, nämlich um die Frage: Wie bringt man unmittelbares Anwendungswissen ein? Insofern, denke ich, hat sich die Frage nach einer Verankerung des Anhörungsrechtes nicht erledigt. Diese Frage wird weiterhin anzubringen sein. Pragmatisch haben Sie gefragt, wie man damit umgehen kann. Darauf war mein Hinweis auf die Arbeit der Föderalismuskommission eine erste Antwort. Ich denke auch, die Kommunen gehen damit umsichtig um. (D)

Die eigentliche Problematik der letzten Jahre hat, wenn man die wirklich schwer wiegenden Gesetzgebungsvorhaben mit kommunaler Betroffenheit betrachtet, darin gelegen, dass die eigentlichen Lösungsansätze jeweils erst im Vermittlungsverfahren gefunden worden sind. Ich erinnere daran, dass zum Beispiel die Rechtskonstruktion der Arbeitsgemeinschaft beim SGB II im Vermittlungsausschuss kreiert worden ist, dass dort bei der Grundsicherung im Alter ein Wechsel der Zuständigkeit von den Rentenversicherungsträgern zu den Kommunen vorgenommen worden ist und dass die Frage der Bundesbeteiligung an den Wohnungskosten erst sozusagen als Beipack zum Kommunalen Optionsgesetz im Vermittlungsverfahren erörtert worden ist. Das führt dazu, dass die Geschäftsordnungs- bzw. Anhörungsrechte der Bundesminister-

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke

- (A) rien ins Leere gehen, weil die eigentlichen Konzeptionen zum Zeitpunkt der Anhörung überhaupt noch nicht vorhanden sind.

Zu Zeiten einer großen Koalition stellt sich die Frage rein faktisch nicht so. Aber ich befürchte – ich möchte da nicht trauntänzerisch sein –, dass man eine Mitwirkungsmöglichkeit im oder um das Vermittlungsverfahren herum – in welcher Form auch immer – nicht konstituieren kann, weil die Art des Verfahrens im Vermittlungsausschuss, Paketlösungen in kleiner Runde zu vielen Fragestellungen zu finden, nicht dazu taugt, einen großen Kreis einzubeziehen. Insofern habe ich auf diese spezifische Frage keine Antwort. Bei den Normalfällen der Gesetzgebung – da hat Herr Meyer Recht – geht es erst einmal darum, vernünftige, pragmatische Wege zu finden. Ich möchte die Forderung nach einer verfassungsrechtlichen Verankerung im Umfeld des Art. 28 Abs. 2 nicht zurückziehen, sondern nur die Diskussion über diese Föderalismusreform nicht damit befrachten.

Danke.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Henneke.

Meine Damen und Herren, ich will nicht sagen: Das war es. Aber für heute wir sind mit den Fragen durch.

(C) Ich möchte die Gelegenheit nutzen, mich sehr herzlich bei den Sachverständigen, aber auch bei Ihnen allen zu bedanken. Ich finde, das war eine respektable Anhörung. Die Sachlichkeit und auch die Aufmerksamkeit den ganzen Tag hindurch sind der Bedeutung dieses Themas angemessen gewesen. Ich möchte die Gelegenheit aber auch nutzen, mich an prominenter Stelle bei den vielen zu bedanken, die dazu beigetragen haben, dass diese Anhörung möglich war. Das sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sekretariats des Rechtsausschusses; Gleiches gilt selbstverständlich auch für den Bundesrat.

(Beifall)

Ich beziehe in den Dank natürlich auch den Sitzungsdienst des Plenarsaales ein, aber auch die Stenografinnen und Stenografen, die den Dank an sie abschließend noch mitprotokollieren dürfen.

(Beifall)

Meine Damen und Herren, ich schließe diesen Tag der Anhörung.

Ich berufe die Fortsetzung auf morgen, 9 Uhr, hier im Plenarsaal ein.

Ich bedanke mich sehr. Alles Gute!

(Schluss: 16.46 Uhr)

(A)

(C)

12. Sitzung (Fortsetzung)

Berlin, Dienstag, den 16. Mai 2006

Beginn: 9.09 Uhr

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich darf Sie bitten, Platz zu nehmen. Wir wollen fortfahren mit der Anhörung zum Thema Föderalismusreform. Wir haben heute auf der Tagesordnung den Punkt C – Bau und Verkehr – und den Punkt D – Europatauglichkeit des Grundgesetzes. Ich darf Sie alle herzlich begrüßen. Ich begrüße auch neu in unserer Runde den bayerischen Ministerpräsidenten, Herrn Dr. Stoiber, sehr herzlich.

(B) Ich schlage vor, dass wir zunächst den Sachverständigen, die gestern keine Statements abgegeben haben und die speziell zu den heutigen Punkten eingeladen worden sind, die Möglichkeit zu Kurzstatements von fünf Minuten geben.

Ich bitte Herrn Professor Battis von der Humboldt-Universität zu Berlin, zu beginnen. Bitte schön, Herr Professor Battis.

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Battis:

Meine Damen und Herren! Ich bedanke mich sehr für die Einladung. Ich bitte um Verzeihung, dass ich gestern ferngeblieben bin, aber ich hatte unter anderem einen anderen Termin hier im Hause. Ich werde mich deshalb auf eine kurze Bemerkung zu dem Tagesordnungspunkt C.1 beschränken, und zwar betreffend die Frage der Kompetenzen im Bereich Bauen und Raumordnung.

Der erste Punkt. Ich möchte darauf hinweisen, dass die Geschichte der Raumordnung in Deutschland im Unterschied zu anderen Ländern – etwa in Frankreich – nicht unbedingt eine Erfolgsgeschichte ist. Vor diesem Hintergrund möchte ich darauf hinweisen, dass in dem von uns ratifizierten Vertrag für eine Verfassung Europas unter den Zielen die territoriale Kohäsion ausdrücklich und erstmals als Ziel enthalten ist. Daher gibt es für die territoriale Kohäsion auch zum ersten Mal eine Gesetzgebungskompetenz der Kommission und einen eigenen Abschnitt im dritten Teil des Verfassungsentwurfs. Daran sieht man, dass diese Problema-

tik innerhalb der EU insgesamt an Gewicht gewinnen wird. Deshalb ist von besonders großer Bedeutung, dass der Bund, die Bundesrepublik Deutschland als solche, im Bereich der Raumordnung weiterhin tätig ist. Es war ja immer ein Tabuthema, inwieweit der Bund hier überhaupt Kompetenzen hat. Die rahmenrechtliche Kompetenz ist jetzt weggefallen. Es geht nun darum, dass die eigene Kompetenz des Bundes stärker betont wird und dass es nicht zu Rückholrechten kommt.

Der zweite Punkt – auf den ich eher in Antworten auf Fragen eingehen würde – ist die sehr sensible Frage der Übertragbarkeit von Aufgaben auf die Gemeinden. Ich habe dazu einen Formulierungsvorschlag gemacht. Meines Erachtens geht die jetzige Formulierung zu weit; denn letztlich geht es darum, dass hier entsprechend dem Konnexitätsprinzip keine Aufgaben übertragen werden sollen, die Dritte zu Geldleistungen oder sonstigen Leistungen berechtigen. Der Bereich der Bauleitplanung – das gilt auch für das Verfahren der Bauleitplanung – ist ein Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung, der seit jeher bundesgesetzlich geregelt ist. Wenn es hier zu einer Zersplitterung – die gestern in diesem Hause, wie ich den Medien habe entnehmen können, zu Recht geißelt worden ist – mit Rückholrechten und „Pingpongspielen“ kommt, dann wäre das das Ende eines der wichtigsten Elemente der kommunalen Selbstverwaltung, nämlich der kommunalen Bauleitplanung.

Schönen Dank.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Battis.

Ich will Sie ermuntern, die Fragezettel auszufüllen und zu uns nach vorne zu geben; dann können wir die Befragung schon vorbereiten.

Ich erteile jetzt das Wort Herrn Professor Dr. Frank von der Carl-von-Ossietzky-Universität Oldenburg. Bitte schön.

(A) Sachverständiger Prof. Dr. Götz Frank:

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich möchte mich zunächst sehr herzlich für die Einladung bedanken und die Gelegenheit wahrnehmen, ein paar ganz kurze Anmerkungen dazu zu machen, worauf ich mich hier konzentrieren möchte.

Zunächst denke ich, dass diese Reform insgesamt zu begrüßen ist. Wir alle wissen – das ist im Grunde unstrittig –, dass die Zunahme der Zustimmungsrechte, insbesondere im Bereich des Art. 84 Abs. 1 des Grundgesetzes, dazu geführt hat, dass sich Bundestag und Bundesrat über mehrere Legislaturperioden hinweg mehrfach gegenseitig blockiert haben. Die Zustimmungsbedürftigkeit ist über Jahrzehnte mit Art. 84 Abs. 1 begründet worden. Ich denke, die Neukonzeption zu Art. 84 Abs. 1 lässt die berechtigte Hoffnung zu, dass es zu einer großen Abnahme der Zahl dieser Verfahren kommen wird und dass insofern die beiden Kammern wieder besser und effektiver arbeiten können.

Sorge habe ich in Bezug auf die neue Regelung der Zustimmungsbedürftigkeit, die im Finanzbereich, in Art. 104 a Abs. 4, angesiedelt ist. Im Prinzip ist die Idee einleuchtend, dass eine Zustimmungsbedürftigkeit gegeben sein sollte, wenn Finanzlasten zu erwarten sind. Allerdings scheint mir – so, wie es im Moment formuliert ist – ein Problem der Grenzenlosigkeit zu bestehen. Man müsste irgendwo eine Grenze einziehen, bis zu der die Zustimmungsbedürftigkeit besteht, sodass der Bundestag die Möglichkeit hätte, sich bis zu einer bestimmten Größenordnung – ich will sie jetzt nicht benennen; sie ist auch zum Teil schon in den Papieren benannt worden – gewissermaßen von dieser Zustimmungsbedürftigkeit freizukaufen. Sonst kann das zu einer Endlosschleife führen.

(B)

Der neue Gesetzestyp mit den Abweichungsrechten, der zu großen Teilen die ehemalige Rahmengesetzgebung ersetzen soll, ist – ich glaube, das ist schon mehrfach erwähnt worden – ziemlich problematisch. Er kann zu einer sehr breiten Heterogenität – Vielfalt, Vielzahl, Unübersehbarkeit – von Gesetzen auf Bundes- und auf Landesebene führen. Er blockiert über eine gewisse Zeit hinweg – sechs Monate ohnehin – das In-Kraft-Treten der Bundesgesetze. Diese neuen Gesetze können durch Landesgesetzgebung, die Landesgesetzgebung ihrerseits kann durch das Rückholrecht konterkariert werden. „Pingpong“ war das Stichwort, das dazu eben schon gefallen ist.

Nun kann man darauf setzen, dass Bund und Länder ein gemeinsames Interesse an einer gewissen Einheitlichkeit haben und man sich im Wesentlichen unitarisch verhalten wird. Nur, das ist für mich ein bisschen das Prinzip Hoffnung; wir alle wissen das nicht. Wir haben damit im Prinzip noch keine richtigen Erfahrungen machen können. Neue politische Verhältnisse oder politische Veränderungen in irgendeinem Land können dazu führen, dass eine Profilierung, die man betreibt, doch wieder zu Abweichungen führt. Ich meine, das ist im Vergleich zu der ehemaligen Rahmengesetzgebungskompetenz unvorhersehbar, die uns natürlich

durch das Juniorprofessorenurteil des Bundesverfassungsgerichts und auch schon lange vorher Schwierigkeiten bereitet hat, weil die Länder die Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft bisweilen nur sehr zögerlich umsetzen. **(C)**

Zum letzten Punkt. In dem vorliegenden Entwurf ist mit der finanziellen Inpflichtnahme der Länder eine ganz vernünftige Lösung geschaffen worden, die Abhilfe erwarten lässt. Man könnte, ähnlich wie Sie es bei der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz getan haben, auch überlegen, ob man das Erforderlichkeitsprinzip, das bisher uneingeschränkt galt und bei der Juniorprofessorenentscheidung des Bundesverfassungsgerichts eine sehr wichtige Rolle spielte, für die Rahmengesetzgebungskompetenz insgesamt – wenn man sie beibehalten möchte, was ich jedenfalls für denkbar halte – uneingeschränkt weiter gelten lassen will. Wenn ich abwäge zwischen dem Abenteuer der neuen Gesetzgebungskompetenz mit Abweichungsmöglichkeiten und der Rahmengesetzgebungskompetenz, bei der man ja auf die Erfahrungen zurückgreifen könnte, die man in den letzten Jahren in der Rechtsprechung und mit der Reform, die erst zwölf Jahre zurückliegt – sie war 1994 –, gewinnen konnte, dann würde ich sagen: Es ist nach wie vor überlegenswert, ob man nicht an der Rahmengesetzgebungskompetenz festhalten sollte.

Vielen Dank.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Frank. **(D)**

Jetzt hat das Wort Herr Dr. Boß, Vorstand des Bundesverbandes der gemeinnützigen Landesgesellschaften, Berlin.

Sachverständiger Dr. Willy Boß:

Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich bedanke mich für die Gelegenheit, hier unseren Standpunkt vortragen zu dürfen. Meine Stellungnahme bezieht sich auf die vorgesehene Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 und 18 des Grundgesetzes, das heißt auf die Trennung der Gesetzgebungskompetenz beim landwirtschaftlichen und städtebaulichen Grundstücksverkehr und Bodenrecht.

Die Ziele und Instrumente sowie die institutionellen Regelungen des Bodenrechts sind im Baugesetzbuch, im Grundstücksverkehrsgesetz, im Reichssiedlungsgesetz, im Landpachtverkehrsgesetz und im Flurbereinigungsgesetz geregelt. Diese Rechtsgrundlagen des landwirtschaftlichen Bodenrechts bilden einen einheitlichen ordnungspolitischen Rechtsrahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur sowie zur Begleitung des Agrarstrukturwandels und der nachhaltigen Entwicklung ländlicher Regionen in Deutschland.

Der Grundsatz, dass das Bodenrecht trotz der Einzelbereichsregelungen in verschiedenen Gesetzen unteilbar ist, war bisher unumstritten. Durch die bisherige konkurrierende Gesetzgebung ist bei Änderungen im Bodenrecht auch wegen der Zustimmungspflicht der

Sachverständiger Dr. Willy Boß

- (A) Länder ein breiter gesellschaftspolitischer Konsens zu unterstellen. Das ist bei einer grundrechtsrelevanten Rechtsmaterie notwendig und geboten.

Um den regionalen Besonderheiten Rechnung zu tragen, lässt das Bodenrecht den Ländern schon bisher Gestaltungsspielräume in der Anwendung und Umsetzung. Bisher sicherten Grundstücksverkehrsgesetz, Landpachtverkehrsgesetz sowie das im BGB geregelte Landpachtrecht einheitlich für das gesamte Bundesgebiet eine gleichförmige Praxis der Genehmigung des Erwerbs bzw. der Pacht land- und forstwirtschaftlicher Flächen. Der Vollzug stützt sich auf höchstrichterliche Rechtsprechung des BGH und gewährleistet bundesweit Rechtssicherheit für die Wirtschaftspartner. Auch über das Flurbereinigungsgesetz wurde bisher der bundeseinheitliche Umgang mit dem Grundeigentum nach Art. 14 des Grundgesetzes sichergestellt.

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht nun eine Trennung der Gesetzgebungskompetenz beim landwirtschaftlichen und städtebaulichen Grundstücksverkehr und beim Bodenrecht vor. Das städtebauliche Bodenrecht soll weiterhin der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegen. Das landwirtschaftliche Bodenrecht dagegen soll in die Gesetzgebungskompetenz der Länder übergehen.

- (B) Dieser Vorschlag ist angesichts der Zielsetzung der Föderalismusreform aus unserer Sicht nicht nachvollziehbar. In der Praxis würde das – an einem Beispiel deutlich gemacht – bedeuten: Für die Dorfseite eines Grundstücks am Dorfrand, also nach Baugesetzbuch im Innenbereich, ist die Gesetzgebungskompetenz für das Instrument Vorkaufsrecht anders geregelt als für die zum Feld gewandte Seite, das heißt für den Außenbereich. In beiden Fällen geht es aber um Eingriffe mit dem gleichen Ziel, nämlich Bodenspekulationen zu verhindern. Auch wird mit dem Vorkaufsrecht das gleiche Rechtsinstrument angewendet.

Eine Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz beim landwirtschaftlichen Bodenrecht auf die Länder ist – zumindest aus unserer Sicht – kein Vereinfachungsvorschlag und wird auch keine Entlastung bringen – der Vollzug ist schon jetzt Aufgabe der Länder –, im Gegenteil: Durch die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz wird Mehraufwand entstehen und wird der Grundsatz von der Rechts- und Wirtschaftseinheit infrage gestellt. Es wird sicherlich zu Ungeheimheiten in der Rechtssystematik kommen und es entstehen Unsicherheiten im Geschäftsverkehr, weil es noch keine einheitliche Rechtsprechung gibt.

Nach dem Gesetzentwurf können die Bundesländer künftig beim landwirtschaftlichen Bodenrecht Regelungen treffen; sie müssen es aber nicht tun. Es besteht die Gefahr unterschiedlicher Rechtssetzungen in den Ländern und damit unterschiedlicher Wettbewerbsbedingungen für die Landwirte, sowohl beim Erwerb als auch bei der Pachtung von Grundstücken. In einigen Bundesländern existieren Bestrebungen – das ist eine reale Gefahr –, das Grundstücksverkehrsgesetz ersatzlos aufzuheben. Die Möglichkeit des Erwerbs land-

- wirtschaftlicher Grundstücke durch Nichtlandwirte zu lasten der aktiven Landwirte würde dadurch wesentlich erweitert werden. (C)

Ordnungspolitische Gestaltungsmöglichkeiten haben die Förderpolitik bisher erfolgreich flankiert. So werden mit dem Bodenrecht die Ergebnisse der mit öffentlichen Mitteln von Bund und Ländern geförderten Flurneuordnung und der Aufstockung landwirtschaftlicher Betriebe bzw. die Entwicklungsfähigkeit geförderter Betriebe abgesichert. Eine länderspezifische Ausgestaltung bzw. gar eine Aussetzung des Bodenrechts könnte dazu führen, dass diese Schutzwirkung gemindert oder gar aufgehoben wird.

Ländliche Entwicklung in Zeiten knapper Haushalte erfolgreich zu gestalten, zwingt vermutlich wieder dazu, mehr mit ordnungspolitischen Vorgaben zu arbeiten. Schon von daher sollte auf einer bundeseinheitlichen Gesetzgebung beim Bodenrecht bestanden werden. Förderrecht und Ordnungsrecht sollten wie bisher in die gleiche Richtung wirken.

Die Übertragung der gesamten grundrechtsrelevanten Rechtsmaterie des landwirtschaftlichen Bodenrechts leistet, wie schon gesagt, keinen Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung und Kosteneinsparung in diesem Rechtsbereich.

- (D) Im Grundstücksverkehrsgesetz ist für landwirtschaftliche Betriebe auch das gerichtliche Verfahren der Zuweisung an einen übernahmefähigen Miterben geregelt. Eine in den Ländern unterschiedliche Regelung dieses Zuweisungsverfahrens hätte vor allem eine weitere Zersplitterung des landwirtschaftlichen Sondererbrechts zur Folge. Ein Blick in die angrenzenden EU-Mitgliedstaaten zeigt, dass das Bodenrecht dort jeweils landesweit geltendes Recht ist. Die Bundesrepublik Deutschland sollte hiervon nicht abweichen.

An die Vertreter des Bundesrates bzw. der Bundesländer gerichtet, sei angemerkt, dass im Rahmen der zurückliegenden Beratungen über das so genannte Zuständigkeitslockerungsgesetz schon einmal die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz beim städtebaulichen Bodenrecht auf die Länder erörtert worden ist. Dem wurde seinerzeit entgegengehalten, dass damit die Wahrung der Wirtschafts- und Rechtseinheit infrage gestellt sei. Wir meinen, das, was für das städtebauliche Bodenrecht gilt, sollte uneingeschränkt auch für das landwirtschaftliche Bodenrecht gelten.

Ich plädiere deshalb nachdrücklich dafür, die Rechtseinheit beim Bodenrecht zu erhalten und es bei der jetzigen Formulierung der vorhin genannten Ziffern des Art. 74 Abs. 1 des Grundgesetzes zu belassen.

Danke schön.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Dr. Boß.

Das Wort hat jetzt Herr Dr. Klaus Mittelbach, Leiter der Abteilung Umweltpolitik beim Bundesverband der Deutschen Industrie, Berlin. Bitte schön.

(A) Sachverständiger Dr. Klaus Mittelbach:

Guten Morgen! Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich darf mich sehr für die Gelegenheit bedanken, aus Sicht der Wirtschaft darzustellen, wie wir die Föderalismusreform beurteilen.

Unser Land steht – das wissen wir alle – in einem scharfen internationalen Wettbewerb um die besten Rahmenbedingungen für Investitionen und Beschäftigung. Auch die Verfasstheit Deutschlands entscheidet über den wirtschaftlichen Erfolg unseres Gemeinwesens. Nun bin ich weder Jurist noch Verfassungsrechtler. Die Wirtschaft schaut natürlich eher darauf, zu welchem Ergebnis die Reform führen wird. Dies möchte ich in der Folge an zwei Punkten festmachen: Schafft die Reform eine klarere Verantwortungszuordnung? Und: Können die gesamtwirtschaftlichen Interessen Deutschlands wirksam in Europa vertreten werden?

Insgesamt glauben wir, dass der vorliegende Entwurf in die richtige Richtung geht. Wir begrüßen ihn ausdrücklich. Mehr Transparenz schafft mehr Vertrauen. Mehr Transparenz macht deutlich, wer wofür verantwortlich ist. Mehr Transparenz mag auch verhindern, dass Regelungen nur deswegen entstehen, weil die Verantwortung nicht klar zuzuordnen ist. Im Ergebnis ist daher die Abschaffung der Rahmengesetzgebung ein sinnvoller Schritt in die richtige Richtung.

(B) Die geplante Abweichungsgesetzgebung der Länder kann zwar zu einer Zersplitterung in einigen Rechtsgebieten führen. Sie ist aber bei aller Kritik im Detail grundsätzlich zu akzeptieren und zu begrüßen. Wie schon gesagt, die Abweichungsrechte weisen den Ländern klar die politische Verantwortung zu, wenn sie abweichen wollen. Der Rechtfertigungsdruck ist damit hoch, wenn die Länder tatsächlich abweichende Regeln erlassen. Im besten Fall entwickelt sich daraus ein positiver föderaler Wettbewerb.

Angesichts der Schwierigkeiten mit der Erforderlichkeitsklausel sind wir mit der Einschränkung ihres Geltungsbereichs einverstanden. Damit wird das rechtliche Risiko einer Aufhebung von Bundesrecht wegen fehlender Erforderlichkeit vermindert. Wir regen aber an, die Abfallwirtschaft ebenfalls aus dem Anwendungsbereich der Erforderlichkeitsklausel herauszunehmen. Eine bundeseinheitliche Rahmengesetzgebung ist die Voraussetzung für mehr Wettbewerb. Bundeseinheitliche Vorschriften zur Abfallwirtschaft sollten nicht unter dem Vorbehalt einer verfassungsgerichtlichen Prüfung der Erforderlichkeit stehen. Die damit verbundene Unsicherheit wäre kritisch für den sich gerade sehr positiv entwickelnden Wettbewerb auf diesem Gebiet.

Lassen Sie mich zum zweiten Punkt kommen, zur wirksamen Vertretung unserer Interessen in Europa. Deutschland kann im Moment sein politisches und wirtschaftliches Gewicht auf europäischer Ebene nicht genügend nutzen. Wir haben den Eindruck, dass aufgrund der Komplexität der nationalen Abstimmungen ganz wesentliche Impulse auf europäischer Ebene nicht gesetzt werden können. Deswegen muss die Ver-

fassungsreform in der vorgeschlagenen Form unbedingt in Kraft treten. **(C)**

Ein Beispiel aus dem Umweltrecht. Die IVU-Richtlinie, die nun schon lange in Kraft ist, ist vom angelsächsischen Rechtssystem geprägt. Ein Anspruch auf die Erteilung einer Genehmigung, wie er im deutschen Recht besteht, ist dort nicht vorgesehen. Das hat seinerzeit zu erheblichen Problemen bei der Umsetzung der Richtlinie in deutsches Recht geführt. Angesichts der vielen wichtigen Regelungen – 80 Prozent des Umweltrechtes wird nun einmal auf europäischer Ebene festgelegt – sollte in Zukunft eine bessere Umsetzung ermöglicht werden.

Die Länder – das ist sicherlich wichtig, es bestehen durchaus unterschiedliche Anforderungen, je nachdem in welchem Gebiet man sich in Deutschland befindet – sollten im Vorfeld europäischer Verhandlungen ihre Interessen und ihre Kompetenz in die Positionierung des Bundes klar einbringen können, damit wir uns in Deutschland entsprechend stark aufstellen können.

Ich möchte ein letztes Wort – denn gestern ist darüber diskutiert worden – zu einem möglichen Umweltgesetzbuch sagen. Es ist natürlich sehr wichtig, dass wir die europarechtlichen Vorgaben eins zu eins umsetzen können. Es sollte keine nationalen Alleingänge mehr geben. Aus unserer Sicht bestehen aber durchaus Zweifel daran, ob der Ansatz, wie er in der Koalitionsvereinbarung festgelegt worden ist, ausreichend zielgerichtet ist.

(D) Abschließend die Bitte an die Parlamentarier: Schließen Sie möglichst schnell die Verfassungsreform in der vorliegenden Form ab! Wir brauchen in der Wirtschaft sichere Rahmenbedingungen, damit wir investieren können und Arbeitsplätze schaffen können.

Danke schön.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Dr. Mittelbach.

Jetzt abschließend Herr Professor Spannowsky, Technische Universität Kaiserslautern. Bitte schön.

Sachverständiger Prof. Dr. Willy Spannowsky:

Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Wenngleich der Gesetzentwurf seiner Stoßrichtung, seiner Zielsetzung und seiner Systematik nach Zustimmung verdient – es geht um eine Revitalisierung des Bundesstaats; es geht um mehr föderalen Wettbewerb –, gibt es doch in einzelnen Kompetenzbereichen Korrekturbedarf; das wurde schon gestern deutlich. Diesen Korrekturbedarf möchte ich heute vor allem für den Bereich der Raumordnung unterstreichen.

Ich plädiere im Ergebnis in diesem Bereich für eine Einschränkung der Länderabweichungsbefugnis. Es würde, um den Verfassungstext nicht zu überfrachten, ausreichen, wenn die Länderabweichungsbefugnis zum Thema Raumordnung in dem im Gesetzentwurf vorgesehenen Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 mit dem ausle-

Sachverständiger Prof. Dr. Willy Spannowsky

- (A) gungsfähigen Zusatz „ohne die Grundzüge und Instrumente der Raumordnungsplanung“ versehen würde.

Wenn man diesen Vorschlag rechtfertigen möchte, muss man einen Vergleich zwischen der bisher geltenden Rechtslage und der mit dem Gesetzentwurf ausgelösten Rechtslage anstellen. Nach der bisherigen Gesetzeslage war der Bund für die Aufgabenwahrnehmung bezogen auf den Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume verantwortlich. Im Raumordnungsgesetz wurde auch eine Aufgabenverknüpfung mit den übergeordneten, zusammenfassenden Raumordnungsplänen hergestellt. Weiter sollte zum Aufgabenbereich des Bundes die Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen – das ist eine Legaldefinition, eine Umschreibung der Aufgaben – gehören. Die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums stand im Vordergrund.

Als kennzeichnend für die Wahrnehmung der Bundesaufgabe kann man zwei Merkmale benennen: Das ist einmal die gesamtäumliche Koordinierungsfunktion, die Aufgabenverantwortung des Bundes für den Gesamtraum. Der Bund ist bei der Rahmengesetzgebung dieser Aufgabenstellung in der Weise nachgekommen, dass er einen Koordinierungsrahmen gesetzt hat und nur in einem Bereich selber Planungshoheit wahrgenommen hat, nämlich im Bereich der Planung auf hoher See, im Bereich der Außenwirtschaftszone, soweit es um die Errichtung von Offshoreanlagen ging.

- (B) In allen anderen Bereichen hat sich der Bund auf eine Mindestkoordinierung beschränkt. Er hat die Grundsätze, die Leitziele, die Mindestinhalte, die Strukturprinzipien und die Instrumente geregelt. Er hat es den Ländern überlassen, die Details in diesem Bereich auszugestalten. Die Länder waren für ihren Teil verantwortlich, soweit es um den Raum „Land“ und dessen Teilräume ging.

Dieser Kooperationsrahmen stellt sich jetzt etwas anders dar. Denn die Länderabweichungsbefugnis eröffnet dem Bund die Möglichkeit – und zwar ohne Erforderlichkeitsnachweis –, auch Details auf den Ebenen der Landes- und Regionalplanung zu regeln, gibt aber den Ländern wiederum die Möglichkeit, sich diesen Bereich nicht nur in der Weise zurückzuholen, dass die Länder abweichen können, sondern darüber hinaus auf den Koordinierungsrahmen zuzugreifen, der zur Wahrung der gesamtäumlichen Interessen notwendig ist.

Das erscheint auf der einen Seite problematisch, weil der Bund der Anwalt des Gesamttraums ist und eine Wettbewerbssituation der Länder hier eigentlich nicht besteht. Wettbewerb kann nur auf Augenhöhe, auf gleicher Ebene stattfinden. Wettbewerb zwischen den Ländern auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung gab es nach bisheriger Regelung und soll und muss es auch in Zukunft geben. Dieser Bereich sollte nicht durch eine Bundesregelung ausgedünnt werden.

Auf der anderen Seite ist es aber zur Wahrung der gesamtstaatlichen Interessen notwendig, dass der Bund selber einen Aufgabenbereich behält, um die notwen-

dige Koordinierung der Teilräume überhaupt gewährleisten zu können. Die Aufgabe der Raumordnung ist heute angesichts des zunehmenden Größenwachstums raumbedeutsamer Projekte mit überörtlichen Auswirkungen wegen der Vielzahl räumlicher Nutzungskonflikte und des angestiegenen Koordinierungsbedarfs arbeitsteilig, sozusagen im Kooperationsverbund von Bund und Ländern, wahrzunehmen. Hier haben wir es mit einem Bereich des kooperativen Föderalismus zu tun, der bisher funktioniert hat. Sowohl der Bund als auch die Länder können im Bereich der Raumordnung auf Kernbereiche verweisen, die von der Natur der Sache her nur sie selbst sachgerecht wahrnehmen können.

Daran knüpft wohl auch die Begründung des Gesetzentwurfes an, in der auf abweichungsfeste Kerne verwiesen wird. Wenn ich von der Natur der Sache spreche, verweise ich nicht auf die Kompetenzkraft, weil ich mir wohl bewusst bin, dass Sie dieses Gesetzgebungsrecht natürlich durch eine neue Kompetenzverteilung ablösen würden. Aber gleichwohl muss man von der Sache her konzedieren, dass es keine Zuständigkeit der Länder für den Gesamtraum geben kann. Sie hätten gar kein Interesse daran, aus ihrer Landesituation heraus die Interessen des Bundes wahrzunehmen. Im Interesse der Funktionsfähigkeit des Gesamtstaats und des Kooperationsverbunds von Bund und Ländern und der Länder untereinander ist es unerlässlich, dass die Grundsätze, die Maßstäbe, die Pflicht zur räumlichen Planung und die der räumlichen Entwicklung, Ordnung und Sicherung dienenden Instrumente einheitlich geregelt sind.

Eine Ländergrenzen überschreitende Kooperation im europäischen Kontext sollte auf den Prüfstand gestellt werden. Ich verweise auf Kooperationen der Großregion Saarland-Lothringen-Luxemburg-Wallonien und Rheinland-Pfalz einerseits und der Metropolregion Rhein-Neckar andererseits. Erst am 20. Juli 2005 haben die drei zuständigen Ministerpräsidenten eine Kooperation zustande gebracht hat, die es ermöglicht, eine einheitliche Regionalplanung ländergrenzenüberschreitend zu realisieren. Eine babylonische Sprachvielfalt, wie wir sie in dieser Großregion zum Teil angesichts sehr unterschiedlicher Raumplanungssysteme vorfinden, wäre der Entwicklung nicht zuträglich.

Es wird immer wieder gesagt, bei uns gehe alles viel zu langsam; im Ausland gehe alles viel schneller; es gebe dort viel einfachere Verfahrenssysteme. Das trifft so nicht zu. Ich kann dies für den Bereich der Großregion relativ gut beurteilen. Es gibt etwa in Lothringen bei der Zulassung großflächiger Einzelhandelsbetriebe neben der Planung zwei Genehmigungserfordernisse, nämlich eine Betriebserlaubnis und eine Baugenehmigung – in Wallonien sind es sogar drei Genehmigungen –, bei denen bestimmte Themenstellungen abgearbeitet werden, die bei uns im Bereich des Planungssystems bewältigt werden.

Durch eine denkbare Zersplitterung der Raumordnungsplanungssysteme würde ein hohes Maß an Rechts- und Planungsunsicherheit bewirkt. Dies wird

Sachverständiger Prof. Dr. Willy Spannowsky

- (A) vor allem dann problematisch, wenn es um Projekte mit länderübergreifender Bedeutung geht, etwa um die Sicherung von regionalen, länderübergreifenden Verkehrsverbindungen, die Standortsicherung und Alternativenprüfung bei Flughäfen, die Sicherung vorsorgender Hochwasserschutzkonzepte, die Förderung und Sicherung raumbedeutsamer Großprojekte und auch die Sicherstellung raumverträglicher Ansiedelungen großflächiger Einzelhandelsbetriebe, die heute immerhin die Größenordnung von 40 000 und mehr Quadratmeter Verkaufsfläche erreichen, aber auch um neue Themen wie etwa die Steuerung des Flächenverbrauchs angesichts des demografischen Wandels. Die Dynamik der Rechtsentwicklung löst hier weitere Anforderungen aus, auf die ich nicht weiter eingehen kann und die vor allem aus europäischer Quelle stammen.

Bildlich gesprochen bedarf der Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland der koordinierten und behutsamen Entwicklung, Ordnung und Sicherung durch die pflegenden Hände der Gärtner der Raumordnungsplanung im Kooperationsverbund von Bund und Ländern. Wird – um im Bild zu bleiben – der Pflanzplan geändert, muss es zur Vermeidung übereilter und unabhingestimmter Verwerfungen zudem eine Übergangsregelung geben, bis die abgestimmte, auf die konkurrierende Gesetzgebung zugeschnittene Vollregelung vorhanden ist – sollen in der Übergangszeit keine Planungsunsicherheiten bestehen.

- (B) Neben der von mir in Art. 72 Abs. 3 vorgeschlagenen Einschränkung der Zielabweichungsbefugnis für den Bereich der Raumordnung sollte daher aus meiner Sicht in diesem Sinne auch eine Korrektur des vorgesehenen Art. 125 b durch die Ergänzung um die Nr. 4, also die Raumordnung, vorgenommen werden.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Das war das letzte Statement.

Wir kommen jetzt zur ersten Fragerunde zu Punkt C, Bau und Verkehr. Es beginnt der Kollege Kauder für die CDU/CSU-Bundestagsfraktion.

Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen),
MdB (CDU/CSU):

Ich habe zwei Fragen an Herrn Professor Battis und Herrn Professor Spannowsky. Herr Dr. Boß hat sich zur Übertragung des landwirtschaftlichen Bodenrechts auf die Länder sehr kritisch geäußert. Ein Problem dabei ist sicherlich, dass dadurch der Instanzenzug gekappt würde. Das Bundesverwaltungsgericht wäre nicht mehr zuständig. Zwei konkrete Fragen: Teilen Sie die von Herrn Dr. Boß vorgebrachte Kritik? Gibt es Kompromissvorschläge?

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Jetzt fragt Herr Kollege Kröning für die SPD-Fraktion.

Volker Kröning, MdB (SPD):

Meine Fragen richten sich ebenfalls an die Professoren Battis und Spannowsky.

Ich möchte die Gelegenheit wahrnehmen und diese Veranstaltung nicht nur als Anhörung, sondern auch als Anlesung bezeichnen. Ich danke besonders für die schriftlichen Ausführungen, auf die ich mich stützen möchte.

Herr Professor Battis, im Zusammenhang mit der Bauleitplanung und den sonstigen Instrumenten des Städtebaurechts im Bundesbaugesetz und im Baugesetzbuch sprechen Sie davon, dass man in Art. 84 Abs. 1 Satz 4 des Grundgesetzes eine Klarstellung brauche, damit der geltende Rechtsbestand, der nach meiner Erinnerung im föderalen Verhältnis überhaupt nicht strittig war, als Ausnahmefall, als Fall des besonderen Bedürfnisses, im Sinne des Verfahrensrechts verankert wird. Sie stellen das aber in Beziehung zu Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes, der, wie wir alle wissen, unter Gesetzesvorbehalt steht. Ich bitte Sie, die Frage zu beantworten, ob wir in Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes inzwischen einen vielleicht nicht gewohnheitsrechtlich, aber gewohnheitsgesetzesrechtlich enthaltenen Kernbestand der kommunalen Selbstverwaltung sehen können. Hätte das, was wir hier kompetenzrechtlich ändern – das bezieht sich auch auf die Übergangsproblematik –, überhaupt Auswirkungen auf diesen Kernbestand des Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes?

(D) Die Ausführungen von Professor Spannowsky sind eine wichtige Ergänzung dessen, was wir in der Kommission beraten haben. Ich möchte ihn als Sachverständigen, den die Länderseite benannt hat, besonders beachten. Er führte sehr Wichtiges zur Raumordnung aus. Sie sagen, wir sollten in den Textvorschlag einen abweichungsfesten Kern aufnehmen. Sie haben diesen abweichungsfesten Kern heute sehr viel knapper formuliert als in Ihrer schriftlichen Stellungnahme, wo Sie immerhin viereinhalb Zeilen dafür gebraucht haben. In meiner Ausgabe des Grundgesetzes würde das etwa das Dreifache ausmachen. Sie haben heute, wenn ich es richtig im Ohr habe, nur von Grundsätzen und Zielen der Raumordnung gesprochen.

(Sachverständiger Prof. Dr. Willy Spannowsky:
Grundsätze und Instrumente der Raumordnungsplanung!)

– Grundsätze und Instrumente der Raumordnungsplanung. Das ist noch wichtiger und mir noch viel lieber. Das wollen wir alles schön festhalten. – Das ist eine Präzisierung Ihres Vorschlages, den Sie schriftlich vorgelegt haben, vielleicht auch eine Konzentration auf bestimmte Teile. Halten Sie das vor dem Hintergrund der Staats- und Rechtspraxis, auf die Sie ebenso wie Herr Battis Bezug nehmen – Stichwort „Baurechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts“ –, vor dem Hintergrund, dass sich die Kompetenzlage ändert – Abschaffung der Rahmenkompetenz, Begründung einer Kompetenzverlagerung hin zur konkurrierenden Gesetzgebung mit Abweichungsmöglichkeit und, so lautet unser Textvorschlag, ohne abweichungsfesten

Volker Kröning, MdB

- (A) Kern – für zwingend? Könnte man nicht auch sagen: Auch hier haben wir eine gefestigte Praxis, die lediglich einer Klarstellung in der Gesetzesbegründung bedarf? Wenn das der Fall wäre, würde sich das auf die Frage, die Sie ebenso wie Herr Battis aufwerfen, zuspitzen, ob nicht die Aufnahme des § 72 Abs. 3 Nr. 4 in die Übergangsvorschrift notwendig wäre, ob es also notwendig wäre, dem Bund Gelegenheit zu geben, ihn möglicherweise sogar dazu zu veranlassen, in dem abgesteckten Zeitraum – ich glaube, bis Ende 2009 – klarzustellen, dass das so bleiben soll; das heißt, dass in dem im Textvorschlag vorgesehenen Verfahren – mit Durchgang Bundesrat, also im Rahmen einer neuen föderalen Einigung – festgestellt wird, dass es bei dem Rechtsbestand, der dem Baurechtsgutachten entstammt, bleiben soll. Ferner müsste ermittelt werden, ob die Länder davon abweichende Vorstellungen haben oder nicht. Ich bin, wie Präsident Glück, der Meinung, dass dieses Pingpongverfahren gar nicht eintreten wird, weil ich gerade im Umgang mit der Gesetzgebung mit Fairness rechne und davon ausgehe, dass die Länder anzeigen würden, wenn sie Abweichungen überhaupt intendierten.

Die Hauptfrage lautet also: Muss es zu einem abweichungsfesten Kern kommen oder kann es nicht bei einer Aufnahme in die Übergangsvorschrift bleiben?

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Nächster Fragesteller ist der Amtschef der Bayerischen Staatskanzlei, Herr Dr. Schön.

- (B) **Ministerialdirektor Dr. Walter Schön** (Bayern):

Ich habe zwei Fragen, eine an Herrn Professor Spannowsky und eine an Herrn Präsident Glück.

Ich hätte gerne gewusst, was der Bund, außer seinen Fachplanungen, eigentlich koordiniert. Der Bund hat eine Kompetenz zur Planung – Stichworte „Eisenbahngesetz“, „flughafenrechtliche Vorgaben“ und „Straßenplanungen“ –, die sich aus der Natur der Sache und den Spezialgesetzen ergibt. Welches Interesse hat der Bund eigentlich an einer übergreifenden Planung bezüglich des Landes und an der Vorgabe von Instrumenten? Welche Interessen verfolgt Ihrer Meinung nach der Bund besser? Könnten die Länder diese nicht genauso gut verfolgen, wenn sie die Kompetenz dazu hätten? Warum soll es eigentlich einen Sinn machen, in der Raumordnung von Bundeseite bestimmte Instrumente vorzugeben? Warum muss es zwingend eine Regionalplanung geben? Sind die Unterschiede hinsichtlich der Größenordnung nicht ohnehin so, dass man den Ländern mehr Freiraum geben könnte?

Im Zusammenhang mit der länderübergreifenden Koordinierung haben Sie – das ist der letzte Punkt – die Einzelhandelsgroßprojekte genannt. Ich habe die Erfahrung gemacht – an Bayern grenzen unter anderem die Länder Baden-Württemberg und Hessen an –, dass die hier bestehenden Probleme mit dem vorhandenen Instrumentarium nicht in der Weise gelöst werden können, wie es sich der eine oder andere Partner vorstellt. Dieses Problem würde mit dem von Ihnen vorge-

schlagenen Instrumentarium jedoch ebenfalls nicht gelöst. (C)

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Jetzt fragt Frau Kollegin Leutheusser-Schnarrenberger für die FDP-Fraktion.

Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, MdB (FDP):

Ich habe Fragen an Herrn Professor Battis und Herrn Professor Frank.

Ausgehend davon, dass es ein großes Anliegen des Bundestages ist, die Rahmengesetzgebung abzuschaffen und zu einer klareren Verantwortungszuteilung zu kommen, frage ich Sie, ob man aus Ihrer Sicht im Interesse der Sachmaterien nicht eine klare Zuteilung dieser Bereiche zur konkurrierenden Gesetzgebung hätte vornehmen sollen? Welche Gefahren gibt es bei unterschiedlichen Regelungen im Grundstücks- und Bodenrecht für landwirtschaftliche Betriebe? Könnte es dadurch vielleicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommen? Ich bitte, die Antwort auch auf die Möglichkeit unterschiedlicher Pachtbedingungen der einzelnen Landwirte zu beziehen. Erwarten Sie Auswirkungen hierauf? Haben Sie die Sorge, dass es durch die jetzt in Art. 72 vorgesehene Regelung zu Wettbewerbsverzerrungen kommen könnte? Was spricht aus Ihrer fachlichen Sicht, unter Außerachtlassung der Fragen bezüglich der Machtverteilung zwischen Bund und Ländern, die auf politischer Ebene zu diskutieren sind, für eine klare konkurrierende Gesetzgebung ohne dieses Konstrukt der Abweichungskompetenzen? (D)

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Abschließend in dieser ersten Runde fragt nun die Kollegin Weis für die SPD-Fraktion.

Petra Weis, MdB (SPD):

Ich habe zwei Fragen an Herrn Professor Battis. Herr Professor Battis, Sie haben gesagt – so habe ich Sie verstanden –, dass man sich mit Blick auf die Bauleitplanung gut überlegen muss, wie weit das Verbot der Aufgabenübertragung an die Gemeinden reichen soll, und dass bezüglich der Verfahrensregelung im Baugesetzbuch zu klären ist, ob es nicht ein regelmäßiges Bedürfnis nach einer bundeseinheitlichen Regelung gibt. Vor diesem Hintergrund frage ich Sie, ob Sie nicht auch der Auffassung sind, dass das Verbot der Aufgabenübertragung an die Gemeinden auch bei solchen Aufgaben Gültigkeit haben sollte, die die Gemeinden im Rahmen der in Art. 28 Abs. 2 verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung wahrnehmen. Ich denke insbesondere an die kommunale Bauleitplanung. Sind Sie nicht auch der Auffassung, dass es im Baurecht – vergleichbar mit dem Umweltrecht und dem Umweltverfahrensrecht – Rechtsbereiche gibt, bei denen es sich – vergleichbar mit der Begründung zum Gesetzentwurf – regelmäßig um einen Ausnahmefall im Sinne von Art. 84 Abs. 1 Satz 4 handelt?

(A) Vorsitzender Andreas Schmidt:

Wir starten jetzt mit der ersten Antwortrunde. Ich erteile das Wort Herrn Landtagspräsident Glück zur Beantwortung der Frage von Herrn Dr. Schön.

Sachverständiger Alois Glück:

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich möchte zunächst an mein Statement von gestern anknüpfen. Im Vergleich zu anderen Flächenstaaten in Europa ist die Entwicklung in Deutschland in der Fläche ausgewogener, wodurch die Menschen entsprechende Lebenschancen haben. Das ist im Wesentlichen das Ergebnis der kommunalen Selbstverwaltung, der föderalen Ordnung und der Handlungsmöglichkeiten der Länder.

Lassen Sie mich im Zusammenhang mit den Fragen hinsichtlich des Städtebaus und der Raumordnung Bezug nehmen auf die bei grundsätzlich gleicher Aufgabenstellung unterschiedliche Ausgestaltung, die unterschiedliche Handschrift der Bundesländer bei der kommunalen Selbstverwaltung. Die Länder haben, zum Beispiel bezogen auf die Gebietsreform, etwa bei der Bestimmung der Größe der Landkreise, der Zuweisung von Aufgaben oder der Beziehung zwischen Landes- und Kommunalpolitik – Fördermaßnahmen und Rechte, die gewährt oder nicht gewährt werden –, eine unterschiedliche Handschrift. Niemand wird behaupten können – ich sehe zumindest keinen sachlichen Beleg dafür –, dass eine weit einheitlichere Regelung der Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung – die Länder haben durchaus unterschiedliche Regelungen – für Deutschland gut wäre. Auf die unterschiedlichen Regelungen stellt sich jeder Investor ein. Das ist auch kein Wettbewerbsnachteil. Selbst innerhalb der Länder werden auf Grundlage der kommunalen Selbstverwaltung sogar bei Regelungen, die für Standortentscheidungen durchaus von Bedeutung sein können, etwa der Höhe der Gewerbesteuer, sehr unterschiedliche Akzente gesetzt. Gleichwohl stellen wir fest, dass dies entgegen vielen Befürchtungen für Standortentscheidungen nicht ausschlaggebend ist, weil dafür auch viele andere Faktoren von Bedeutung sind.

Raumordnung ist in Deutschland – hier bin ich anderer Meinung als Herr Professor Battis – im Hinblick auf die Entwicklung der Regionen eine Erfolgsgeschichte. Raumordnung ist in erster Linie Entwicklung im jeweiligen Raum. Sie erlauben mir, dass ich Bayern als Beispiel nenne: Im südlichen Bayern herrschen ganz andere Gegebenheiten vor als im oberbayerischen Raum, als im Ballungsraum München oder in der nördlichen Oberpfalz, im ländlichen Raum. Diese Unterschiede werden infolge der Strukturveränderungen in der Wirtschaft und der demografischen Entwicklung eher zunehmen.

Die Fachleute für Raumplanung wollen jetzt, dass wir ein Bundesgesetz beachten, wonach die zentrale Gliederung so und so aussehen muss. Dann würden wir nicht mehr anhand der Situation des Raumes darüber debattieren, welche Struktur für die Entwicklung

vor Ort die günstigste wäre. Wir hätten dann eine gewisse Starrheit dadurch, dass Vorgaben des Bundesrechts beachtet werden müssten. Für die Entwicklung in Niedersachsen oder einem anderen Bundesland ist es aber völlig unerheblich, wie die Ausgestaltung in Baden-Württemberg oder Bayern aussieht. Angesichts der Entwicklungen, die gerade auf uns zukommen, werden wir mehr unterschiedliche Handlungsspielräume brauchen. Das kann nicht durch ein Bundesgesetz geregelt werden. Wir brauchen mehr Freiraum.

Herr Dr. Schön hat gerade darauf hingewiesen, dass dort, wo es um überregionale Infrastrukturplanung geht – ob um die Bundesfernstraßen oder die Eisenbahnen etc. –, ein entsprechendes Fachrecht gilt. Ich sehe daher nicht, dass dadurch die Handlungsfähigkeit bei den übergreifenden Dingen zunehmen würde. Ich nenne in diesem Zusammenhang das Beispiel der drei Ministerpräsidenten. Sie haben sich wahrscheinlich aus der Kenntnis ihres jeweiligen Raumes heraus auf eine gemeinsame Konzeption geeinigt und nicht, weil es dafür ein Bundesrecht gibt. Sie müssen das Bundesrecht zwar beachten; im Hinblick auf ihre tatsächlichen gemeinsamen Entwicklungsplanungen ist die Kenntnis des Raumes aber, so denke ich, viel bedeutsamer.

Aufgrund der Veränderungen, die auf alle Länder zukommen werden, und deren Auswirkungen auf die Fläche ist mehr eigener Gestaltungsspielraum notwendig. Darin sehe ich nicht ein Risiko, sondern eine Chance, um Aufgaben und Probleme in Deutschland insgesamt besser bewältigen zu können.

Erlauben Sie mir eine Anmerkung zur Frage der unterschiedlichen Handhabung – Herr Dr. Boß hat das angesprochen – und der unterschiedlichen Zuständigkeit im Zusammenhang mit der Flurbereinigung, die einmal im Städtebaurecht und ein anderes Mal im Bodenrecht begründet ist. Gerade bei der Flurbereinigung gilt es, die außerordentlichen Unterschiede der landwirtschaftlichen Struktur in Deutschland zu berücksichtigen. Das ist wiederum kein besonderer Wettbewerbsfaktor zwischen Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern. Die Entscheidung, zum Beispiel was die Pachtverhältnisse betrifft, fällt im jeweiligen Raum.

Ich will konkret beschreiben, was sich bei den Pachtverhältnissen gegenwärtig abspielt: Beim Abschluss eines Pachtvertrages sind immer nur die regionalen Entwicklungen entscheidend. Für die Landwirte in Bayern – ich könnte jedes andere Bundesland nennen; Sie verzeihen mir, wenn ich meine Heimat als Beispiel nehme – ist es völlig unerheblich, wie hoch die Pachtpreise woanders sind. Für die Landwirte in Nordbayern ist es völlig unerheblich, wie hoch die Pachtpreise in Südbayern sind. Wenn die Landwirte aktuell stärker in den Ackerbau einsteigen, weil sich die Produktion nachwachsender Rohstoffe lohnt, sie sich gewissermaßen zum Energiewirt entwickeln, dann steigen dadurch die Pachtpreise in ihrer Region. Es lohnt sich heute stärker, Mais und andere Getreide als Energielieferant zu verwerten, denn als Nahrungsmittel. An dieser Entwicklung wird weder ein Landes-

Sachverständiger Alois Glück

- (A) noch ein Bundesgesetz etwas ändern. Das ist die reale Wettbewerbssituation, an der Bundes- und Landesrecht nichts ändern können.

Vorhin war von der Schnittstelle Ortsrand die Rede: Innerorts herrscht Städtebaurecht und ab dem Ortsrand Flurbereinigungsrecht. Ich werbe dafür, dass die vor Ort politisch Verantwortlichen, seien es die Kommunalpolitiker oder die Landespolitiker, vernünftig, aus der Situation heraus die richtigen Regelungen treffen und nicht gegen jede Vernunft für die Flurbereinigung ein anderes Recht anwenden als für den Städtebau. Wenn wir uns diese Vernunft gegenseitig nicht zutrauen, dann dürfen wir uns ohnehin nicht auf Subsidiarität, kommunale Selbstverwaltung etc. einlassen; dann müssen wir alles zentral regeln.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Glück.

Jetzt hat das Wort Herr Professor Battis, um auf die Fragen der Kollegen Kröning, Leutheusser-Schnarrenberger, Weis und Kauder zu antworten.

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Battis:

Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich darf die Fragen, wenn Sie erlauben, ein bisschen zusammenfassen. Zunächst komme ich zur Frage der Raumordnung, die ja insbesondere von Herrn Kröning, aber auch von anderen angesprochen wurde. Ich bin dezidiert der Meinung, dass eine Klarstellung in der Gesetzesbegründung in dem Sinne, wie ich hier dafür plädiert habe, das Mindeste wäre, das notwendig ist. Ich bin auch der Meinung – das habe ich in meiner schriftlichen Stellungnahme dargelegt, nur hier nicht vorgetragen –, dass eine entsprechende Übergangsregelung geschaffen werden muss.

- (B) Zur Frage der Raumordnung insgesamt: Den Hinweis auf eine Erfolgsgeschichte bitte ich nicht auf die Goldwaage zu legen. Ich formuliere es einmal so: Gegenüber der Fachplanung ist die Raumordnung in Deutschland in der Regel der zweite Sieger. Das habe ich mit Erfolgsgeschichte gemeint. Ich habe darauf hinweisen wollen, dass gerade die Entwicklung in Europa und die neuen Regelungen, die im Entwurf des Verfassungsvertrages enthalten sind, eine französische Handschrift tragen, wie etwa auch die Industriepolitik. Ebenso wie die Industriepolitik – ich sage nur Airbus – ein Erfolg für Europa war – das wurde vom damalige Kommissar Barnier durchgesetzt –, so wird man davon ausgehen können, dass sich der französische Einfluss auch hier weiter bemerkbar machen wird. Mit Blick auf die Kollegen aus Bayern sage ich: Angesichts des Grafen Montgelas und des großen französischen Einflusses müsste das eigentlich gerade in Bayern auf großes Verständnis stoßen.

Zu Ihrer Frage kann ich sagen: Es ist natürlich völlig richtig, dass es sich um andere Bedingungen als zur Zeit des Urteils des Bundesverfassungsgerichts handelt. Es soll künftig keine Rahmenkompetenz mehr geben. Damit stellt sich die Frage: Fällt dieser Bereich dann in die Kompetenz der Länder oder in die des

- (C) Bundes? Meine Position dazu ist ganz klar: Das gehört dann zu dem, was laut dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts der Natur der Sache nach in die Kompetenz des Bundes fällt. Das habe ich auch ausgeführt. – So viel zur Raumordnung.

Zum zweiten Komplex, zur Bauleitplanung, wäre zu sagen, Frau Abgeordnete Weis und Herr Abgeordneter Kröning – Herr Henneke hört jetzt sicherlich weg –:

(Vereinzelt Heiterkeit)

Art. 28 umfasst natürlich auch – und zwar verfassungsfest – die kommunale Bauleitplanung. Das können Sie überall nachlesen, aber leider nicht beim Bundesverfassungsgericht. Es hat sich bis heute nicht dazu geäußert und es auch bewusst vermieden. Das ist der schwache Punkt; das muss man einmal ganz klar sagen. Das wurde nicht vermieden, weil man sich nicht äußern konnte, sondern es handelt sich um beredtes Schweigen. Deshalb, meine ich, ist es von besonderer Bedeutung, dass in Art. 84 Abs. 1 Satz 4 klargestellt wird – ganz in dem Sinne, in dem Sie, Herr Abgeordneter, es angesprochen haben und wie ich es in meinem Text geschrieben habe –, dass dies ein solcher Ausnahmefall ist, so – Frau Abgeordnete Weis hat darauf hingewiesen – wie es jetzt im Umweltrecht vorgesehen ist. Das ist ein vergleichbarer Fall. Denn wenn die Gemeinden etwas haben, über das sie sich im Wettbewerb profilieren können, dann ist das ihre kommunale Bau- und Entwicklungspolitik.

- (D) Es geht nicht darum, dass der Bund im Sinne von Vereinheitlichung darauf Einfluss nimmt, sondern ganz im Gegenteil: Der Bund gibt den Gemeinden ein Verfahren, das ihnen im Rahmen der Gesetze – das ist selbstverständlich – eine eigene Wirtschafts-, Verkehrs- und Siedlungspolitik erlaubt. Dabei sollte es bleiben; sonst bestünde durch die eng gefasste Formulierung „Verfahren“ die Gefahr, dass der Bund Vorhaben hier nur noch ausnahmsweise gewähren würde. Um es andersherum zu sagen: Es geht hier um nichts Neues. Es geht nur darum, klarzustellen, dass das, was besteht, auch so bleiben soll. Die kommunale Bauleitplanung wurde 1960 vom Bundestag für die Gemeinden als das Proprium, das ihnen im Verhältnis zu früherer baupolizeilicher, staatlicher Planung zusteht, eingeführt. Dabei soll es bleiben. Das ist der Kern meines Petitions.

Dasselbe gilt für die Aufgabenübertragung. Das lässt sich an einem Beispiel zeigen: Dieses Hohe Haus hat in der vergangenen Legislaturperiode zum Beispiel das Europaanpassungsgesetz Bau verabschiedet. Das war eine umfassende Novellierung des Baugesetzbuches und enthielt überwiegend Anpassungen an europäische Regelungen, aber im besonderen Teil auch Regelungen zum Programm „Soziale Stadt“ und zu weiteren Maßnahmen in sozialen Brennpunkten. Das sind neue bauplanungsrechtliche Instrumente, die dieser Entwicklung Rechnung tragen. Das alles wäre – zumindest wenn man das nicht klarstellen würde – in Zukunft sehr gefährdet. Über den Einsatz entscheidet jede Kommune allein oder zusammen mit Nachbar-

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Battis

- (A) gemeinschaften. Aber der Bund hat hier gar keine Einflussmöglichkeiten.

Damit komme ich zum dritten und letzten Fragenkomplex von Herrn Abgeordneten Kauder und Frau Abgeordneter Leutheusser-Schnarrenberger. Ihre Frage zur Bauleitplanung habe ich ja gerade schon mit beantwortet. Hinsichtlich des landwirtschaftlichen Bodenrechts sehe ich leider keinen Kompromissvorschlag, Herr Abgeordneter Kauder. Ich weiß, dass Sachverständige sich nicht gegenseitig zu kommentieren haben;

(Dr. Jürgen Gehb, MdB [CDU/CSU]: Aber machen es trotzdem!)

aber der bloße Appell an die Vernunft ist mir zu wenig, wenn eine Regelung erkennbar in die falsche Richtung läuft. Das Beispiel, das Herr Boß gebracht hat, war doch sehr anschaulich. Wenn an der Dorfgränze plötzlich ganz unterschiedliche Zugriffsmöglichkeiten aufgrund unterschiedlicher Gesetzgebungskompetenzen herrschen, dann ist das meines Erachtens nicht sehr sinnvoll.

Frau Abgeordnete Leutheusser-Schnarrenberger, natürlich ist die wirtschaftliche Entwicklung – da stimme ich meinem Vorredner wieder zu – sehr wichtig und dominiert die bau-, planungs- und raumordnungsrechtlichen Entwicklungen. Das kann in einer Marktwirtschaft auch gar nicht anders sein. Wir leben ja nicht in einer Planwirtschaft, zumindest noch nicht, auch wenn man bei manchen Gemeinden diesen Eindruck bekommt, wenn man sieht, wie sie meinen Standorte zuteilen zu können. Das erinnert dann schon an Planwirtschaft.

- (B) In einer Marktwirtschaft kann es nicht verwundern, dass die wirtschaftliche Entwicklung dominant ist. Aber das beseitigt nicht die Notwendigkeit einer Rahmensetzung durch das Recht einer Steuerungsmöglichkeit. Das kann sich bei der Entwicklung der Pachtverhältnisse negativ niederschlagen. Zum Beispiel wird die Entscheidung eines Landwirtes, künftig Biodiesel zu nutzen, primär davon beeinflusst, ob er nicht zu hoch besteuert ist, und nicht von Fragen des landwirtschaftlichen Bodenrechts.

Schönen Dank.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Battis.

Jetzt hat das Wort Herr Professor Frank zur Beantwortung der Frage der Kollegin Leutheusser-Schnarrenberger.

Sachverständiger Prof. Dr. Götz Frank:

Frau Abgeordnete, Sie fragen, ob man nicht anstelle der beiden angesprochenen Typen – dem neuen Gesetzgebungstyp oder dem Gesetzgebungstyp, der jetzt abgeschafft werden soll, nämlich die Rahmengesetzgebung – auch an die konkurrierende Gesetzgebung denken könnte. Ich meine, es gibt typische Bereiche in unserem politischen Leben, in denen sowohl seitens

- (C) des Gesamtstaates ein Interesse an einer gewissen Einheitlichkeit besteht als auch ein hohes Interesse am eigenen Gestaltungsspielraum der Länder. Dem entsprach bisher die Rahmengesetzgebung. Die Rahmengesetzgebung war, wenn Sie so wollen, eigentlich nur ein Angebot an den Bund, das nicht immer in Anspruch genommen wurde.

Ich nenne als Beispiel das Presserechtsrahmengesetz. Dass aus dem Presserechtsrahmengesetz nichts wurde, hat verschiedene Gründe. Der eine Grund ist der, dass die erste Vorlage von Dr. Lehr in den 50er-Jahren Landespresseausschüsse als Kontrollinstrument vorsah, was verständlicherweise auf einen erbitterten Widerstand der Verlegerverbände stieß. Daran scheiterte der Gesetzesentwurf. Aber die Verlegerverbände selbst hatten dann ein Interesse an einer einheitlichen Pressegesetzgebung und haben ihrerseits initiiert, ein einheitliches Landespressegesetz zu entwerfen. Es wurde eine Innenministerkonferenz einberufen und 1963 oder 1964 hatten wir das einheitliche Pressegesetz. Trotzdem gab es in den 70er-Jahren vonseiten der sozialliberalen Koalition einen zweiten Anlauf, ein Presserechtsrahmengesetz zu schaffen. Der scheiterte vor allen Dingen daran, dass man sich sehr stark um die Frage der Konzentration kümmerte und unter anderem einen Ausweg darin sah, dass man die innere Pressefreiheit realisieren wollte. Wieder gab es einen starken Widerstand seitens der Verlegerverbände und der Opposition. Kurzum: Auch aus diesem Entwurf eines Presserechtsrahmengesetzes wurde nichts.

- (D) Ich will damit nur sagen: Es kann sein, dass es aufgrund der lobbyistischen Strömungen und der wirtschaftspolitischen Lage auch ohne eine Rahmengesetzgebung zu einer gewissen Vereinheitlichung kommt. Dann bleibt es nichts anderes als ein verfassungsrechtliches Angebot, das – siehe Presserechtsrahmengesetz – nie genutzt wird. Das wird sicherlich auch der Grund sein, warum man inzwischen ganz von dieser Vorstellung Abstand genommen hat.

Aber insgesamt meine ich, dass die Rahmengesetzgebung doch den Vorteil der Vorhersehbarkeit hat. Da möchte ich Herrn Dr. Boß widersprechen und sage: Die Vorhersehbarkeit ist meines Erachtens dadurch gewährleistet, dass ein rechtlicher Rahmen geschaffen wird. Ansonsten muss man immer – und das ist die Unvorhersehbarkeit der Entwicklung – mit abweichender Gesetzgebung rechnen, immer mit dem Risiko leben, dass die Länder, dass der Bund hier nicht vernünftiger bleiben.

Ich nehme wieder ein Beispiel aus dem Presserecht. Das war ja nicht immer einheitlich. Einmal, als es einen Skandal in einem Bundesland gab und ein Ministerpräsident sich über die Berichterstattung fürchterlich geärgert hat, hat er zugesehen, dass ein Punkt, der die Presse besonders empfindlich trifft, nämlich die Abfassung des Gegendarstellungsrechts, zulasten der Presse ganz erheblich verändert wurde. Das wurde auf Druck der Presse später wieder zurückgenommen; aber Sie sehen, dass so etwas nicht völlig ausgeschlossen ist. Kurzum: Ich meine, mit einer Rahmengesetz-

Sachverständiger Prof. Dr. Götz Frank

- (A) gebung hat man den Vorteil einer besseren Vorhersehbarkeit, weil es eine rechtliche Steuerung ist.

Interessanterweise ist im neuen Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 wieder von den Grundsätzen des Naturschutzes die Rede. Das finde ich schon erstaunlich. Man kommt zurück ad fontes, zum Ursprung. Denn das war die Formulierung der Weimarer Zeit. Wenn Sie so wollen, können Sie das als Vorgängerformulierung zur Rahmengesetzgebung bezeichnen. So ganz verlassen will man diese offenbar doch nicht. Das Bundesverfassungsgericht wird sich jedenfalls überlegen, was es daraus machen wird – möglicherweise etwas ganz anderes als bei der Rahmengesetzgebung.

Insofern denke ich, dass der Typ Rahmengesetzgebung vielleicht nicht der ideale ist, aber doch nicht vorzeitig verlassen werden sollte. Immerhin hat das Bundesverfassungsgericht in der jüngeren Rechtsprechung – ich weise wieder auf die Entscheidung hinsichtlich der Juniorprofessuren hin – deutlich Abstand davon genommen, dass dem Bund beispielsweise Vollregelungen möglich sind, und hat eine klare Beschränkung auf den Rahmen im eigentlichen Sinne festgelegt, sodass auch nicht mehr damit zu rechnen sein wird, dass der Bund allzu sehr in Länderkompetenzen eingreifen kann.

Vielen Dank.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Frank.

- (B) Jetzt abschließend in dieser Runde antwortet Herr Professor Spannowsky auf die Fragen der Kollegen Kauder, Kröning und Dr. Schön.

Sachverständiger Prof. Dr. Willy Spannowsky:

Ich werde auch gern in dieser Reihenfolge bleiben und zunächst einmal auf die Frage bezüglich der Flurbereinigung antworten, wenngleich ich eigentlich die Reihenfolge staffeln würde, um die weniger bedeutenden Fragen am Anfang zu behandeln. Ich sehe das Thema nicht so problematisch wie Herr Kollege Battis. Ich bin zwar der Meinung, dass es hierzu Kompromisslösungen gibt. Zum Beispiel könnte man materielle Regelungen wie etwa zur wertgleichen Abfindung, die mit der Bodenordnung parallel laufen sollten, herausnehmen, also das Verfahren bei den Ländern belassen und eine Harmonisierung im Bereich der materiellen Regelung vornehmen. Aber das halte ich für nicht zwingend. Das ist eher eine Praktikabilitätsfrage. Denn in der Praxis kommt es natürlich häufig vor, dass Bodenordnung neben Flurbereinigung abläuft und diese Instrumente gerade in den Übergangsbereichen zum Teil ausgetauscht werden. Da ist es in der Tat eher eine Praktikabilitätsfrage, ob man das zulassen möchte oder nicht. Ich halte eine abweichende Regelung für nicht zwingend. Das ist eher eine rechtspolitische Entscheidung und aus meiner Sicht keine verfassungsrechtliche Fragestellung.

Die Fragen von Herrn Kröning und Herrn Schön nach dem abweichungsfesten Kern scheinen mir recht

- (C) interessant zu sein. Immerhin kommt dieser Gedanke in der Begründung zum Ausdruck. Doch was geschieht, wenn Bundestag und Bundesrat mit einer Zweidrittelmehrheit entscheiden? Dann haben wir die Ewigkeitsgarantie als Grenze. Wenn man auf eine einzelne Aufgabe verzichten würde, wäre das wahrscheinlich auch noch nicht das Problem.

Allerdings nenne ich doch noch eine verfassungsrechtlich problematische Frage, die noch nicht beantwortet ist – aufgrund der Rechtsunsicherheit möchte ich meine Zweifel hierzu äußern –, und zwar die Frage, ob der Bund über seine Aufgabenverantwortung für die Ordnung und Sicherung des Gesamttraums in der Weise disponieren kann – das macht er gleichzeitig –, dass er seine Aufgabenverantwortung in vollem Umfang zur Disposition stellt. Entspricht das noch seiner demokratischen Aufgabenverantwortung oder ist das nicht ein Problem des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips? Hier könnten verfassungsrechtliche Fragen auftauchen, die zu verfassungskonformer Auslegung zwingen könnten und weiteren Klärungsbedarf auslösen würden. Dem würde man natürlich entgegengehen, wenn man meinem Vorschlag folgen und die Einschränkung durch diesen kleinen Zusatz, den ich jetzt formuliert habe, vornehmen würde.

- (D) Ich halte es auf jeden Fall für notwendig, eine Übergangsregelung zu schaffen, einfach auch um die Planungsunsicherheit, die in der Zwischenzeit vorhanden ist, herauszunehmen. Man muss sich einfach bewusst machen: Es ist nicht sachlogisch, auf der einen Seite zu sagen, dass wir an der rahmengesetzlichen Regelung festhalten, obwohl wir sie nicht mehr wollen, und auf der anderen Seite für den Bund in diesem Bereich keine Vorfahrtsregelung für eine konkurrierende Gesetzgebung zu schaffen, auf die dann zunächst einmal eine Abstimmung ausgerichtet werden kann. Das halte ich in der Tat für problematisch. Deswegen würde ich auf jeden Fall für diese Übergangsregelung plädieren.

Jetzt zu den Fragen von Herrn Schön: Was koordiniert der Bund? Der Bund war bisher auf seine Rahmengesetzgebungszuständigkeit ausgerichtet. Es ist klar, dass er sich an die Grenzen der Rahmengesetzgebungszuständigkeit halten musste. Deshalb konnte er nur Mindestkoordinierungsregelungen schaffen. Bei dem, was er koordiniert hat, handelte es sich immerhin um bedeutsame materielle Regelungen. Er hat Grundsätze und Leitvorstellungen entwickelt, zum Beispiel die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, die Sicherstellung der Standortvoraussetzungen und das Zentrale-Orte-Konzept als Ausfluss des Prinzips der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

Darüber hinaus hat der Bund bestimmte bundesweit geltende Instrumente wie die Raumordnungspläne festgelegt. Im Rahmen der Aufgabenzuweisung hat er die Bindung an ein bestimmtes Planungsinstrumentarium hergestellt, indem er auf die Raumordnungspläne Bezug genommen hat. Für die Raumordnungspläne hat der Bund Maßstäbe und Inhalte festgelegt; das ist auch notwendig.

Sachverständiger Prof. Dr. Willy Spannowsky

(A) Stellen Sie sich einmal das Alternativszenario, das aus meiner Sicht ein Schreckensszenario ist, vor! Ich habe vorhin das Beispiel der Großregion angesprochen, auf das ich gerne noch einmal zurückkomme. In der Großregion ist die Situation völlig heterogen, auch was die Planungssysteme betrifft. In Lothringen in Frankreich sind keine flächendeckenden Pläne vorhanden. Deswegen existieren weitere Genehmigungstatbestände. Auf allen Stufen gibt es aber auch Raumordnungspläne, zum Beispiel das „schéma de service collectif“, den „plan développement de territoire d'aménagement“, das „schéma de cohérence territoriale“ (SCOT), und unten die Bauleitplanungsebene. Auch hier haben wir es also mit einem gestuften Planungssystem zu tun, allerdings ohne flächendeckende Pläne. Dadurch entstehen bestimmte Probleme, die insbesondere bei großflächigen Einzelhandelsbetrieben sichtbar werden.

In diesem Bereich haben wir, wie ich glaube, bessere Lösungen gefunden, und zwar durch Verständigungen, die auf der Ebene der Ministerkonferenz für Raumordnung herbeigeführt worden sind und dann in das Landesrecht Eingang gefunden haben. Dabei ging es unter anderem um Maßstäbe wie das Integrationsgebot, das Beeinträchtigungsverbot und das Kongruenzgebot. Hierbei handelt es sich inzwischen um justiziable Maßstäbe, die vom Bundesverwaltungsgericht erst in jüngerer Zeit geschärft wurden. Ich könnte auch Beispiele dafür nennen – unter anderem aus Rheinland-Pfalz –, dass aus § 1 Abs. 4 des Baugesetzbuches im Hinblick auf Ziele der Raumordnung Planungspflichten abgeleitet wurden. Diese Maßstäbe sind also geschärft worden. Hier wurde etwas geleistet.

In Frankreich hat man bisher auf die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe parallel zur Autobahn gesetzt. Dort wurden ganz andere Vorstellungen vertreten als in der Bundesrepublik Deutschland. Wir haben das Integrationsgebot als Prinzip zur Sicherung der Nahversorgung der immobilien Bevölkerung hochgehalten und damit für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gesorgt. Das war eine andere Wertsetzung. In Lothringen hingegen entsteht gegenwärtig das Problem, dass die Innenstädte leer laufen. Dort gibt es dieselben Schwierigkeiten, die in Deutschland als Schreckensszenario an die Wand gemalt wurden. Bei uns wurden sie allerdings bewältigt.

In diesem Zusammenhang ist in der Tat eine Koordinierungsleistung festzustellen. Das kann man auch an der Rechtsprechung der jüngsten Zeit ablesen. All das, was im Laufe mehrerer Jahre mühsam errungen wurde, würde man über Bord werfen, würde man den Weg zurückgehen und den Ländern völlig freies Spiel lassen. Im ungünstigsten Fall könnte es sogar dazu kommen, dass die Raumordnungspläne gar nicht mehr als Basis herangezogen, sondern andere Instrumente – informelle oder wirtschaftliche wie die Baulandausweisungsumlage – genutzt würden. Denken Sie nur an die Diskussion über die Begrenzung des Flächenverbrauchs. Das sind aus meiner Sicht schlimme Alternativszenarien, die zur Folge hätten, dass wir in der

Planungswelt keine einheitliche Sprache mehr sprechen würden. (C)

All das lässt sich durch den kleinen Zusatz vermeiden. Deshalb plädiere ich noch einmal dafür, diesen Zusatz aufzunehmen.

Herr Glück, ich bin froh, dass auch Sie diese Erfolgsgeschichte unterschrieben haben. Das Land Bayern ist davon aufgrund der Ausrichtung auf die Regionalentwicklung in besonderem Maße betroffen. Das ist überall mit dem Regionalmanagement verbunden. Das hat sich inzwischen zu einem Instrumentarium entwickelt, das der Verwirklichung der Planung dient, auch auf Bundesebene aufgegriffen wird und allen Bundesländern einen Impuls gibt. Hier wurden entsprechende Harmonisierungsanstöße gegeben.

Auch in Bayern gibt es Regionen, die grenzüberschreitende Bedeutung haben, zum Beispiel die Region Donau-Iller. Sicherlich wäre es problematisch, wenn jedes Bundesland andere Instrumente anwenden würde, wenn man sich nicht mehr auf der Ebene der Raumordnungsplanung verständigen, sondern anderweitig verfahren würde und keine Sicherungsmöglichkeiten mehr gewährleistet wären.

Dann bestünde die gleiche Ausgangssituation, die momentan oftmals auf der Ebene der Kommunen vorzufinden ist, wenn es zum Beispiel um die Ansiedlung von Messeveranstaltern oder Kongresshallen geht. Denken Sie einmal daran, wie sich die Städte Mannheim und Ludwigshafen um den zukünftigen Standort des Bundesligastadions streiten. In einer solchen Situation kommt dann gewöhnlich der Ruf nach der Regionalplanung, die dieses Problem auf überörtlicher Ebene lösen soll. (D)

(Fritz Rudolf Körper, MdB [SPD]: Was? Da gibt es doch keinen Streit um ein Stadion!)

Würde diese Koordinierungsfunktion nicht mehr wahrgenommen, würde zwischen den Ländern Wettbewerb Platz greifen. Jedes der betroffenen Bundesländer würde dann versuchen, darauf hinzuwirken, dass das Bundesligastadion auf seinem Territorium gebaut wird; das gilt natürlich auch für den Bau von Kongresshallen und ähnlich bedeutsamen Einrichtungen. Ein solcher Wettbewerb würde den Gesamttraum als Ebene gefährden.

Ich erinnere noch einmal daran, dass der Bund verpflichtet ist – das ist für mich der entscheidende Punkt –, die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums zu gewährleisten. Diese Verpflichtung kann man ihm nehmen. Das liegt in Ihrer Verantwortung. Sie können entscheiden, dass diese Koordinierungsverantwortung des Bundes für den Gesamttraum in Zukunft nicht mehr notwendig ist, und den Ländern freies Spiel lassen. Wenn man das tut, muss man allerdings bestimmte Nachteile in Kauf nehmen. Das ist meine Einschätzung.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Spannowsky.

Vorsitzender Andreas Schmidt

- (A) Wir kommen nun zur zweiten Fragerunde. Es beginnt Frau Kunert für die Fraktion Die Linke.

Katrin Kunert, MdB (DIE LINKE):

Danke, Herr Vorsitzender. – Meine Fragen gehen zunächst an Professor Henneke; der zweite Teil richtet sich an Professor Battis. Im Bereich Bau und Verkehr wird eine ganze Reihe von Gesetzgebungskompetenzen an die Länder übertragen. Im Hinblick auf die Auswirkungen dieser Kompetenzübertragung gerade in den Kommunen bestehen Bedenken.

(Dr. Jürgen Gehb, MdB [CDU/CSU]: Darüber müssen wir doch nicht diskutieren!)

Herr Dr. Mittelbach, Sie haben gesagt, dass wir die vorliegende Regelung so, wie es ist, beschließen sollten, weil sie gut sei. Hier muss ich Ihnen ein wenig widersprechen. Ich möchte deutlich machen, dass eine Folgenabschätzung gerade für die Kommunen sehr wichtig ist. In den Städten und Gemeinden gibt es große Bedenken. Denn es ist nicht absehbar, welche Auswirkungen die Übertragung von Kompetenzen an die Länder haben wird, insbesondere in Bezug auf die Erreichung des Staatsziels der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Professor Henneke, teilen Sie diese Bedenken?

- (B) In diesem Zusammenhang hat sich auch der Deutsche Städtetag zu Wort gemeldet und die Veränderungen im Bodenrecht problematisiert. Wie Sie wissen, plädiert er dafür, die Zuständigkeit des Bundes beizubehalten. Sollte nämlich die jetzt vorgesehene Regelung in Kraft treten, könnte ein Land die Zuständigkeit für die Flächennutzungsplanung auf die Landkreise übertragen. Den Städten und Gemeinden wäre die Aufstellung der Bebauungspläne zu überlassen. Dies hätte zum Beispiel zur Folge, dass eine altbewährte Praxis, das Parallelverfahren nach § 8 Abs. 3 des Baugesetzbuches, nicht mehr möglich wäre. Hier erwarten die Kommunen Nachteile, insbesondere hinsichtlich der Ansiedlung von Investitionen. Teilen Sie diese Bedenken?

Abschließend frage ich Sie: Wie kann das gesamte Verfahren der Kompetenzübertragung so geregelt werden, dass gerade die Belange der Kommunen hinreichend berücksichtigt werden?

Danke schön.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Als Nächster ist Herr Dr. Schön für das Land Bayern an der Reihe.

Ministerialdirektor Dr. Walter Schön (Bayern):

Ich habe eine Frage an Herrn Professor Henneke: Besteht Ihrer Meinung nach die Notwendigkeit, die gemeindliche Bauleitplanung im Grundgesetz zu verankern?

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Dr. Schön.

Nun der Kollege Wieland für die Fraktion des Bündnisses 90/Die Grünen.

Wolfgang Wieland, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):

Ich habe eine Frage an Herrn Boß und an Herrn Professor Battis. Wenn ich den Wortlaut richtig gelesen habe, gibt es beim Bodenrecht sozusagen keinen Unterschied zwischen dem geltenden Gesetzestext und der vorgeschlagenen Änderung. Es wird lediglich vorgeschlagen, vor „Grundstücksverkehr“ das Wort „städtebaulichen“ einzufügen. Dann kommt ein Komma und danach folgt das Wort „Bodenrecht“. Mit dem Beispiel zum Vorkaufsrecht im Dorf haben Sie uns das Splitting vorgeführt. Bei der Flurbereinigung trifft das sicherlich zu; die Zuständigkeit dafür wird ebenso wie die für die landwirtschaftliche Pacht an die Länder übertragen.

Meine Fragen lauten: Was bleibt dann noch übrig? Ist das Bodenrecht nur eine leere Hülle bzw. in welchem Bestand bleibt das alte Recht erhalten?

Inwieweit ist das Baugesetzbuch davon betroffen? Im Hinblick darauf, dass das Baugesetzbuch den Gemeinden Vorschriften macht, die wir in Zukunft nicht mehr beibehalten wollen und in Art. 84 Abs. 1 neu ausgeschlossen haben, ist die Frage, ob wir in Schwierigkeiten kommen. Es ist zu berücksichtigen, dass damit finanzielle Lasten und Bürden verbunden sein könnten. Aber ich denke, das wäre in diesem Bereich gar nicht der Fall, jedenfalls nicht primär. Wie beurteilen Sie also die Vereinbarkeit mit der vorgeschlagenen Neuregelung des Art. 84 Abs. 1?

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Kollege Wieland.

Jetzt hat Herr Staatssekretär Beneke für das Land Nordrhein-Westfalen das Fragerecht.

Staatssekretär Karsten Beneke (Nordrhein-Westfalen):

Ich habe zwei Fragen an Herrn Professor Spannowsky, der das Erfordernis der Einheitlichkeit in Fragen der Raumplanung bzw. Raumordnung betont hat.

Meine erste Frage: Besteht nicht gerade in der Überführung der Raumordnung in die konkurrierende Gesetzgebung mit Abweichungsbefugnis ein wirksames Mittel, um dem Bund angesichts der restriktiven Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 überhaupt noch die Möglichkeit zu sichern, auf diesem Gebiet auf sinnvolle Weise gesetzgeberisch tätig zu werden?

Meine zweite Frage: Gewinnt der Bund durch die Zuordnung der Raumordnung zur konkurrierenden Gesetzgebung mit Abweichungsbefugnis nicht sogar Kompetenzen hinzu, weil er zukünftig – über die bloße Rahmensetzung hinaus – durchnormierte Gesamtkon-

Staatssekretär Karsten Beneke (Nordrhein-Westfalen)

- (A) zepte zur Raumordnung entwickeln und sie den Ländern sozusagen modellhaft zur Verfügung stellen kann?

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Zum Abschluss dieser Fragerunde hat der Kollege Bleser für die CDU/CSU-Fraktion das Wort.

Peter Bleser, MdB (CDU/CSU):

Herr Vorsitzender, ich habe Fragen an den Herrn Sachverständigen Dr. Boß.

Meine erste Frage – darauf kann Herr Glück vielleicht noch eine Replik geben –: Bisher waren das Grundstückverkehrs- und das Pachtwesen bundeseinheitlich geregelt. Erwarten Sie von einer Übertragung der Zuständigkeiten dafür an die Länder Auswirkungen auf die Privilegierung des Erwerbs von Grund und Boden für Landwirte? In einigen Ländern spielt man ja sehr konkret mit dem Gedanken, diese Privilegierung abzuschaffen. Würde ich in Bayern wohnen, würde ich mir diese Sorgen nicht machen. Aber es gibt schließlich auch andere politische Konstellationen, die eine unterschiedliche Rechtslage innerhalb Deutschlands zur Folge haben könnten. Erwarten Sie da eine Wettbewerbsverzerrung in der Landwirtschaft, insbesondere in Bezug auf die Binnenmarktsituation in Europa?

- (B) Meine zweite Frage – dieses Thema ist schon mehrfach angesprochen worden – betrifft die in den bisher vorliegenden Änderungsvorschlägen vorgesehene unterschiedliche Ausgestaltung des Grundstückverkehrsrecht im städtebaulichen und im ländlichen Bereich. Was die praktischen Auswirkungen betrifft, wäre es durchaus vorstellbar, dass es in einem Umkreis weniger Meter zu sehr unterschiedlichen Rechtslagen kommt. Dies wiederum würde Gestaltungsmöglichkeiten in die eine oder andere Richtung mit sich bringen, was je nach politischer Orientierung auch zu einer Wettbewerbsverzerrung in der Landwirtschaft führen könnte. Würden Sie mir bitte Ihre Einschätzung hierzu mitteilen und in Ihrer Bewertung auch den Europabezug, den ich hergestellt habe, berücksichtigen?

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Wir kommen jetzt zur Antwortrunde. Diesmal beginnen wir mit Herrn Professor Spannowsky und seiner Antwort auf die Fragen von Herrn Staatssekretär Beneke.

Sachverständiger Prof. Dr. Willy Spannowsky:

Herr Beneke, die Erforderlichkeitsklausel hat zwei Seiten. Auf der einen Seite bin ich der Meinung – das habe ich in meiner schriftlichen Stellungnahme erläutert –, dass die Erforderlichkeitsklausel auch im Verhältnis zu den Ländern über das Ziel hinausschießt. Denn eigentlich gehören die Detailregelungen der Regional- und Landesplanung ausschließlich auf die Länderebene; hier muss sich der Bund heraushalten.

- (C) Die Systematik einer Regelung, die einen Kompetenzbereich einerseits der konkurrierenden Gesetzgebung zuweist, andererseits den Ländern eine totale Abweichungsbefugnis eröffnet, ist mit dem Problem verbunden, dass man dem Bund dadurch eine Tür öffnet und er in eine Richtung gehen kann, die er eigentlich gar nicht beschreiten müsste. Wenn der Bund diesen Weg geht, wird der Wettbewerb auf Länderebene, der ja erhalten bleiben soll, eingeschnürt. Hier müsste sich der Bund in Zurückhaltung üben.

Wenn ich andere Vorschläge hätte unterbreiten dürfen, was die Ausgestaltung dieser Regelung betrifft, dann wäre ich für eine Trennung der Kompetenzbereiche eingetreten und hätte dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Raumordnung zugewiesen, und zwar einschließlich der Koordinierung der Landes- und Regionalplanung. Der andere Teil wäre dann in die Zuständigkeit der Länder gefallen. Die jetzt vorgeschlagene Regelung ist mit dieser Zweischneidigkeit verknüpft.

- (D) Auf der anderen Seite möchte ich eine Schelte, die bereits gestern am Bundesverfassungsgericht geübt worden ist, etwas korrigieren – dabei ging es um die Frage, ob die Zuständigkeit für die Raumordnung nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Juniorprofessur überhaupt noch dem Bund zusteht –: Ich bin der Meinung, dass die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Juniorprofessur nicht auf alle Regelungsmaterien, um die es jetzt geht, übertragbar ist. Denn dieses Urteil hat eine besondere Nuance: Das Bundesverfassungsgericht musste nicht nur die Schranke der Erforderlichkeitsklausel prüfen, sondern auch die allgemeinen Grundsätze, auf die die Steuerung des Hochschulwesens begrenzt war. Es gab also noch eine zweite Klippe, die genommen werden musste. An dieser zweiten Klippe, den allgemeinen Grundsätzen, die die Gesetzgebungskompetenz des Bundes noch weiter beschränken, ist die Juniorprofessur letztlich gescheitert.

Deshalb bin ich der Auffassung, dass sich die Maßstäbe, die in diesem Urteil gefunden wurden, nicht auf alle anderen Bereiche übertragen lassen. Wenn man das Feld der Raumordnung durchleuchtet – ich habe heute versucht, das in der kurzen Zeit, die mir zur Verfügung stand, zu verdeutlichen –, stellt man fest, dass sich der Bund, was die bisher geltende Regelung zum Raumordnungsrecht betrifft, an die Grenzen gehalten hat, die ihm durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts gesetzt worden sind.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Spannowsky.

Jetzt hat Professor Battis das Wort. Es geht um die Fragen des Kollegen Wieland und der Kollegin Kunert.

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Battis:

Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. – Frau Abgeordnete Kunert, ich will es ganz plakativ sagen: Man sollte, wie ich es auch in meiner schriftlichen Stellung-

Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Battis

- (A) nahme getan habe, eine Parallele zum Umweltrecht ziehen. Das Recht der Bauleitplanung hat den Schönheitsfehler, dass darin von „Bauleitplanung“ die Rede ist. In Wirklichkeit ist die kommunale Bauleitplanung die wichtigste Umweltplanung, die es auf kommunaler Ebene gibt.

Das ist Ihr Werk. Sie haben im Jahre 1997 begonnen, dafür zu sorgen, dass der größte Teil der umweltrechtlichen Vorgaben der Europäischen Gemeinschaft nicht etwa in Form eines Fachgesetzes umgesetzt wurde, sondern für die kommunale Ebene konzentriert im Baugesetzbuch. Das war eine zentrale Richtungsentscheidung, die mit dem EAG Bau, dem Europarechtsanpassungsgesetz Bau, fortgeführt wurde.

Daher kann man auch darüber diskutieren, ob der Begriff „Bauleitplanung“ nicht vielleicht eine Schlagseite hat. Denn es geht nicht nur um das Bauen. Von zentraler Bedeutung ist auch der Umweltschutz; denken Sie nur an den von Ihnen erweiterten Katalog des § 1 Abs. 6 des Baugesetzbuches. Deshalb ist es sehr wichtig, dass für diesen Bereich dieselben Anforderungen gestellt werden, wie sie für ein Umweltgesetzbuch gefordert werden; diesen Aspekt werden Sie ja am Donnerstag im Einzelnen behandeln.

Was nun die Veränderungen der Kompetenzen für die Bauleitplanung, insbesondere den Streit um die Flächennutzungsplanung, betrifft: Dieser Streit ist ganz alt. In Niedersachsen war das immer schon anders geregelt; die Landkreise dort sind natürlich glücklich darüber. Die kommunale Familie ist in dieser Frage auch tief gespalten; ein weiterer Sachverständiger wird gleich etwas dazu sagen, wiewohl er als Rechtswissenschaftler und nicht als Vertreter des Landkreistages hier ist. Wir haben inzwischen eine weitere Mischform: den regionalen Flächennutzungsplan, in dem die staatliche und die kommunale Seite Konzepte für die Landesplanung gemeinsam niederlegen. Eine letzte Bemerkung dazu: Die Großkreise in Mecklenburg-Vorpommern sind ohnehin eine andere Welt; sie fallen aus den herkömmlichen Szenarien heraus.

- (B) Herr Abgeordneter Wieland, Sie haben gefragt: Was bleibt beim Bodenrecht? Beim Bodenrecht bleibt natürlich vor allen Dingen das Baugesetzbuch. Sie sagen, da ändere sich doch gar nichts. Doch, da ändert sich insofern etwas, als Verfahrensvorschriften nach Art. 84 Abs. 1 neu grundsätzlich anders zu behandeln sind. Sie können natürlich sagen: Wir wollen im Bereich der Bauleitplanung gar nichts ändern; alles soll so bleiben, wie es ist. – Dann sollte man das aber klarstellen; genau das ist der Punkt. Es geht mir nicht um Veränderungen in diesem Bereich, sondern es geht mir um die Einheit von materiellem Recht und Verfahrensrecht, die es nach § 1 des Baugesetzbuches gibt. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Saarbrückenentscheidung ausdrücklich davon gesprochen, dass in der Frage, wie eine Gemeinde nach § 1 des Baugesetzbuches und den Folgevorschriften ihre kommunale Ordnung gestaltet, eine Einheit, eine ganz enge Verbindung von materiellem Recht und Verfahrensrecht ge-

- geben ist; ich habe in meiner Stellungnahme darauf verwiesen. Die vorgesehene Änderung führt zu keiner klassischen Verfahrensvorschrift in dem Sinne, dass der Bund in die Landesverwaltung hineinregiert. Ganz im Gegenteil: Durch diese Vorschriften werden die Kommunen in die Lage versetzt, eigene kommunale Politik zu betreiben. (C)

Schönen Dank.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Battis.

Jetzt antwortet Herr Dr. Boß auf die Fragen der Kollegen Wieland und Bleser.

Sachverständiger Dr. Willy Boß:

Herr Abgeordneter Wieland, ich denke, ich kann da anknüpfen, wo Herr Professor Dr. Battis eben aufgehört hat: bei der Frage, was sich eigentlich ändert. In der geltenden Fassung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 heißt es schlicht „den Grundstücksverkehr“. Jetzt soll es heißen „den städtebaulichen Grundstücksverkehr“. Das heißt, der landwirtschaftliche Grundstücksverkehr, der im Grundstückverkehrsgesetz geregelt ist, soll herausgenommen werden; da liegt die Trennlinie. Insofern ist da schon etwas, was in die Länderzuständigkeit übergeht.

- Zur Frage des Abgeordneten Bleser, welche Auswirkungen die Trennung im Bereich des Bodenrechts für den Wettbewerb innerhalb Deutschlands und darüber hinaus in Europa hat. Wenn es so käme, wie es jetzt im Gesetzentwurf vorgesehen ist, wäre die Situation zunächst einmal die gleiche wie vorher – solange die Länder keine Neuregelungen treffen; das ist klar. Wenn die Länder Neuregelungen treffen, kommt es darauf an, in welche Richtung diese Neuregelungen gehen: ob es zu einer Verschärfung oder ob es zu einer Zurücknahme der Regelungstiefe kommt. Das weiß man natürlich nicht. Hier könnte ein Wettbewerb zwischen den Ländern entstehen. (D)

Sachverständige können bestenfalls darauf aufmerksam machen, welche Auswirkungen unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen – wie sie, wenn die Länder abweichende Regelungen treffen, in der einen oder anderen Richtung entstehen würden – haben könnten und was das für die Wirtschaftseinheit und für die Rechtseinheit in Deutschland bedeuten würde; ob man einen solchen Wettbewerb will, haben die Sachverständigen nicht zu entscheiden. Natürlich ist es nicht von der Hand zu weisen, dass gute, bewährte Regelungen aus Vernunftgründen beibehalten werden sollten; das will ich nicht bestreiten. Man muss jetzt nicht befürchten, dass irgendetwas passiert; aber ich denke, dass heute bei verschiedenen Statements deutlich wurde, dass das allein vielleicht nicht hinreichend ist, um in unserem Land Sicherheit im Rechtsbereich herzustellen.

Danke schön.

(A) Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Dr. Boß.

Jetzt antwortet Herr Professor Dr. Henneke auf die Fragen von Kollegin Kunert und von Herrn Dr. Schön.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke:

Da Herr Battis sozusagen Zweifel gesät hat, will ich zu Anfang deutlich sagen: Ich habe mich hier gestern als Rechtswissenschaftler gefühlt und tue das auch heute. Insofern möchte ich nicht eine vernebelnde Diskussion über die Beziehungen zwischen Gemeinden und Landkreisen führen – um die geht es gar nicht –, sondern die Fragen, die gestellt worden sind, beantworten. Ich will versuchen, sie in einem systematischen Zusammenhang zu besprechen.

Es geht doch um Folgendes – da will ich Herrn Battis' Ersteinlassung deutlich widersprechen –: Erstens. Ein zentrales Strukturelement der gemeindlichen Selbstverwaltung ist die durch Art. 28 verfassungsrechtlich garantierte Planungshoheit – die Planungshoheit ist nicht etwa im Weg einer einfachgesetzlichen Regelung verliehen worden –; das ist so simpel wie nichts.

Zweitens. Die Landesverfassungen garantieren mindestens so viel. Ich habe gestern in ganz anderem Zusammenhang darauf hinweisen dürfen, dass es einzelne Landesverfassungen gibt – etwa die sächsische, aber auch andere –, die sogar einen Vorrang kommunaler Aufgabenwahrnehmung vor Landesaufgabenwahrnehmung vorsehen. Art. 28 wird nicht geändert, die landesverfassungsrechtlichen Garantien gelten auch weiter. Das heißt, im materiellen Baurecht wird durch die Föderalismusreform nichts geändert; es hat mit der Föderalismusreform nichts zu tun; hier gibt es nicht den Hauch einer Bedrohung. Es gibt eine breite Diskussion darüber, ob die Regelung des Art. 84 Abs. 1 Satz 6 neu – darin sprechen Sie bewusst von einer Aufgabenübertragung – für diese Fälle überhaupt gilt oder ob etwas, das ohnehin auf anderer Ebene angesiedelt ist, vom Bund überhaupt nicht mehr übertragen werden kann; diese Diskussion will ich nicht aufmachen.

Herr Wieland hat gefragt – das geht auf die Stellungnahme von Herrn Battis zurück –, ob die Prämisse der Konzeption von Art. 84 Abs. 1 Satz 6 neu – man wolle nur verhindern, dass den Kommunen Lasten auferlegt werden – stimmt. Ich möchte dazu erstens sagen: Ich will die kommunale Selbstverwaltung nicht schwächen, sondern stärken. Das Baurecht ist, wie gesagt, sozusagen schon in Art. 28 enthalten; dafür brauchen wir nicht Art. 84 Abs. 1 neu. Zweitens ist im Rahmen der Föderalismusreform vorgesehen – Art. 84 Abs. 1 neu –, die Einheit von materiellem Recht, Verfahrensrecht und Behördeneinrichtungsrecht künftig nicht fortbestehen zu lassen. Das ist gerade das Neue und für Fachpolitiker ist es gewöhnungsbedürftig; dazu sage ich gleich noch einen Satz, weil das auch im Sozialbereich eine entscheidende Rolle spielt.

Zur Frage von Herrn Wieland: Haben wir hier denn nicht nur finanzielle Lasten? Wenn Sie eine Aufgabe einer Kommune übertragen – in der Logik des Art. 84 Abs. 1 neu –, dann bedeutet das automatisch daneben immer auch eine Regelung für die Behördeneinrichtung. Sie haben vorgesehen, dass die Einheit von materiellem Recht und Verfahrensrecht im Ausnahmefall – Art. 84 Abs. 1 Satz 4 neu – erhalten werden kann. In diesem Fall ist die Zustimmung des Bundesrates erforderlich. Angeführt wird etwa, dass das Umweltrecht so wichtig ist. Selbst wenn man das konzidiert – was ich tue –, ist darin ein Recht für den Bund, eine Behördeneinrichtungsbestimmung vorzugeben, von der nicht abgewichen werden kann, gerade nicht vorgesehen; das lösen Sie da heraus. Insoweit würden Sie durch eine Festlegung, dass der Bund in Einzelbereichen jetzt doch Behördeneinrichtungen abschließend bestimmt, nicht bloß ein klein bisschen vom Konnexitätsprinzip abweichen – Sie würden mit der Grundphilosophie des Art. 84 Abs. 1 neu brechen.

Ich habe es gestern schon gesagt, ich sage es heute noch einmal: An den bisher vorliegenden Stellungnahmen aller Sachverständigen – was Herr Battis für das Baurecht gesagt hat, gilt genauso für das Jugendhilferecht, für das Heimrecht, ja für alle Bücher des SGB – sehen Sie doch, dass jeder sagt: An sich ist die Föderalismusreform richtig, nur nicht gerade in dem Bereich, über den ich spreche.

(Vereinzelt Heiterkeit)

(B) Deshalb werden Sie am 2. Juni vor der Strukturfrage stehen: Durchlöchern wir Art. 84 Abs. 1 neu so, dass von dem Grundprinzip überhaupt nichts übrig bleibt? Für das Baurecht kann man diese Frage ganz unverkrampft beantworten: Auch wenn man dem Bund nicht das Recht zur Behördeneinrichtung gibt – ohne Abweichungsmöglichkeiten –, ist Baurecht, ist Planungsrecht, ist Planungshoheit unentziehbares Element der garantierten kommunalen Selbstverwaltung. **(D)**

Wenn Sie Art. 84 Abs. 1 neu so beschließen, wie er vorgesehen ist – sozusagen ohne eine bereichsspezifische Regelung –, dann haben Sie noch die Übergangsregelung; auch da hatten Sie auf Bundeseite doppelt genäht. Herr Meyer hat gestern gesagt: Das machen wir künftig alles ganz anders. – Ich halte im Prinzip für richtig, was Herr Meyer gesagt hat. In Art. 125 a neu heißt es, die bisherigen bundesrechtlichen Bestimmungen gälten weiter. Aber auch ein Land, das etwas anders regeln will – was es nach Art. 125 a neu formal kann –, ist natürlich an die materielle Verfassung gebunden: Es müsste die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung überwinden und das Baurecht entziehen. Das geht nicht. Der Fall, über den wir hier sprechen, hat mit der Grundproblematik, dass sozusagen der Aufgabendurchgriff des Bundes erhalten bleiben müsste, überhaupt nichts zu tun. Herr Battis hat selber die Entscheidung angesprochen, aus der ich entnehme, dass das so ist: die Saarbrückenentscheidung des Bundesverfassungsgerichts im 77. Band; insofern ist diese Frage für mich geklärt und man kann hier Entwarnung geben.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke

- (A) Ich sage jetzt bewusst nichts zur Flächennutzungsplanung, weil man das unterschiedlich sehen kann. Sie ist bereits unterschiedlich geregelt; auch das hat mit Verfassungsrecht nichts zu tun.

Frau Kunert, Ihre Frage war, ob es erlaubt ist, den Ländern zur Herstellung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland die Befugnis für Behördenzuständigkeitsbestimmungen zu übertragen. Dass die Lebensverhältnisse sehr ungleich sind, sieht man zum Beispiel daran, wie unterschiedlich die Besiedlungsstruktur in Sachsen-Anhalt – wo Sie herkommen – ist. Ich habe neulich in einer Veranstaltung miterleben müssen, dass gesagt wurde: Zwischen Berlin und Hamburg haben wir keinen Leuchtturm – dazwischen liegt Sachsen-Anhalt. – Gerade wenn man die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse herstellen will, muss man feststellen: Dies ist am ehesten gewährleistet, wenn der jeweilige Landesgesetzgeber zuständig ist; er muss sich nicht bestimmten Raumordnungskonzepten unterwerfen. Ich würde mich deshalb hundertprozentig dem anschließen, was Herr Glück vorhin gesagt hat. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse liegt im Eigeninteresse der Länder. Wenn man die Länder hier stärker einbindet, dann geht das nicht in den Teich – salopp gesprochen –, sondern man aktiviert dadurch ihre Eigeninitiative. Insofern kann ich Sie beruhigen und Ihre Frage eindeutig beantworten: Ich hätte diese Sorgen nicht. Die Aufgabenzuordnung im Detail für die Flächennutzungsplanung, die Regionalplanung usw. sehe ich nicht als ein Verfassungsproblem an, jedenfalls nicht als Problem der Föderalismusreform.

- (B) Herr Schön, auf Ihre Frage antworte ich klar: Es gibt meines Erachtens nicht den Hauch eines Ansatzes, der hier eine Abweichung erzwingt. Im Sozialbereich muss man sich schon mehr anstrengen, zu argumentieren, weil es da, etwa bei der verfassungsrechtlichen Absicherung des Jugendhilfeausschusses, nicht so einfach bestellt ist.

Diesen Bogen habe ich mit Absicht geschlagen. Das Problem, mit dem Sie es jetzt Tag für Tag zu tun haben werden, lautet: Man kann nicht fortlaufend erklären, die zugrunde liegende Struktur sei im Prinzip richtig, aber in jeder Detailfrage sagen, hier sei es nicht richtig. Ich plädiere deshalb deutlich dafür, von jedweder Sonderregelung einer Ausnahme zur Ausnahme des Art. 84 Abs. 1 Satz 6 neu abzusehen.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Henneke.

Herr Glück, auch Sie sind kurz von Herrn Bleser angesprochen worden. Sie haben das Wort.

Sachverständiger Alois Glück:

Ich kann mich kurz fassen. Herr Kollege Bleser, politische Kräfte – egal welcher Richtung – müssen im Hinblick auf die Flächenfrage und die Bewirtschaftung der Flächen in der Regel ein Interesse daran haben, dass Landwirtschaft weiter besteht. Ich kann mir schwerlich vorstellen, dass es jemand den Landwirten

(C) im Wettbewerb mit Nichtlandwirten bewusst erschweren wollte, landwirtschaftliche Nutzfläche zu kaufen – wengleich man so etwas dogmatisch nicht ausschließen kann. Es gibt viele andere Möglichkeiten, den Landwirten das Leben zu erschweren: beispielsweise durch die Gebührenpolitik, etwa höhere Wassergebühren, andere Hebesätze, eine veränderte Genehmigungspraxis etc. Wenn örtliche oder regionale politische Kräfte nicht möchten, dass sich die Landwirtschaft weiter entwickelt, haben sie also viele Möglichkeiten, die Dinge etwas zu erschweren. Es wäre unredlich, zu sagen, so etwas könne nicht vorkommen. Aber ich halte es von der objektiven Interessenlage her für ziemlich unwahrscheinlich.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Glück.

Jetzt gehen wir in die nächste Fragerunde. Es beginnt Frau Dyckmans für die FDP-Fraktion.

Mechthild Dyckmans, MdB (FDP):

(D) Schönen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich möchte noch einmal auf die Flurbereinigung zurückkommen; Herr Dr. Boß hat ja schon angesprochen, dass da Schwierigkeiten bestehen können. Ich frage Herrn Professor Frank: Sehen Sie angesichts der zu erwartenden unterschiedlichen Rechtsvorschriften in den Ländern zur Flurbereinigung hinsichtlich des von Bund und Ländern gemeinsam getragenen Förderrechts im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ ein Konfliktpotenzial? Wenn ja: Wie könnten diese Konflikte gelöst werden?

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt fragt Frau Wolff für die SPD-Fraktion.

Waltraud Wolff (Wolmirstedt), MdB (SPD):

Ein Punkt ist noch nicht beleuchtet worden. Ich würde als Abgeordnete aus den neuen Bundesländern gern fragen: Herr Dr. Boß, wird es aus Ihrer Sicht als Vorstand des Bundesverbandes der gemeinnützigen Landesgesellschaften eine unterschiedliche Art des Verfahrens geben, wenn das Grundstückverkehrsgesetz sozusagen geteilt wird und die Regelungszuständigkeit für die landwirtschaftlichen Flächen in Länderhoheit übergeht? Ich hätte von Ihnen gerne ein Beispiel zur Praxis. Angenommen, es gäbe im Dreiländereck Thüringen/Sachsen-Anhalt/Sachsen so einen Fall: Wie sähe das aus – auch im Zusammenhang mit Vereinfachung und Bürokratieabbau –, wenn in diesen Bundesländern unterschiedliche Gesetzgebungen vorhanden wären oder wenn sich ein Land überhaupt nicht zu einer eigenen Gesetzgebung durchgerungen hätte und es somit dort gar keine Regelung gäbe? Was wäre mit Enteignungen – jetzt ist so etwas ja eindeutig geregelt –, wenn das Flurbereinigungsrecht in die Länderhoheit gegeben wird?

Schönen Dank.

(A) Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt fragt Herr Ramelow für die Fraktion Die Linke.

Bodo Ramelow, MdB (DIE LINKE):

Herr Glück, wir waren gemeinsam im Lübecker Konvent; ich als Vertreter des Thüringer Landtags, Sie als Vertreter des Bayerischen Landtags. Wir haben dort eine Erklärung gemeinsam verabschiedet: dass die Föderalismusreform notwendig ist, aber dass ein Teil dessen, was anzustreben ist, die Stärkung der Länderparlamente ist; deswegen frage ich speziell bei Ihnen nach.

Von Hans Eichel stammt aus seiner Zeit als Bundesratspräsident der denkwürdige Satz, dass die exekutiven Fachbruderschaften das Gesetzgebungsverfahren beherrschen. Ich habe heute Morgen die Diskussion über Raumordnung und Bauwesen gehört – jetzt weiß ich ungefähr, was er damit meint. Herr Glück, ich würde Sie gerne fragen, wie die Wirkung, die wir beabsichtigt haben – die Stärkung der Länderparlamente –, mit den Vorschlägen zur Entflechtung, die hier zur Diskussion stehen, zu erzielen ist. Oder teilen Sie meine Sorge, dass der ganze Gesetzestext zum Schluss von den exekutiven Fachbruderschaften abgehandelt wird und die Parlamente dabei auf der Strecke bleiben?

(B) Meine zweite Frage geht an Herrn Professor Spannowsky. Herr Professor Spannowsky, Sie haben zu dem Thema, über das wir im Moment hier verhandeln, in Ihrer schriftlichen Stellungnahme sehr grundsätzlich angemerkt, dass ein schädlicher Wettbewerb der Länder mit Nachteilen im Bereich der Raumverträglichkeit die Folge sein kann und dass die Gefahr besteht, beim Planungssystem Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen europäischen Ländern preiszugeben usw. Ich frage Sie: Was bedeutet das in der Konsequenz für die Herstellung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik? Ist Ihnen die Stellungnahme der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, ARL, bekannt, die die vorgeschlagenen Regelungen für hochgradig verfassungswidrig erachtet? Ich würde gerne Ihre Sicht dazu hören.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt fragt Herr Dr. Gehb für die CDU/CSU-Fraktion.

Dr. Jürgen Gehb, MdB (CDU/CSU):

Danke, Herr Vorsitzender. – Herr Battis hatte in seinem Eingangsstatement unter anderem ausgeführt, dass es allein unter europäischen Aspekten erforderlich sei – Stichwort: territoriale Kohäsion –, dass der Bund auf diesem Gebiet weiterhin tätig bleibt. Nun frage ich Herrn Glück und Herrn Professor Kirchhof: Gibt es denn Bedenken hinsichtlich der Fähigkeit der Länder? Schließlich hat der Landesgesetzgeber doch die Pflicht,

sich an übergeordnetes Recht zu halten. Hält man – ganz derb gefragt – die Länder für zu bieder oder – noch schlimmer – für zu blöd, um das umzusetzen? Diese Frage stellt sich; denn einige Sachverständige tun so – das zieht sich wie ein roter Faden durch ihre Erklärungen –, als wäre es der Untergang des Abendlandes, wenn Dinge nicht vom Bundesgesetzgeber, sondern vom Landesgesetzgeber geregelt werden. **(C)**

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Abschließend in dieser Runde Frau Behm für die Fraktion des Bündnisses 90/Die Grünen.

Cornelia Behm, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):

Meine Frage richtet sich an Herrn Dr. Boß. Ich möchte das, was die Kollegin von der FDP bereits angesprochen hat, nämlich dass es durch unterschiedliche Rechtsvorschriften in den Ländern zur Flurbereinigung hinsichtlich der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ zu möglichen Konflikten kommen könnte, noch etwas vertiefen. Ich frage Herrn Dr. Boß ganz konkret: Ist es wahrscheinlich, dass sich der Bund von der Mitfinanzierung der Flurbereinigung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ zurückzieht, wenn die Flurbereinigung Ländersache wird? Müssen die Bundesländer bei einer Streichung der Flurbereinigung aus der GAK mit Blick auf eine mögliche Kofinanzierung für die Flurbereinigung eigenständige Förderprogramme in Brüssel notifizieren lassen? Wie sehen Sie das? Wenn das der Fall sein sollte, steht das dem Bemühen des Bundes zur Verabschiedung eines einheitlichen nationalen Strategieplans zur Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums – das ist die ELER-Verordnung – entgegen oder ist das Ihrer Meinung nach damit vereinbar? **(D)**

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Wir treten damit in die Antwortrunde ein. Es beginnt wieder der Kollege Glück mit seiner Antwort auf die Fragen von Herrn Ramelow und Herrn Dr. Gehb.

Sachverständiger Alois Glück:

Verehrte Kollegen, ich danke Ihnen für Ihre Fragen, bei denen bestimmte Akzente sichtbar geworden sind. Ich will mich kurz fassen: Die vorgesehene Regelung bedeutet natürlich eine erhebliche Stärkung der Landesparlamente; denn nur durch Beratung und Beschlussfassung in den Parlamenten kann zu den Bereichen, für die künftig die Länder zuständig sind, Rechtsetzung erfolgen. Das ist ein entscheidender Unterschied zum bisherigen Beteiligungsföderalismus, der im Wesentlichen über die Exekutiven abgelaufen ist. Da gab es höchstens einen Staatsvertrag in dem

Sachverständiger Alois Glück

- (A) einen oder anderen Fall und es wurde nach dem Motto vorgegangen: Friss oder stirb – um es salopp zu sagen –, weil sonst das Ganze kippt.

(Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber
[Bayern]: Entmachtung!)

– Die Herren Ministerpräsidenten leiden latent schon unter Entmachtung. Das wird sicherlich nicht der Fall sein. Im Kern geht es doch nicht darum, dass die Landtage mehr Macht bekommen, sondern zunächst darum, dass für die Bevölkerung in den einzelnen Ländern, für die Wählerinnen und Wähler klar ist, wer die Gestaltungsmöglichkeiten und damit die Verantwortung hat. Es geht immer um beides: um die Gestaltungsmöglichkeiten und um die Verantwortung. Es wird einen deutlichen Zuwachs geben, je nachdem, wie die Regelungen im Einzelnen aussehen werden – dem Ergebnis kann ich nicht vorgreifen –, die jetzt im Entwurf vorgehen sind.

Ich habe keinen Zweifel daran, dass die Landesparlamente in der Lage sind, ihre neuen Aufgaben kompetent wahrzunehmen. Für die Landesparlamente ist das natürlich eine Herausforderung. Sie müssen bereit sein, die Verantwortung dafür zu übernehmen. Ich sage es wieder etwas salopp: Jeder von uns, jedenfalls diejenigen in der Politik, kennen die Mechanismen. Bei bestimmten Themen sagt man gerne: Die im Bund haben uns das aufgezwungen; wir würden es natürlich anders machen. Zuständigkeit übernehmen bedeutet, die entsprechende Verantwortung zu übernehmen, auch wenn es um unpopuläre Dinge geht.

- (B)

Insgesamt erreichen wir durch größere Transparenz und durch stärkere, situationsgerechte Differenzierungsmöglichkeiten einen Zuwachs an Demokratie und einen Schub für die Entwicklung im Lande; da bin ich ganz sicher. Ich traue mir zu, für die Landesparlamente in Deutschland zu sagen: In den Bereichen, für die wir zusätzlich zuständig sein werden, werden wir kompetent handeln.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Glück.

Jetzt Herr Professor Kirchhof auf die Frage von Herrn Dr. Gehb.

Sachverständiger Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof:

Herr Gehb, ich bin Ihnen geradezu dankbar für diese Frage, weil dadurch der Finger auf die Wunde gelegt wird und deutlich wird, welche Ansicht unerschwinglich, ohne dass man es merkt, durch viele Fragen und Argumentationen hindurchscheint. Selbstverständlich ist der Bund nicht besser, nur weil er größer ist. Die Länder und die Kommunen können die Aufgaben genauso gut erfüllen. Als es darum ging, ob Gemeindeaufgaben auf die Ebene von Landkreisen hochgezogen werden sollen, hat das Bundesverfassungsgericht sogar gesagt, dass das nicht aufgrund des unspezifischen Vorwurfs einer geringeren Verwaltungskraft erfolgen dürfe. Das mag in einem einzelnen Extremfall

- vielleicht anders sein, aber ansonsten sind diese Ebenen genauso gut ausgestattet. (C)

Wenn bei einer Aufgabe die Herstellung der Bundeseinheitlichkeit notwendig ist, dann ist der Bund gefragt; ansonsten können das die Länder und die Gemeindeverbände genauso gut. Der Bund garantiert territoriale Einheitlichkeit, ist aber nicht ein Garant für Europarechtmäßigkeit oder Verfassungsmäßigkeit. Es geht immer um den Charakter der Aufgabe: Sie muss in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fallen, wenn sie einheitlich geregelt werden muss. Aber die Frage, ob die kleinen Länder das nicht können, sondern nur der große Bruder Bund, muss mit Nein beantwortet werden.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Als Nächster antwortet Herr Dr. Boß auf die Fragen von Frau Wolff und Frau Behm.

Sachverständiger Dr. Willy Boß:

Ich möchte auf die Fragen von Frau Behm und Frau Wolff zunächst zusammen antworten, da sie in dieselbe Richtung gehen. Sie haben nach den Konflikten gefragt, die sich durch unterschiedliche Rechtsvorschriften in den Ländern ergeben könnten. Ich hatte vorhin schon darauf hingewiesen, dass die Länder natürlich nicht gezwungen sind, unterschiedliche Rechtsvorschriften zu erlassen. Das ist der wesentliche Vorbehalt, unter den man alle folgenden Anmerkungen hierzu stellen muss. Wenn die Länder neue Rechtsvorschriften erlassen, dann ist davon auszugehen, dass sie von der alten Regelung abweichen. Warum sollten sie das sonst auch tun? In diesem Fall kommt es natürlich zu Abweichungen zwischen den Ländern. (D)

Ich möchte – damit komme ich auf die Frage von Frau Wolff – als Beispiel die Situation in den Grenzbereichen ansprechen. Wenn zum Beispiel im Dreiländereck Thüringen, Sachsen und Sachsen-Anhalt Betriebe, die aufgrund ihrer Größe länderübergreifend wirtschaften können – davon gibt es einige –, in den einzelnen Ländern auf unterschiedliche Rechtsvorschriften treffen, dann bedeutet das für die Betriebe zusätzlichen Aufwand; das ist ganz klar. Es könnte passieren, dass sich durch unterschiedliche Rechtsvorschriften beispielsweise hinsichtlich der Pacht die Konkurrenzsituation verändert und sich dadurch auch die Preise ändern. Dadurch würden gewisse Wettbewerbsunterschiede auftreten. Es wird aber sehr schwierig sein, das zu messen.

Es stellt sich also die Frage: Was werden die Länder tun? Diese Frage kann niemand beantworten. In diesem Zusammenhang will ich als Beispiel das Thema Grundstücksverkehr nennen – ich habe eben vom Pachtrecht gesprochen –: Es gibt – und gab schon in der Vergangenheit – durchaus Bestrebungen einiger Länder, sehr aufwendige Verwaltungsverfahren zur Überwachung und Genehmigung des Grundstücksverkehrs abzuschaffen. Wenn die Zugangsvoraussetzungen für Nichtlandwirte bezüglich landwirtschaftlicher

Sachverständiger Dr. Willy Boß

- (A) Flächen in den Ländern unterschiedlich geregelt werden, dann bin ich ziemlich sicher, dass das auf die Höhe der Pachtzinsen durchschlägt. Das betrifft Landwirte, die von Nichtlandwirten Flächen pachten wollen. Das beschäftigt uns sehr. Wir finden es nicht gut, wenn es in diesem Bereich zu Wettbewerbsverzerrungen für die Landwirte kommt.

Frau Behm hatte darüber hinaus nach der Mitfinanzierung des Bundes bei der Flurbereinigung gefragt. Es ist spekulativ, wie sich das entwickeln wird. Auch nach der Neuregelung wäre der Bund noch in der Lage, über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ die Flurbereinigung in den Ländern zu unterstützen und mitzufinanzieren. Wenn er aber keine Zuständigkeiten im Rechtsbereich hat, könnte ich mir vorstellen, dass seine Motivation, dies mitzufinanzieren, reduziert ist. Aber auch das ist natürlich spekulativ und sicherlich eine Frage der Verhandlungen zwischen Bund und Ländern.

(Vorsitz: Dr. Ralf Stegner)

Ich denke, das war im Wesentlichen das, was ich auf Ihre Fragen antworten wollte. Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Nun Herr Professor Spannowsky auf die Frage von Herrn Ramelow.

- (B) **Sachverständiger Prof. Dr. Willy Spannowsky:**

Herr Ramelow, in meiner schriftlichen Stellungnahme habe ich dieselben Themenfelder behandelt, auf die ich auch heute in meinen mündlichen Ausführungen eingegangen bin. Ich habe mich immer nur auf die Aufgabenstellungen der Raumordnung bezogen. Insofern habe ich keine grundsätzliche Bewertung des Gesamtentwurfs vorgenommen. Ich habe die Gefahren beschrieben, die drohen, wenn man im Bereich der Raumordnung nicht die notwendigen Korrekturen vornimmt. Natürlich habe ich die Gefahren gleich am Anfang meiner Stellungnahme aufgelistet; denn sonst würden Sie das, wenn das Paket schon geschnürt ist, vielleicht nicht mehr lesen. Auf den Folgeseiten habe ich die Gefahren dann eingehend erläutert.

Zum Thema Herstellung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Das ist einer der zentralen Gründe, die dafür sprechen, die Raumordnungskompetenz für den Gesamttraum beim Bund zu belassen. Wenn man nicht Abschied davon nehmen möchte, gleiche Lebensverhältnisse in unserem Land herzustellen, dann muss man unter gesamträumlichen Aspekten eine Koordinierungsstelle verankern.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Die Antwortrunde schließt Herr Professor Götz Frank mit seiner Antwort auf die Frage von Frau Dyckmans.

Sachverständiger Prof. Dr. Götz Frank:

(C)

Herzlichen Dank. – Frau Abgeordnete, ich will mich in meiner Antwort auf das Thema Küstenschutz beschränken. Dieses Thema liegt mir sehr am Herzen; schließlich komme ich aus Oldenburg, das nur 30 Kilometer von der Küste entfernt ist.

Ich denke, die Gefahr unterschiedlicher Regelungen droht, wenn Standortwettbewerb einsetzt. Standortwettbewerb gibt es bereits vor der Haustür. Zuletzt wurde das deutlich, als es – das ist sicherlich bundesweit bekannt – um die Errichtung eines Containerhafens in Wilhelmshaven ging. Auf die Frage, ob der Bund bei der Umsetzung europarechtlicher Vorschriften und Richtlinien besser ist als die Länder, muss ich antworten: Er ist es bisweilen schon; in diesem Punkt muss ich dem Kollegen Kirchhof widersprechen. Natürlich sind wir – damit meine ich die ganze Region, aber auch das Land Niedersachsen – daran interessiert, dass dieser Hafen gebaut wird. Entsprechend haben wir im Moment aber Schwierigkeiten bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie. Das hat miteinander zu tun.

Nehmen Sie im Zusammenhang mit dem Standortwettbewerb einen anderen Konflikt, nämlich den Konflikt um die Errichtung des Emssperwerkes. In diesem Zusammenhang hat eine sehr erfolgreiche Werft in Papenburg eine große Rolle gespielt. Es sind Fragen nach dem Standort aufgetaucht. Niedersachsen hat seine Trümpe ausgespielt.

Großprojekte im Küstenbereich sind sicher von landesweitem Interesse. Insofern ist das anders als bei der Flurbereinigung. Ich kann mir schon vorstellen, dass man dann in den Ländern zu unterschiedlichen Regelungen kommt, um im Standortwettbewerb nicht schlechter dazustehen als die konkurrierenden Länder.

(D)

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, bevor wir zur letzten Fragerunde zum Thema „Bau und Verkehr“ kommen, bitte ich Sie, Fragen zum Punkt „Europatauglichkeit des Grundgesetzes“, der sich unmittelbar anschließen wird, bei uns abzugeben, damit wir nach den jetzt folgenden fünf Fragen und den Antworten darauf mit der nächsten Runde beginnen können. Ich setze Ihr Einverständnis voraus, dass wir zu diesem Zeitpunkt keine Pause machen. – Ich sehe, dass Sie dem zustimmen. Dann verfahren wir so.

Die erste Frage in der letzten Fragerunde zu diesem Komplex stellt der Kollege Abgeordnete Stünker, SPD-Fraktion.

Joachim Stünker, MdB (SPD):

Schönen Dank, Herr Vorsitzender. – Herr Henneke, ich bin Ihnen sehr dankbar, dass Sie zu Art. 28 – Kernbereich der kommunalen Planungshoheit – so klar Stellung genommen haben. Ich war über die spitzfindige Überlegung, wir wollten durch den neuen Art. 84 Abs. 1 Satz 6 die Planungshoheit der Kommunen aushebeln, sehr verwundert. Auf diese Idee sind wir in der Kommission nicht gekommen. Meine Frage lautet:

Joachim Stünker, MdB

- (A) Gibt es bei den kommunalen Spitzenverbänden – Sie sind zwar als Sachverständiger hier, aber vielleicht können Sie uns diese Frage trotzdem beantworten – vergleichbare Befürchtungen wie die, die Herr Professor Battis hier geäußert hat?

Die zweite Frage richte ich an den Sachverständigen Herrn Boß. Ich frage mich die ganze Zeit, warum die Länder, die gemeinsame Grenzen mit anderen Ländern haben, so unvernünftig sein sollten, beim landwirtschaftlichen Bodenrecht derart unterschiedliche Regelungen zu treffen, dass sich für ihre Landwirte Wettbewerbsnachteile ergeben. Das erschließt sich mir nicht. Die Frage, die sich daran anschließt, lautet: Ist nicht gerade landwirtschaftliches Bodenrecht ureigenste Domäne der Länder? Bisher haben wir in Deutschland mit den unterschiedlichen Regelungen im landwirtschaftlichen Bereich eigentlich ganz gut gelebt. Ich möchte nur daran erinnern, dass zum Beispiel die Höfeordnung sehr unterschiedlich ist. Dadurch kommt es aber nicht zu Wettbewerbsverzerrungen. Landsmannschaftlich gibt es vom Bayerischen Wald bis nach Flensburg einige Unterschiede, die man nicht alle von Berlin aus zentral regeln kann und auch nicht zentral regeln sollte.

Geben Sie mir in der Annahme Recht, dass – das hat Herr Glück bereits richtig gesagt – die Landtage, wenn sie Entscheidungen treffen müssen, diese eigentlich nicht zum Nachteil ihrer Landwirte treffen?

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

- (B) Vielen Dank.

Die nächste Frage hat der Kollege Abgeordnete Geis, CDU/CSU-Fraktion.

Norbert Geis, MdB (CDU/CSU):

Herr Professor Battis, wir haben heute Morgen umfanglich über das Baurecht, das Bauordnungsrecht und das Bauplanungsrecht, gesprochen. Ein Bereich wurde allerdings noch nicht genannt, nämlich das Erschließungsrecht. Dieser Bereich kann den einzelnen Betroffenen draußen im Land sehr stark bedrücken. Trotz aller kommunaler Selbstständigkeit, die ich auf gar keinen Fall angreifen will – ich bin selber seit über 30 Jahren Mitglied eines Kommunalparlamentes –, gibt es bei den Betroffenen hierzu sehr viel Unmut. Sie haben das Gefühl, es gehe willkürlich zu.

Vor diesem Hintergrund und vor dem Hintergrund, dass das Erschließungsrecht in der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte einen breiten Raum einnimmt, nun meine Frage an Sie: Sehen Sie die Notwendigkeit einer stärkeren bundeseinheitlichen Regelung des Erschließungsrechtes? Wenn ja, sind Sie der Auffassung, dass die jetzt vorgesehene Grundgesetzänderung dem entgegenstehen könnte?

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Die nächste Frage stellt der Kollege Abgeordnete Montag, Fraktion des Bündnisses 90/Die Grünen.

Jerzy Montag, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): (C)

Danke, Herr Vorsitzender. – Ich habe eine Frage an Herrn Professor Battis und Herrn Professor Möllers. Diese Frage habe ich in einem ähnlichen Zusammenhang schon gestern gestellt. Es geht um den Vorschlag, Art. 84 Abs. 1 Satz 6 und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 insoweit zu ändern und neu zu formulieren, als dem Bund untersagt werden soll, Aufgaben an die Kommunen zu delegieren.

Wir haben heute von Herrn Professor Henneke eine eloquente Ausführung dazu gehört. Ich persönlich bin davon aber noch immer nicht überzeugt. Deswegen will ich ganz konkret nachfragen: Ist es wirklich so, dass der verfassungsrechtliche Besitzstand der Kommunen durch Art. 28 in vollem Umfang abgedeckt ist und es deswegen einer Aufgabenübertragung an die Kommunen durch Bundesgesetz in keinem Punkt bedarf?

Sie, Herr Professor Battis, haben in Ihren schriftlichen Ausführungen den Vorschlag gemacht, Art. 84 Abs. 1 Satz 6 anders zu formulieren, nämlich:

Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben,

– dann kommt der Einschub –

die zur Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten verpflichtet, nicht übertragen werden.

Dazu meine Frage an Sie beide, Herr Battis und Herr Möllers: An welche Aufgaben denken Sie konkret? Bei welchen Aufgaben besteht ein unabweisbares Bedürfnis, sie den Kommunen durch Bundesgesetz zu übertragen, ohne den von uns allen gewollten Grundsatz zu verletzen, den Kommunen keine Aufgaben aufzubürden, ohne sich an den Aufgaben und den Kosten zu beteiligen? (D)

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Die nächste Frage hat der Kollege Jörg Vogelsänger, SPD-Fraktion.

Jörg Vogelsänger, MdB (SPD):

Meine Frage richtet sich an Herrn Dr. Boß. Frau Kollegin Wolff hat das Thema schon angesprochen. Gibt es Unterschiede in der Überleitung des Baurechts und des Grundstücksverkehrsrechts zwischen den neuen und den alten Bundesländern? Das ist sicherlich für alle Abgeordneten von Interesse.

Daneben werden wir morgen eine Anhörung zur Beschleunigung von Planungsvorhaben im Bereich der Infrastruktur, also im Bereich der Schiene, der Straße und der Wasserstraße, durchführen. Auch in Vorbereitung dieser Anhörung wäre es für uns deshalb natürlich wichtig, zu wissen, ob und welche Beschleunigungselemente in Bezug auf die Föderalismusreform zu erwarten sind. Die nächste Frage ist, ob auf die Erforderlichkeitsprüfung im Bereich des Verkehrsträgers

Jörg Vogelsänger, MdB

- (A) Straße, die ja auch ein solches Element darstellen könnte, verzichtet werden kann.

Ich möchte jetzt die Frage von Herrn Kollegen Montag ein Stück konkretisieren. Im Hinblick auf die Baulast von Ortsdurchfahrten gibt es mit Sicherheit eine Problematik. Momentan gibt es die Regelung, dass diese bei über 60 000 Einwohnern auf die Gemeinde übertragen wird und dass sie bei über 50 000 Einwohnern auf Antrag der Gemeinde auf sie übertragen wird. Daneben besteht ja die Regelung, dass Aufgaben nicht direkt auf die Gemeinden und Gemeindeverbände zu übertragen sind. Es gibt zwar eine Übergangsvorschrift, aber eben auch die Möglichkeit der Parallelgesetzgebung durch Landesrecht.

Heißt das nicht, dass wir diese ganze Problematik im Zuge der Föderalismusreform noch einmal neu zu behandeln haben, zumal auch die ermittelte Einwohnerzahl, um die es in der Rechtsgrundlage geht, das Ergebnis einer Volkszählung ist? Volkszählungen sind in der Bundesrepublik Deutschland ja nicht unkompliziert. Deshalb habe ich nach diesem konkreten Fall und danach gefragt, wie das im Zuge der Föderalismusreform und danach vom Gesetzgeber Bund bzw. Land zu behandeln ist.

Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank, Herr Vogelsänger.

- (B) Die nächste Frage stellt Herr Kiepe von der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände.

Folkert Kiepe (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände):

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich möchte mich noch einmal zu Art. 84 des Grundgesetzes und der Aufgabenübertragung auf die kommunale Ebene äußern und Herrn Battis dazu befragen, ob ich ihn richtig verstanden habe, dass er wie auch wir der Auffassung ist, dass die Neufassung des Art. 84 Abs. 1 die bisher bestehenden Zuständigkeiten und Kompetenzen der Städte und Gemeinden nicht verändert, die aufgrund der besonderen Sachnähe der örtlichen Gemeinschaft Aufgaben als kommunale Selbstverwaltungsangelegenheiten begründen. Dazu gehört nach unserer Auffassung insbesondere das Recht der Gemeinden zur Bauleitplanung als Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung. So haben er und Herr Professor Henneke sich ja auch geäußert. So weit, so gut.

Ich frage noch einmal nach: Sind Sie entsprechend Ihrem Vorschlag und nach dem, was inzwischen dazu gesagt und gefragt worden ist, nach wie vor der Meinung, dass man eine Ergänzung des Art. 84 deshalb benötigt, weil sich die Aussage, die in Art. 84 formuliert ist, und das, was ich hier gerade noch einmal als unser Selbstverständnis formuliert habe, eben nicht sicher aus diesem Artikel ableiten lassen? Herr Professor Henneke hat eben in seinem Statement zu erkennen gegeben, dass er zwischen der vorbereitenden und der

- verbindlichen Bauleitplanung – er hat „Flächennutzungsplanung“ gesagt – differenziert. (C)

Das genau ist der Punkt. Der Deutsche Städtetag ist der Auffassung – ich gehe davon aus, dass der Deutsche Städte- und Gemeindebund als Träger ähnlicher Aufgaben in der Bauleitplanung dieselbe Auffassung hat –, dass die Gemeinden sowohl Träger der vorbereitenden als auch der verbindlichen Bauleitplanung sein sollen – sie sollen also sowohl die Flächennutzungspläne als auch die Bebauungspläne erstellen – und dass dies durch Art. 84 des Grundgesetzes nicht gesichert ist.

Es wird dort nur von der Zukunft gesprochen. In Zukunft könnte die Regelung durch die neuen Beschlüsse der Gesetzgeber so lauten, dass in dem entsprechenden Gesetz nur noch stehen darf, dass die von den Ländern zu benennenden Dienststellen für die Bauleitplanung zuständig sind. Daran erkennen Sie den Unterschied zum bisherigen Recht. Bis jetzt ist die Gemeindeebene eindeutig für die gesamte Bauleitplanung zuständig. Wenn zukünftig hinsichtlich der Zuständigkeit für die Erstellung von Bebauungsplänen und von Flächennutzungsplänen differenziert werden könnte, dann würde aus unserer Sicht nicht nur der bisher geltende Bestandsschutz, sondern auch das Ansinnen des Bundesgesetzgebers sowie vieler Landesgesetzgeber an die kommunale Ebene, stärker miteinander zu kooperieren, infrage gestellt. Der gesamte regionale Flächennutzungsplan, der sich bisher immer auf die Gemeindeebene bezogen hat, würde quasi unterlaufen, wenn beispielsweise eine vom Landesgesetzgeber neu eingerichtete Regionalebene mit Zuständigkeiten betraut würde. (D)

Deshalb meine Frage: Halten Sie auch nach den Fragen und Antworten hier und heute nach wie vor an Ihrer Auffassung fest, dass es zur Klarstellung notwendig ist, den Art. 84 um den von einem Fragesteller formulierten Zusatz zu ergänzen, um sicher zu gewährleisten, dass die Gemeinden auch in Zukunft Träger der gesamten Bauleitplanung sind? Das war die erste Frage.

Meine zweite Frage geht an Herrn Professor Spannowsky und an Herrn Professor Battis. Nur ganz kurz: Es geht um die Raumplanung, die Raumordnung bzw. die Raumentwicklungsplanung; wie immer man sie überschreiben will. Die Investitionsentscheidungen für städtische Verdichtungsräume sind immer Landesgrenzen überschreitend. Wir haben dieses Problem also nicht nur bei den Stadtstaaten, sondern auch im Rhein-Main- und Rhein-Neckar-Gebiet. Das betrifft eine Vielzahl von Räumen; das ist Ihnen allen geläufig. Herr Glück hat darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber dem Bund in den einzelnen Fachplanungsbereichen sehr wohl Zuständigkeiten gegeben hat. Ist nicht gerade im zusammenwachsenden Europa auf nationaler Ebene eine Koordinierung der einzelnen Fachplanungen erforderlich, sodass die kommunale Ebene mit einem verbindlichen Rahmen rechnen kann, innerhalb dessen die eine Fachplanung nicht von der anderen, die möglicherweise sogar im selben Raum erstellt wird,

Folkert Kiepe (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände)

(A) abweicht? Die Koordinierungsaufgabe der Raumentwicklungsplanung auf der Bundesebene sehen wir aus der Sicht der Städte sehr wohl. Meine Frage lautet: Wird das durch die Sachverständigen, die ich angesprochen habe, bestätigt?

Bei meinem letzten Komplex geht es um den Bereich Verkehr.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Liebe Kolleginnen und Kollegen, bei allem Verständnis: Wir haben uns hier auf Spielregeln verständigt, wonach jeweils eine Frage gestellt werden soll. Ich bitte Sie herzlich, dass wir es dabei belassen und das Ganze nicht zu sehr ausdehnen.

Folkert Kiepe (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände):

Herr Vorsitzender, wenn Sie gestatten, würde ich gerne noch eine kurze Frage zum Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz stellen.

(Dr. Carl-Christian Dressel, MdB [SPD]:
Das gehört zum Bereich Finanzen!)

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Es gibt ja noch einen weiteren Fragekomplex, in dem man das gut unterbringen kann.

(B) **Folkert Kiepe** (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände):

Okay.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Ungeachtet dessen, was ich gerade gesagt habe, bitte ich Sie, dass Sie einer kleinen Regelabweichung zustimmen. Wir haben zu diesem Komplex jetzt nämlich noch exakt eine Frage der Frau Abgeordneten Behm vom Bündnis 90/Die Grünen. Wenn es Ihnen recht ist, würde ich sie mit Blick auf eine effiziente Zeitnutzung ausnahmsweise als sechste Frage anschließen und keine neue Fragerunde eröffnen.

(Fritz Rudolf Körper, MdB (SPD): Sehr gut!)

Ich sehe Kopfnicken. Dann verfahren wir so. Das Fragegerecht geht jetzt an die Frau Kollegin Behm vom Bündnis 90/Die Grünen.

Cornelia Behm, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Meine Frage bezieht sich auf den landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr und richtet sich an den Experten Herrn Dr. Boß. Ich würde gerne wissen, wie im vorliegenden Gesetzentwurf sichergestellt wird, dass bei einer Übertragung der Rechtskompetenz auf die Länder der landwirtschaftliche Grundstücksverkehr nicht mit einer geringeren Gewichtung versehen wird als der städtebauliche Grundstücksverkehr. Welche Folgen für die Länder hat eine unterschiedliche Rechtsetzung im

Hinblick auf den Grundstücksverkehr? Vielleicht können Sie uns ein Beispiel nennen. (C)

Abschließend: Wie können Eigentümer Eingriffe in ihr Eigentum nach dieser Gesetzesreform höchststrichterlich überprüfen lassen, wenn diese Übertragung an die Länder erfolgt, wenn also das landwirtschaftliche Bodenrecht bzw. das Flurbereinigungsrecht in die Länderkompetenz übergeht und dadurch die Überprüfungsmöglichkeit vor dem Bundesverwaltungsgericht logischerweise wegfällt?

Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Ich danke Ihnen.

Ich eröffne jetzt die letzte Antwortrunde zu diesem Komplex. Es beginnt Herr Professor Henneke zu der Frage von Herrn Stünker.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke:

Herr Stünker, Sie haben meine Antwort eben schon bekommen. Herr Kiepe hat die Position für den Städte- tag dargelegt. Ich will das jetzt nicht weiter sozusagen verbandsweise illustrieren, sondern ohne Einschränkung bei dem verbleiben, was ich vorhin gesagt habe, und unterstreichen, was Herr Kirchhof zu der Frage gesagt hat, welcher Gesetzgeber was mit welcher Kompetenz regeln kann.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank. (D)

Jetzt kommt Herr Dr. Boß zu den Fragen von Herrn Stünker, Herrn Vogelsänger und der Frau Kollegin Behm.

Sachverständiger Dr. Willy Boß:

Ich stelle die Frage noch einmal verkürzt dar: Der Herr Abgeordnete Stünker hatte gefragt, warum die Länder so unvernünftig sein sollten, Regelungen gegen die Interessen ihrer Landwirte zu treffen. Das ist in der Tat zu fragen. Natürlich werden die Länder das nicht tun. Es könnte also ein Wettbewerb zwischen den Ländern, die positive Regelungen treffen, und den Ländern, die keine solchen Regelungen treffen, entstehen. Mithin würden also doch wieder Unterschiede geschaffen. Wir stellen zumindest infrage, ob die Rechtseinheit in Deutschland auf diese Art und Weise gewährt wird und gleiche Wettbewerbsbedingungen erhalten werden.

Sie hatten gesagt, dass das landwirtschaftliche Bodenrecht ohnehin eher in die Hände der Länder gehört. Dabei haben Sie auch auf die Höfeordnungen verwiesen. Höfeordnungen sind in der Tat Ländersache und von den Ländern geregelt. In einzelnen Ländern, zum Beispiel in den neuen Bundesländern, gibt es keine Höfeordnungen. Allerdings muss man auch sagen, dass das Grundstücksverkehrsgesetz – ein wesentliches Gesetz, um das es hier geht – ein relativ altes

Sachverständiger Dr. Willy Boß

- (A) Gesetz ist. Ich bin kein Jurist und weiß nicht, wie lange dieses Gesetz schon existiert; aber ich denke, dass es schon ziemlich bald nach dem Krieg in dieser bzw. in einer abgewandelten Form entstanden ist. Seitdem sind die Grundzüge des Grundstücksverkehrs in ihm geregelt. Es wurde immer wieder novelliert und leicht verändert; in den Grundzügen ist es bundeseinheitlich aber gleich geblieben. Gleichwohl gab und gibt es auch heute noch genügend länderspezifische Elemente, durch die die Länder Ausgestaltungsspielräume hatten und haben. Ich will das nicht weiter ausführen.

Von dieser Seite her denke ich, dass das kein Widerspruch zur Zuständigkeit der Länder ist. Ich glaube, dass in der Bundesrepublik Deutschland bei den Grundrechten Rechtseinheit gewahrt werden sollte. Das ist sicherlich ein wesentlicher Aspekt.

Zu der Frage von Herrn Abgeordneten Vogelsänger, bei der es um die Unterschiede im Grundstücksverkehrsrecht zwischen den neuen und alten Bundesländern ging. Ich hatte das eben schon ausgeführt: Es gibt ein einheitliches Grundstücksverkehrsgesetz und unterhalb dieser Ebene gibt es Ausgestaltungsspielräume. Zum Beispiel können die Länder regeln, ab welcher Flächengröße das Vorkaufsrecht greift. Das wird in den Ländern unterschiedlich gehandhabt. Natürlich wird dabei auf die jeweilige Flächenstruktur in den Ländern Bezug genommen. Das ist aber der einzige Unterschied zwischen den Ländern, zu dem es durch die Wahrnehmung dieser Rechte kommt. Im Übrigen gilt das, was ich eben schon auf die Frage von Herrn Stünker gesagt habe.

- (B) Ich bitte um Verständnis, dass ich mich zum Bauplanungsrecht und zum Rechtsbereich Beschleunigungselemente in der Verkehrswegeplanung nicht äußere. In diesen Bereichen bin ich nicht Fachmann genug, um hierzu einen angemessenen Beitrag zu leisten.

Jetzt würde ich gerne auf die Frage der Frau Abgeordneten Behm eingehen. Sie lautete: Wie wird sichergestellt, dass das Gewicht des landwirtschaftlichen und des städtebaulichen Grundstücksverkehrs bei einer Übertragung der Kompetenzen auf die Länder erhalten bleibt? – Hier gilt das, was ich vorhin gesagt habe: Wenn die Länder Neuregelungen treffen, dann könnte es sein, dass das Gewicht durch diese Regelungen gemindert wird. Es kann aber auch erhöht werden. Der wesentliche Unterschied wird also wieder sein, dass es unterschiedliche Regelungen gibt. Hier kann ich nur erneut auf diesen Aspekt verweisen.

Ich bitte um Ihr Verständnis, dass ich mich zur rechtlichen Überprüfbarkeit der Übertragung in die Länderkompetenz nicht äußere, weil ich mich als Nichtjurist dort nicht aufs Glatteis begeben will.

Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Jetzt kommt Herr Professor Möllers zu der Frage von Herrn Montag.

Sachverständiger Prof. Dr. Christoph Möllers: (C)

Um die Antwort auf Ihre Frage zu ergänzen: Die Eigentumsгарantie wird weiterhin überall gelten. Insofern werden Sie dadurch wahrscheinlich kein Problem haben. Das gilt auch für die Reversibilität.

Zur Frage von Herrn Montag: Man muss sich klar machen, dass wir mit Art. 84 Abs. 1 Satz 6 und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 natürlich eine dramatische Regelung haben werden. Von nun an kann der Bund die Kommunen nicht mehr adressieren. Das ist eine sehr weitreichende Regelung. Insofern finde ich es richtig, dass Sie darüber noch einmal nachdenken und sich klar machen, dass das nicht irgendetwas ist.

Die Kommunen werden sich eines Tages vielleicht einmal darüber wundern, weil sie jetzt dem Gestaltungswillen und dem Gestaltungsbedürfnis der Länder ausgesetzt sind und mit Blick auf die Kosten, auf die Konnexitätsregelungen in den Landesverfassungen und auf ihre eigenen leeren Kassen erst einmal ein Interesse an einer überschaubaren Struktur der Aufgabenzuweisung haben könnten. Es kann natürlich auch passieren, dass die Länder anfangen, zu überlegen, welche politischen Gestaltungsspielräume sie den Kommunen wegnehmen und in irgendeiner Weise anderswo in der Landesverwaltung allozieren können.

Nach dem geplanten Recht sind die Bundesregelungen, mit denen die Kommunen adressiert werden, von nun an fortgeltendes Bundesrecht nach Art. 125 a Abs. 1 Satz 1. Diese können vom Landesrecht aber geändert werden. Die Länder können jetzt im Grunde genommen also gestalten. (D)

Das ist insofern nicht ganz uninteressant, als die verfassungsrechtlichen Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung wahrscheinlich doch nicht so weitgehend sind, wie sie von den kommunalen Spitzenverbänden oder ihren rechtswissenschaftlichen Vertretern vielleicht gerne dargestellt werden. Tatsächlich wird durch das Rastede-Urteil eher eine Verfahrensregelung vorgegeben. Das Bundesverfassungsgericht sagt eigentlich sehr klug: Es gibt nur einen kleinen wirklich definierten materiellen Kernbereich. Es kann aber auch nicht sein, dass die Länder sagen, sie könnten das effizienter machen. Effizienzargumente sind keine demokratischen Argumente – weder zwischen Bund und Ländern, wie Herr Kirchhof richtig gesagt hat, noch zwischen Ländern und Gemeinden.

Es kann aber natürlich sein, dass die Landtage Regelungskonzepte entwickeln, durch die die Grenzen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie in irgendeiner Weise anders ausgestaltet werden würden, als wir das bisher kannten. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie ist jedenfalls keine Versteinerungsklausel. Das kann irgendwann auch einmal Rückwirkungen auf das Planungsrecht haben.

Ich glaube, jedenfalls verfassungsrechtlich gesehen geht es in dieser Regelung eigentlich eher um die Landtage und um das Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern. Insofern halte ich die Annahme, dass es um die Gemeinden geht, eigentlich für einen Irrtum,

Sachverständiger Prof. Dr. Christoph Möllers

- (A) auch wenn die Gemeindeverbände sich durch ihre Lobby so stark haben vertreten lassen. Es geht darum, dass der Bundesgesetzgeber nicht in die Binnenorganisation der Länder hineinregieren soll und dass die Landtage darüber entscheiden können, welcher Teil der Landesverwaltung – wir müssen immer wieder daran erinnern, dass Gemeinden Landesverwaltungen und nichts anderes sind – gesetzliche Aufgaben erledigen soll.

Insofern bleibe ich bei meinem gestern geäußerten Petition. Das ist eine gute und sehr weitreichende Regelung. Wie immer, wenn wir solche allgemeine Regelungen treffen, werden wir sehen, welche Ergebnisse wir erzielen. Ob wir mit allen Ergebnissen einverstanden sein werden, kann man nicht prophezeien.

Im Ergebnis denke ich aber schon, dass man bei solchen Organisationsregeln nicht anfangen sollte, auch noch Binnendifferenzierungen nach bestimmten Aufgaben vorzunehmen. Man sollte dabei bleiben, zu sagen: Der Bund respektiert die Binnenorganisation der Länder und hält sich deswegen mit einer Aufgabenzuweisung an die Kommunen zurück. Wie gesagt: Das kann für die Kommunen im Verhältnis zu den Landtagen auch einmal nach hinten losgehen.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

- (B) Jetzt kommt Herr Professor Spannowsky zu der Frage von Herrn Kiepe.

Sachverständiger Prof. Dr. Willy Spannowsky:

Herr Kiepe, ich kann die Frage ganz kurz beantworten: Die Fachplanung ist natürlich schon immer ein Koordinierungsgegenstand in der Raumordnungsplanung gewesen und sie sollte es auch zukünftig sein. Das ist ein weiteres Aufgabenfeld, durch das deutlich wird, dass es eine Raumordnung auf der Ebene des Bundes geben muss, durch die der Rahmen für die Koordinierung auch im Bereich der Fachplanung gesetzt wird. Ich denke, damit ist die Frage beantwortet. Ich hatte einige Beispiele dafür angeführt und denke, dass man nicht mehr dazu sagen kann.

Die Nutzungsansprüche und die räumlichen Kollisionen in diesem Bereich werden auch durch die Anforderungen, die durch das Europarecht an uns herangetragen werden, wie etwa die Gewässerrahmenrichtlinie mit Maßnahmenplänen und Abstimmungserfordernissen, die sich aus diesen Maßnahmenplänen ableiten lassen, sowie Weiteres eher vermehrt. Es ließe sich vieles dazu sagen.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Die Antwortrunde zu diesem Komplex wird jetzt durch die Antworten von Herrn Professor Battis auf die Fragen des Kollegen Geis, des Herrn Montag und des Herrn Kiepe abgeschlossen.

Sachverständiger Professor Dr. Ulrich Battis: (C)

Schönen Dank, Herr Vorsitzender. – Herr Abgeordneter Geis, zunächst zu Ihrer Frage. Ich könnte hier ja einfach sagen: Das Erschließungsrecht ist eine Pest. – Das liegt aber weniger an dem Bundesgesetzgeber und auch nicht so sehr an einem anderen Gesetzgeber, sondern das liegt schlicht und einfach daran, dass es weitgehend Kadijustiz ist. Es ist von der Verwaltungsgerechtigbarkeit ins Uferlose getrieben worden. Zwar gab es Bereinigungsversuche, etwa von Herrn Driehaus, dem „Papst“ des Erschließungsrechts; aber ich weiß nicht, ob das ganz gelungen ist.

Um auf den Kern zu kommen: Das Erschließungsbeitragsrecht – also ein ganz wesentlicher Teil des Erschließungsrechts – ist bereits seit 1994 in der Kompetenz der Länder. Das führt dazu, dass dieser Teil noch heute im Baugesetzbuch geregelt ist. Da steht auch noch etwas von D-Mark, weil der Bund noch nicht einmal die Währungseinheit im Text umwandeln darf. Soweit ich weiß, haben seit 1994 maximal zwei Länder ihre Gesetzgebungskompetenz in diesem Bereich ausgeübt. Das ist nun wirklich ein Menetekel: dass die Länder ein Recht, welches sie eingefordert und auch bekommen haben, jetzt links liegen lassen. Der Dumme in diesem Fall ist der Bürger; denn das Recht ist nun wirklich veraltet und in hohem Maße unglücklich gestaltet.

Herr Abgeordneter Montag, zu Ihrer Frage ist sehr viel gesagt worden. Ich muss auch einmal etwas Versöhnliches anmerken, nachdem wir gehört haben, wie gut die kommunale Selbstverwaltung arbeitet. Herr Möllers hat dabei realistischerweise Abstriche gemacht. Aber ich könnte sagen: Wir sind uns alle einig, dass an der Ausgestaltung der Bauleitplanung zur Stärkung der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nicht gerüttelt werden soll. Ich hatte schon gesagt, mir würde gegebenenfalls eine Klarstellung der Zuständigkeiten in der Begründung – nicht unbedingt im Gesetzestext – reichen. Das war mein Angebot für eine mögliche Klarstellung. (D)

Sie haben auch gefragt, welche Aufgaben die Kommunen übernehmen könnten: Vorgegeben durch europäische Richtlinien kann es neue Aufgaben geben – die natürlich auch Kosten mit sich bringen, wenn auch keine direkten Kosten, die sich auf die Verwaltungsorganisation auswirken würden. Denken Sie etwa an die UVP. Solche europarechtlichen Vorgaben verändern die kommunale Struktur ganz erheblich. Aber in der Ausgestaltung gibt es sehr große Unterschiede. Aus meiner Tätigkeit in der Expertenkommission, die diese Regelungen mit vorbereitet hat, weiß ich, dass manche Länder – das waren die Fachbürokratien – davon geträumt haben, qua Monitoring wieder eine vollständige Kontrolle der kommunalen Bauleitplanung einzuführen. Wir waren damals der Ansicht, dass das so nicht gedacht war.

Möglich ist darüber hinaus – das hatte ich vorhin schon angesprochen –, dass ganz neue, andersartige Aufgaben mit grundlegend anderen Instrumenten entstehen, etwa aufgrund neuer sozialer Entwicklungen;

Sachverständiger Professor Dr. Ulrich Battis

- (A) Stichworte sind hier die soziale Stadt und der Stadtbau. Da operiert nicht mehr der „Generaldoktor von Staat“, sondern da werden Kooperationen ausgehandelt, Verträge geschlossen und Partnerschaften vereinbart.

Ich bin, wie gesagt, grundsätzlich – als Minimalforderung – für eine Klarstellung. Das, was ich hier vorschlage, soll deshalb der Klarstellung dienen. Wenn aber etwas klargestellt werden soll, dann ist dies schon geregelt. Das ist wie bei der Frage, ob das Glas halb voll oder halb leer ist. Darüber können wir lange diskutieren. Ich bin natürlich dankbar, dass das hier so deutlich geworden ist; denn das war nicht unbedingt zu erwarten.

Damit bin ich schon bei Herrn Kiepe. Herr Kiepe, ich bin Ihnen für Ihre Intervention außerordentlich dankbar, weil sie gezeigt hat, dass die Sorge, die ich in meinem Beitrag formuliert habe, nicht nur meinem professoralen Hirn entsprungen ist, sondern auch abseits des grünen Tisches offenkundig ist: Es gibt zwischen den kommunalen Spitzenverbänden tief greifende Unterschiede. Ich bin dezidiert Ihrer Meinung, dass für Ihre Sorge durchaus Grund besteht, und pflichte Ihnen insofern bei, dass man Art. 84 des Grundgesetzes zumindest im Sinne einer Klarstellung ergänzen sollte. Im Fall von Niedersachsen etwa – ich hatte es erwähnt; bei Mecklenburg-Vorpommern liegt es etwas anders – hat der Bund stets die Ansicht vertreten, ein solches Konzept sei unzulässig. Natürlich haben Sie völlig Recht: Auch der Deutsche Städte- und Gemeindebund sieht das so wie Sie.

- (B) Zum letzten Punkt habe ich in meiner Stellungnahme schon einiges erläutert. Deshalb will ich mich hier nicht wiederholen, sondern schlicht und einfach sagen: Jawohl, ich bin nach wie vor und nach dieser Anhörung mehr als zuvor der Meinung, dass die Koordination der Raumordnung durch den Bund wichtig ist, und zwar auch in länderübergreifenden Räumen, wie in Bremen und Umgebung. Auch in Hamburg funktioniert das schon ganz gut. Dem habe ich nichts weiter hinzuzufügen.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen herzlichen Dank.

Damit darf ich den Bereich Bau und Verkehr abschließen. Ich bedanke mich sowohl bei den Fragestellerinnen und Fragestellern als auch bei unseren Sachverständigen für diese Diskussion, die zum Wohle der Sache hinsichtlich der entsprechenden Veränderungen des Grundgesetzes beitragen möge.

Wir kommen nun zum Punkt D „Europatauglichkeit des Grundgesetzes“. Ich darf die Sachverständigen, die in der letzten Reihe sitzen und kein Mikrofon haben, bitten, sich in die vorderen Reihen zu setzen.

Ich beginne diese Runde und erteile entsprechend den Anmeldungen dem Kollegen Burgbacher von der FDP-Fraktion das Wort.

Ernst Burgbacher, MdB (FDP):

(C)

Ich habe eine Frage an Professor Meyer und Professor Möllers. Immer wieder wird die Vielstimmigkeit Deutschlands in Brüssel beklagt. Es wird auch immer wieder gesagt, dass die deutschen Interessen im Ministerrat nicht adäquat vertreten werden, weil es von Anfang an keine einheitliche Position gibt.

Meine Frage an Sie ist, ob Sie diese Bedenken teilen und ob Sie es nicht für besser halten, wenn wir Art. 23 des Grundgesetzes in der Fassung aus der Zeit vor dem Maastrichtvertrag wiederherstellen. Wir wissen schließlich, wie der heutige Art. 23 des Grundgesetzes zustande gekommen ist. Wären die Länder nicht adäquat vertreten, wenn die alte Fassung des Art. 23 wiederhergestellt würde und auch das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union weiterhin Geltung besäße? Damit wären einerseits die Vertretung der Länderinteressen, aber andererseits auch die Vertretung der deutschen Interessen ausreichend gesichert.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Das Wort für die nächste Frage geht an den Kollegen Dr. Dressel, SPD-Fraktion.

Dr. Carl-Christian Dressel, MdB (SPD):

Meine Fragen gehen an die Herren Professoren Meyer und Scharpf. Wie beurteilen Sie die unterschiedliche Größe, Leistungsfähigkeit und Ausrichtung der 16 Länder der Bundesrepublik Deutschland unter dem Vorzeichen der Europatauglichkeit und der von Ihnen, Herr Professor Meyer, schon angesprochenen Reformbedürftigkeit des Art. 29 des Grundgesetzes hinsichtlich einer Länderneugliederung? Wie ist es Ihrer Ansicht nach rechtsvergleichend möglich, aus der Situation in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union Schlüsse zu ziehen?

(D)

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Das Wort für die nächste Frage geht an den Kollegen Dr. Gehb, CDU/CSU-Fraktion.

Dr. Jürgen Gehb, MdB (CDU/CSU):

Danke, Herr Vorsitzender. – Ich stelle eine einfache Frage und bitte darum, dass sie von Herrn Kirchhof und Herrn Huber beantwortet wird. Beeinträchtigt die Abschaffung der Rahmengesetzgebung die Europatauglichkeit des Grundgesetzes?

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Das Wort für die nächste Frage geht an den Kollegen Ramelow, Fraktion Die Linke.

(A) Bodo Ramelow, MdB (DIE LINKE):

Meine Fragen richten sich an Professor Möllers und Professor Frank. Ich möchte gerne noch einmal präziser nach dem Spannungsverhältnis zwischen den Landesregierungen und den Landesparlamenten fragen. Ich hatte vorhin eine Frage an Herrn Glück im Hinblick auf den Lübecker Konvent gestellt. Dabei ging es um die Stärkung der Länderparlamente. Bei dem Thema Europa sind mir ein paar Dinge aufgefallen, zu denen ich gerne nachfragen möchte.

Durch die Föderalismusreform sollen die Beteiligungsrechte der Länder in Art. 23 Abs. 6 des Grundgesetzes dahin gehend geändert werden, dass die Wahrnehmung der Rechte in den Bereichen Schulbildung, Kultur und Rundfunk im EU-Ministerrat in Zukunft einem Bundesratsvertreter übertragen werden soll. Dieser Bundesratsvertreter soll also in Zukunft alle Länder und offensichtlich auch alle Länderparlamente vertreten. Bisher war das dann der Fall, wenn im Schwerpunkt ausschließlich Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind.

Ich frage Sie: Erstens. Inwieweit wird dadurch die Beteiligung und die Mitentscheidung der Länder auf EU-Ebene eingeschränkt, insbesondere mit Blick auf die Information der Landtage und der Einflussmöglichkeit ihrer Europaausschüsse? Zweitens. Wie kann innerstaatlich die Koordination von Bund und Ländern einschließlich der Parlamente, also Bundestag und aller Landtage, in EU-Fragen verbessert werden oder wird sie von Ihnen in der vorliegenden Form als ausreichend betrachtet?

(B)**Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Vielen Dank.

Das Wort für die letzte Frage in dieser Runde geht an den Kollegen Wolfgang Wieland, Fraktion des Bündnisses 90/Die Grünen.

Wolfgang Wieland, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Da ausschließlich Mitglieder des Bundestages fragen, muss ich daraus schlussfolgern, dass die Bundesratsvertreter mit den vorgeschlagenen Regelungen völlig einverstanden sind.

Meine Frage ist: Führt das, was hier vorgeschlagen wurde, zu einem Mehr an Europatauglichkeit oder ist es so, wie Herr Professor Huber in seiner schriftlichen Stellungnahme ausgeführt hat, dass die fehlende effektive Durchsetzung nationaler Interessen auf europäischer Ebene an dem so genannten Ländervertreter nach Art. 23 Abs. 6 des Grundgesetzes liegt und dass die hier vorgeschlagene obligatorische Bestimmung eines solchen Länderververtreters dann, wenn ich es im Umkehrschluss richtig sehe, die Europatauglichkeit sogar noch weiter vermindert?

Diese Frage richte ich an die Professoren Meyer und Möllers. Teilen Sie diese Einschätzung von Professor Huber? Was müsste geschehen, damit wir nicht

nur bestenfalls ein Reförmchen des föderalen Aufbaus, sondern eine wirkliche Reform beschließen, die wir uns als Überschrift vorgenommen haben? **(C)**

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Bevor ich zur Beantwortung das Wort erteile, möchte ich auf etwas hinweisen. Wir sortieren hier nicht nach Fraktionen oder nach Vertretern des Deutschen Bundestages. Zurzeit liegen zu diesem Komplex keine Fragen von Bundesratsvertretern vor. Sie sind aber zulässig.

Das Wort zur Beantwortung der Frage von Herrn Dr. Gehb hat jetzt Professor Huber.

Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber:

Herr Vorsitzender, ich kann mich sehr kurz fassen. Herr Gehb, die Abschaffung der Rahmenkompetenz beeinträchtigt die Europatauglichkeit nicht. Im Gegenteil haben wir bisher das Problem gehabt, dass das Ineinandergreifen von Bundesrahmenkompetenz und Gesetzgebungszuständigkeiten für die Ausführung der Länder europapolitische Schwierigkeiten bereitet hat und auch zu einer Reihe von Vertragsverletzungsverfahren geführt hat, die für die Bundesrepublik Deutschland schlecht ausgegangen sind.

Wir haben schon gestern darüber gesprochen, dass die konkurrierende Gesetzgebung mit Abweichungsbefugnis, die im Wesentlichen an die Stelle der Rahmengesetzgebungskompetenz tritt, die Europatauglichkeit des Grundgesetzes substantiell verbessert. **(D)** Insofern kann ich einfach mit Nein antworten.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Dann geht das Wort zur Beantwortung der Frage von Herrn Dr. Gehb an Professor Kirchhof.

Sachverständiger Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof:

Herr Gehb, ich kann mich genauso kurz fassen. Auch ich beantworte Ihre Frage mit Nein. Von den bisherigen Rahmenvorschriften kommen nur Hochschulwesen, Naturschutz, Landschaftspflege, Bodenverteilung, Raumordnung und Wasserhaushalt infrage, was die konkurrierende Gesetzgebung und das Abweichungsrecht betrifft. Das wird das Ganze also eher effektiver machen.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Dann wird jetzt Herr Professor Meyer die Fragen der Kollegen Burgbacher, Dr. Dressel und Wieland beantworten.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer:

Es ist evident, dass Art. 23 des Grundgesetzes in der vorgeschlagenen neuen Fassung ein von den Ländern erkämpftes Recht ist. Die Frage, ob es sinnvoll ist,

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer

- (A) diesen Sieg den Ländern zuzusprechen, beantworte ich mit einem eindeutigen Nein. Ich will das auch begründen.

Es ist offensichtlich, dass Mitglied der Europäischen Union nicht die Länder sind, sondern die Bundesrepublik Deutschland ist. Das schmerzt sehr viele große Länder, weil sie sehr viel größer sind als viele andere Mitglieder der Europäischen Union. Das ist verständlich, aber das ist nun einmal so.

Der zweite Punkt ist: Deutschland ist in Europa schlecht aufgestellt. Das liegt zunächst nicht an den Ländern, sondern am Bund. Vielleicht ist jetzt die Gelegenheit gegeben, das Parlament einmal daran zu erinnern, dass es auch im Hinblick auf die Bundesregierung ein Organisationsrecht hat. Was fehlt, ist eine einheitliche Vertretung des Bundes in Brüssel, damit dort die Fäden zusammenlaufen und Europapolitik nicht nur nach Ressorts gemacht wird. Das schwächt den Einfluss des Staates insgesamt und ist, wie ich finde, schlecht.

Die jetzt vorgeschlagene Regelung potenziert das Problem, weil damit so getan wird, als sei die Ländergemeinschaft, vertreten durch den Bundesrat, auch Mitglied der Europäischen Union. Das ist sie aber nicht. Es ist auch eigenartig, dass ein Bundesratsvertreter, also ein Abgesandter des Bundesrates, in Brüssel die Interessen des Bundes zu vertreten hat. Das ist ein Widerspruch.

- (B) Schlimmer noch ist, dass wir nicht darauf Rücksicht nehmen, wie die Entscheidungsvorbereitungen in Brüssel ablaufen. Auf diese haben wir keinen Einfluss. Wenn man klug ist, richtet man sich auf Dinge, auf die man keinen Einfluss hat, ein. Genau das tun wir nicht. Vielmehr stellen wir unsere interne Kompetenzordnung in den Vordergrund und schließen daraus, wer in Brüssel wie zu agieren hat. Dies ist in meinen Augen ein großer Fehler.

Außerdem kann ich Ihnen garantieren, dass dann in zehn Jahren die nächste Verfassungsreform fällig ist. Wie will der Bund den Ländern verwehren, diese Kompetenz auf sämtliche Bereiche, in denen er die ausschließliche Gesetzgebung hat, zu übertragen? Es gibt überhaupt keinen Grund, dass nur diese drei Belange der ausschließlichen Gesetzgebung ausgesucht worden sind. Im Augenblick werden sie von den Ländern für besonders wichtig gehalten; das verstehe ich. Aber logisch ist es nicht, dass die Länder bei anderen ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen den Bund entscheiden lassen. Das ist widersprüchlich. Nun kann man zwar sagen, dass dies Teil des Kompromisses ist. Aber ich meine, dies ist ein schlechter Kompromiss.

Ich möchte auch darauf hinweisen, dass die Vorstellung, die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Kultur liege bei den Ländern, eine Illusion ist.

(Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, MdB
[FDP]: So ist es! Endlich!)

- (C) Alle öffentlichen Einrichtungen sind von Hause aus zur Kultur verpflichtet. Die Kommunen nehmen diese Verpflichtung genauso wie der Bund und die Länder wahr.

(Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, MdB
[FDP]: Sehr gut!)

Wenn das nicht so wäre, dann dürfte bei Kunst am Bau einer Bundeseinrichtung nicht der Bund entscheiden, sondern das Sitzland müsste dies festlegen. Das ist offensichtlicher Unfug. Es könnte dann auch keinen nationalen Musikpreis geben, sondern nur einen von den Ländern gemeinsam gesponserten Musikpreis. Das heißt, Kultur ist eine merkwürdige Materie.

Kultur ist sowieso keine originäre Gesetzgebungsmaterie. Somit taucht sofort die Frage auf: Was passiert, wenn in Brüssel eine Regelung beispielsweise zu den Auslandsschulen erlassen wird? Auch im schulischen Bereich hat der Bund Kompetenzen. Wenn es dabei auf den Schwerpunkt ankommt: Welches ist der Schwerpunkt? Es wird sicherlich interne Reibereien geben. Aber diese gibt es überall, sodass dies für mich kein entscheidender Punkt ist. Der entscheidende Punkt ist, dass wir schlecht aufgestellt sind und durch diese Regelung noch schlechter aufgestellt sein werden. Insofern wird die Europatauglichkeit Deutschlands nicht gestärkt, Herr Wieland. Dass die Europatauglichkeit der Länder gestärkt wird, bezweifle ich stark, wenn sie nicht an den informellen Abendessen in Brüssel teilnehmen können – die werden ja unabhängig davon abgehalten, ob Gesetzgebungskompetenzen der Länder infrage stehen oder nicht – und so über die Materie hinweg Kompromisse schließen können. Sie alle sind doch Kompromisse über die Kompetenzen und Sachzusammenhänge hinweg gewöhnt, wenn zum Beispiel das Antidiskriminierungsgesetz verschärft und zugleich die Landwirtschaft subventioniert wird. Das hat doch nichts miteinander zu tun, außer dass es dabei um Interessen verschiedener Gruppen der Politik geht. Glauben Sie, dass das in Brüssel anders ist? Wie wollen Sie damit umgehen, wenn sich jemand darauf beruft, er habe nur Kompetenzen für den kleinen Bereich der schulischen Bildung und könne diese leider nicht durch andere kompensieren? Das ist doch Unfug. – Insofern empfehle ich Ihnen und auch den Ländern, das Ganze noch einmal zu überdenken. Die Länder haben immerhin schon eigene Vertretungen in Brüssel; das ist sehr zu begrüßen.

(D) Ich möchte in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, welcher Widerspruch zu Art. 32 des Grundgesetzes besteht. Bei völkerrechtlichen Verträgen nämlich, die Fragen der schulischen Bildung betreffen, sind keineswegs die Länder zuständig, sondern der Bund. Insofern besteht die Verpflichtung – dies ist sehr wichtig –, sich rückzuversichern, was die Länder eigentlich wollen. Auch kann ihnen im Einzelfall die Vertragskompetenz für diese Angelegenheiten übertragen werden. Ich kann aber nicht erkennen, dass in Brüssel derzeit eine andere Sachlage gegeben ist. Wir sind dort ein Außenspieler unter vielen anderen.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer

- (A) Insgesamt gesehen wird die Europatauglichkeit nicht verbessert; vielmehr wird sie zu meinem Bedauern weiter gemindert.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Das Wort hat jetzt Professor Möllers zur Beantwortung der Fragen der Kollegen Ramelow, Wieland und Burgbacher.

Sachverständiger Prof. Dr. Christoph Möllers:

Herr Meyer hat es bereits sehr treffend dargestellt. Ich kann mich seinen Ausführungen in den Grundzügen anschließen und möchte sie nur ein bisschen konkretisieren. Auch andere föderale Ordnungen – zum Beispiel die der USA, der Schweiz oder Spaniens –, deren Gliedstaaten deutlich mehr politischen Gestaltungsspielraum haben und in denen der Föderalismus in seiner Funktion der Regelung von faktischen gesellschaftlichen Unterschieden viel ausgeprägter ist als bei uns, kennen ebenfalls keine Außenkompetenzen der Gliedstaaten. Lediglich Belgien ist hier eine Ausnahme. Das lässt darauf schließen, dass es sich dabei sozusagen um eine Verfallserscheinung föderaler Systeme handelt, die, weil sie nicht in der Lage sind, einen politischen Grundkonsens bzw. eine politische Einheit zu stiften, gewissermaßen in allen Fragen – auch in der Außenpolitik – differenzieren müssen. Dies ist ineffizient; denn die Verhandlungsposition ist umso stärker, je klarer sie definiert ist. Das stand selbst in der frühen amerikanischen Verfassung außer Frage, obwohl man sich über alle anderen Fragen – einschließlich der Entscheidung, die später zum Bürgerkrieg führte – nicht einigen konnte.

(B)

Auch in einem durchaus ausdifferenzierten System geht es nicht an, dass die Außenvertretung gespalten ist. Deswegen unterscheiden wir zwischen dem Inneren und dem Äußeren. Dabei muss der Bund gemäß Art. 23 des Grundgesetzes die Interessen der Länder berücksichtigen. Das ist aber auch durch die Auslegung der Bundestreue durch das Bundesverfassungsgericht klargestellt worden. Verständlicherweise kann der Bund in seinen Verhandlungen nach außen keine Rücksprache mit den Ländern halten, um ihre Meinung mit einzubeziehen. Das muss gegebenenfalls auf andere Weise erfolgen. Der Bund hat aber die Verpflichtung, sich nach innen abzustimmen. Das ist etwas ganz anderes als das Recht der Länder, ihre Interessen nach außen zu vertreten.

Ich weise des Weiteren auf einen Trend in der europäischen Verfassungsentwicklung hin, der schon im Verfassungsentwurf deutlich wurde und auf jeden Fall umgesetzt wird. Mit Blick auf die Demokratisierung der Europäischen Union, zu der wir gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 1 verpflichtet sind, ist die Schaffung eines allgemeinen Rates notwendig. Die Fachministerräte sollen von einem solchen gesetzgebenden Organ abgelöst werden, wodurch quasi immer dieselben Personen die Interessen der Mitgliedstaaten wahrnehmen. Damit soll der Vorherrschaft der Fachministerräte bzw. einer

Sektoralisierung begegnet werden, bei der die Umweltministerräte ein Ziel verfolgen und die Agrarministerräte ein anderes und niemand mehr genau weiß, wie die Ressortinteressen abgestimmt werden, was zu unglaublichen Transparenz- und Demokratieverlusten führt. Dieses Ziel ist europapolitisch allgemein gewünscht.

(C)

Wenn dieses Ziel erreicht wird, ist es nicht mehr nachvollziehbar und wahrscheinlich auch in europarechtlicher Hinsicht kaum noch möglich, dass in fast allen Bereichen der allgemeine Rat gesetzgebend tätig wird, während auf den Gebieten, die die in Art. 23 Abs. 6 vorgesehene Änderung des Grundgesetzes vorsieht, ein Ländervertreter zuständig ist. Das wäre sehr eigenartig und würde einen Demokratieverlust auf europäischer Ebene bedeuten. Insofern war die alte Regelung eindeutig besser. Dass sich die Regelung in der Praxis nicht besonders bewährt hat, ist ein anderes Thema.

Was Herr Meyer zu Fragen der Kulturpolitik ausgeführt hat, nämlich dass sich die Vielfalt Europas zwar darstellen muss, dass diese Darstellung aber auch innerhalb der Mitgliedstaaten konsentiert werden muss, gilt bis zu einem gewissen Grad für alle drei genannten Kompetenzbereiche.

Herr Ramelow hat nach dem Verhältnis zwischen den Landtagen und der Exekutive gefragt. Auch hierbei ist klar: Art. 23 Abs. 6 in der vorgesehenen Form ermächtigt zunächst einmal die Staatskanzleien, Politik zu machen. Die Landtage werden davon nichts mitbekommen. Ich überlasse es den Parlamentariern selbst, zu beurteilen, ob das demokratisch ist. Das ist ein klarer Sieg des Exekutivföderalismus und der Politikverflechtung auf einer weiter gehenden Ebene. Wenn man eine stärkere Parlamentarisierung will, dann muss man auch so konsequent sein und die parlamentarischen Gremien auf der europäischen Ebene stärken oder aber überprüfen, in welchen Bereichen die Landtage sonst tätig werden.

(D)

Es ist aber trotz allem richtig – auch darauf hat Herr Meyer schon hingewiesen –, dass die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland nicht allein die Schuld der Länder ist, sondern auch auf Ressortstreitigkeiten zurückgeht. Deutschland ist hinsichtlich des Auftretens der einzelnen Ressorts traditionell nicht besonders gut organisiert. Die Ressorts sind zu stark voneinander abgegrenzt; die Abgrenzung richtet sich eher nach den eigenen Kompetenzen, als dass sie der Problemlösung dient.

Aber auch die Landesparlamente und der Bundestag haben, wie gesagt, Schuld daran. Der Bundestag hat anscheinend wenig Selbstbewusstsein auf dem Gebiet der europäischen Integration. Der Auftritt der Bundestagsabgeordneten in der mündlichen Verhandlung über den Europäischen Haftbefehl hat auf erschreckende Weise dokumentiert, dass der Bundesgesetzgeber seine eigenen Kompetenzen und politischen Gestaltungsspielräume nicht mehr kennt, wenn es darum geht, Vorgaben der europäischen Integration umzusetzen. Nehmen Sie sich ein Beispiel am House of Lords,

Sachverständiger Prof. Dr. Christoph Möllers

(A) dessen Mitglieder die Entwicklung auf vorbildliche Weise beobachten und dokumentieren, oder an anderen Parlamenten! Es ist Ihre Aufgabe, sich zu organisieren und die Entwicklungen auf europäischer Ebene zu beobachten, um Entscheidungen treffen zu können. Das kann Ihnen niemand abnehmen.

Es ist klar, dass sich alle Internationalisierungsprozesse auch ein wenig auf Kosten der Parlamente vollziehen. Aber dieses Problem wird man nicht nur auf institutioneller Ebene lösen können; es ist auch eine Frage des politischen Selbstbewusstseins eines Parlaments. Insofern bin ich eher skeptisch, was die Kooperation zwischen den Landtagen untereinander – danach hat Herr Ramelow gefragt – oder mit dem Europaparlament angeht. Es ist immer eine informelle Koordination möglich; sie ist gut, um Informationen zu erhalten. Das wird aber die Demokratiedefizite nicht kompensieren können.

Die Europatauglichkeit – danach hatte Herr Wieland gefragt – wird in der Tat durch Art. 23 Abs. 6 eingeschränkt. Es wäre auch im Interesse der Länder – das gesamtstaatliche Interesse umfasst in diesem Zusammenhang auch das Interesse der Länder – besser, wenn Sie auf diese Regelung verzichten würden. Die vorgesehene Reform stellt in gewisser Weise eine Schadensbegrenzung gegenüber dem geltenden Recht dar, weil sie zumindest Titel definiert. Aber im Grunde wäre es eine bessere Lösung, die in keinerlei Hinsicht im Widerspruch zu einem demokratischen Bundesstaat stünde, wenn das Außenvertretungsrecht der Bundesrepublik Deutschland allein beim Bund liegen würde.

(B)

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Wir kommen noch einmal auf Herrn Professor Meyer zurück. Er hat nämlich vergessen, eine Frage des Kollegen Dr. Dressel zu beantworten. Das holt er jetzt nach.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer:

Ich mache es ganz kurz. Es geht um Art. 29. Es ist evident, dass die Debatte über Länderzusammenschlüsse auf der Politikebene geführt wird. Man wolle es nicht morgen machen, aber vielleicht in der nächsten Generation, hat ein nicht unwichtiger Vertreter einer großen Partei gesagt. Die Frage ist, ob die Grundgesetzänderung nicht dazu genutzt werden sollte, solche Bestrebungen denkbar und möglich zu machen. Art. 29 ist ein Neugliederungsverhinderungsartikel, der nach meiner Ansicht geändert werden müsste.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Dann kommt jetzt Herr Professor Frank mit der Antwort auf die Frage des Kollegen Ramelow.

Sachverständiger Prof. Dr. Götz Frank:

Wenn man sich die Entwicklung im Zusammenhang mit der Europäischen Fernsehrichtlinie in Erinnerung

ruft, dann wird einem klar, wie es zu der Entwicklung des Art. 23 kam, und es wird auch plausibel, warum diese Entwicklung jetzt noch weiter vorangetrieben werden soll. Ob sie richtig ist, möchte ich dahingestellt sein lassen. (C)

Bei der Europäischen Fernsehrichtlinie wachte man wie aus einem bösen Traum auf und stellte fest, dass unsere föderale Ordnung, nach der Rundfunkangelegenheiten Ländersache sind, durch ein völlig anderes Rechtsverständnis auf europäischer Ebene, das auf die föderale Ordnung der Bundesrepublik Deutschland keine Rücksicht nimmt und auch nicht nehmen muss, unterlaufen wird. Die Europäische Fernsehrichtlinie hat in wesentlichen Bereichen – ich denke zum Beispiel an die Werbung – völlig andere Regelungen geschaffen, als wir es auf Landesebene in unseren Landesrundfunkgesetzen oder Landesmediengesetzen vorgesehen hatten. Das war – wenn ich mich recht entsinne – der Auslöser eines Konflikts zwischen Bayern und dem Bund. Das Bundesverfassungsgericht hat seine Entscheidung in dem eben bereits erwähnten Sinne getroffen. Danach gilt der Grundsatz des bundesfreundlichen bzw. länderfreundlichen Verhaltens, aber die Bundesregierung ist hierbei als ein Mitglied eines europäischen Organs tätig geworden. Insofern ist das rechtens. Das war der Auslöser für das Abstimmungsverfahren nach Art. 23, das seit etlichen Jahren, seit 1994, anzuwenden ist. Das führt wiederum bei den europäischen Partnern zu Verwirrung, weil man nicht so recht weiß, an wen man sich wenden soll. Als Reaktion darauf wird nun vorgeschlagen, einen Vertreter zu benennen. Insofern ist die Entwicklung zwar nachvollziehbar – ich meine, sie ist geradezu folgerichtig –, aber die sich daraus ergebenden Probleme sind schwerwiegend. (D)

Sie haben gefragt, Herr Abgeordneter, wie die Landtage das Auftreten des Ländervertreeters kontrollieren sollen. Immerhin kann das Verhalten der Landesregierungen im Bundesrat – auch in Bezug auf Europa – in den Landtagen zur Sprache gebracht werden. Aber das wäre gewissermaßen nur eine vermittelte Kontrolle. Denn es geht schließlich um den gewählten Vertreter des Bundesrates und damit aller darin repräsentierten Regierungen. Eine solche vermittelte Kontrolle ist mit Sicherheit schwerer zu organisieren als die Kontrolle, die bisher hinsichtlich der Frage des Verhaltens der jeweiligen Mitglieder im Bundesrat möglich ist. Das muss ebenfalls berücksichtigt werden.

Was die Legitimation einer Außenvertretung durch einen Bundesratsvertreter in Brüssel angeht – das haben meine Kollegen bereits angesprochen –, stellt sich die Frage, ob nicht a priori der Gesamtstaat zur Vertretung berechtigt sein muss, und zwar auf Dauer.

Aber das Ausgangsproblem, dass unsere Kompetenzordnung immer wieder Gefahr läuft, unterlaufen zu werden, bleibt – trotz des bisher geltenden Abstimmungsverfahrens. Ich sehe noch keine Lösung. Die vorgeschlagene Lösung, einen Vertreter zu benennen,

Sachverständiger Prof. Dr. Götz Frank

- (A) ähnelt dem Durchschlagen des Gordischen Knotens, das aber auch Wunden hinterlässt: Sie bringt auch Nachteile mit sich.

Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Ich danke Ihnen.

Die Antwortrunde beschließt jetzt Herr Professor Scharpf mit der Antwort auf die Frage des Kollegen Dr. Dressel.

Sachverständiger Prof. Dr. Fritz W. Scharpf:

Die Ungleichheit zwischen den Ländern – den großen und kleinen, den leistungsfähigen wie auch den weniger wirtschaftskräftigen – stellt, glaube ich, an sich kein Problem für die Leistungsfähigkeit Deutschlands im europäischen Standortwettbewerb dar. 18 Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind kleiner als Nordrhein-Westfalen; einige gar sind kleiner als das Saarland oder Bremen. Alle diese Mitgliedstaaten behaupten sich – manche sehr gut, andere sehr viel besser als wir – im europäischen Standortwettbewerb. Der Unterschied besteht darin, dass die gesetzgeberische und finanzwirtschaftliche Autonomie all dieser Mitgliedstaaten weit über die der deutschen Länder hinausgeht. Insofern haben wir in der Tat ein Problem, das sich aus der mangelnden Autonomie der Landespolitik im europäischen Standortwettbewerb ergibt.

- (B) Mit der Föderalismusreform versuchen wir, die Autonomie der Länder zu erweitern. Dabei wirken sich die Unterschiede zwischen den Ländern – zwischen den großen und den kleinen wie auch zwischen den wirtschaftsstarken und den wirtschaftsschwachen – als eine sehr starke Beschränkung aus. Die Diskussionen in der Föderalismuskommission haben immer wieder gezeigt, dass die Möglichkeiten der Übertragung von Gesetzgebungs- und Steuerkompetenzen auf die Landesebene aufgrund der Unterschiede zwischen den Ländern stark beschränkt sind. Was bei dem Reformvorhaben herausgekommen ist, ist aus meiner Sicht sehr wenig.

Die Ungleichheit der Länder steht auch im Zusammenhang mit der Strategiefähigkeit der Bundesrepublik insgesamt im europäischen Prozess, weil die Unterschiede zwischen den Ländern ein enormes Hindernis für die Ausbildung des gemeinsamen Standpunkts der Länder im Bundesrat darstellen, an den die Verhandlungsstrategie der Bundesregierung gebunden sein soll. Deswegen kommt die Festlegung der deutschen Position im Prozess der europäischen Willensbildung sehr oft zu spät, sodass die Entscheidungen eigentlich schon gefallen sind und die Bundesregierung nur noch die Möglichkeit hat, überstimmt zu werden oder sich der Stimme zu enthalten.

Dazu kommt der Ausbau der Vertretungen der Länder in Brüssel, die als Lobby in eigener Sache mit sehr unterschiedlichen Interessen auftreten, sodass die Part-

- ner in Europa häufig nicht wissen, welches die deutsche Position ist, weil sehr viele deutsche Stimmen versuchen, ihre unterschiedlichen Interessen durchzusetzen. (C)

Insofern gibt es indirekt sehr starke negative Rückwirkungen der Ungleichheit der Länder auf die Strategiefähigkeit der Bundesrepublik und damit auch auf die Durchsetzung deutscher Interessen auf europäischer Ebene. Ich bin aber sehr skeptisch, dass man diesen Problemen durch eine Neugliederung des Bundesgebiets abhelfen könnte. Ich gehörte 1972 der Ernst-Kommission an. Wir haben damals eine Lösung zur Neugliederung Westdeutschlands in fünf oder sechs etwa gleich große und gleich leistungsfähige Länder vorgeschlagen. Diese Möglichkeit besteht heute nach der Wiedervereinigung nicht mehr. Auch wenn einige Bereinigungen im Verhältnis Berlin/Brandenburg, Hamburg/Schleswig-Holstein oder vielleicht sogar Saarland/Rheinland-Pfalz denkbar sind, wird es trotzdem nicht zu einer Angleichung der Leistungsfähigkeit dieser Länder kommen.

- Wir müssen also auch weiterhin mit diesen Problemen leben. Deswegen besteht die einzige Hoffnung, die wir aus dem Versuch der Verbesserung der Europatauglichkeit des Grundgesetzes schöpfen können, in der im Koalitionsvertrag und in den Gesprächen zwischen Bund und Ländern getroffenen Selbstverpflichtung zu einer Verbesserung der Zusammenarbeit in Europafragen. Das muss – Professor Meyer hat darauf hingewiesen – für die Koordination innerhalb der Bundesregierung wie auch für die wechselseitige vollständige Information und frühzeitige Abstimmung zwischen Bund und Ländern gelten. Das alles wird nicht allzu viel bringen. Wir werden immer Nachteile haben und wir werden vermutlich weiterhin der Mitgliedstaat der Europäischen Union sein, der am häufigsten überstimmt wird. Aber damit müssen wir vermutlich leben. (D)

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank, Herr Professor Scharpf.

Ich eröffne die zweite Fragerunde. Die erste Frage geht an den Abgeordneten Dr. Miersch, SPD-Fraktion.

Dr. Matthias Miersch, MdB (SPD):

Meine Frage richtet sich an Professor Meyer und Professor Möllers. Wir haben uns eben mit Art. 23 beschäftigt. Wie schätzen Sie die Europatauglichkeit im Hinblick auf die neue Gesetzgebungskompetenz der Abweichungsregelung ein? Wird nicht auch in diesem Bereich die Europatauglichkeit dadurch negativ tangiert, dass wir keine klare Trennung zwischen Bundes- und Länderkompetenzen vornehmen?

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Die zweite Frage geht an die Kollegin Kunert, Fraktion Die Linke.

(A) **Katrin Kunert**, MdB (DIE LINKE):

Hinsichtlich der Sanktionsmaßnahmen der EU ist eine Aufteilung zwischen Bund und Ländern in einem bestimmten Verhältnis vorgesehen. Meine erste Frage richtet sich an Professor Kirchhof. Ist diese Aufteilung zielführend und welche Erfahrungen – zum Beispiel aus Österreich – könnte man zur Erläuterung heranziehen?

Meine zweite Frage richtet sich an Professor Henneke. Inwieweit gewährleisten diese Regelungen, dass die Kommunen nicht über Gebühr an den Sanktionszahlungen beteiligt werden? Die Bundesländer haben in der Vergangenheit ihre Haushalte des Öfteren auf Kosten der Kommunen saniert bzw. haben sie mit zunehmend geringeren Finanzmitteln ausgestattet.

Danke.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Die nächste Frage stellt der Kollege Benneter, SPD-Fraktion.

Klaus Uwe Benneter, MdB (SPD):

Meine erste Frage richte ich an Herrn Professor Meyer. Ich gehe davon aus, dass Sie den geltenden Art. 23 Abs. 6 des Grundgesetzes kennen. Schätzen Sie die vorgesehene Einschränkung durch die enumerative Auflistung schulische Bildung, Kultur und Rundfunk als Vorteil im Vergleich zu der bislang im Grundgesetz verankerten Regelung ein?

(B)

Meine zweite Frage richte ich sowohl an Herrn Professor Meyer als auch an Herrn Professor Scharpf. Es soll nun eine Haftung der Bundesländer für die von ihnen verantworteten Europarechtsverstöße eingeführt werden. Wird dies dazu beitragen, dass sich die Bundesländer künftig beim Vollzug von Europarecht, beispielsweise bei der Ausweisung von Schutzgebieten nach der FFH-Richtlinie, rechtskonform verhalten werden?

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Die nächste Frage stellt Frau Leutheusser-Schnarrenberger, FDP-Fraktion.

Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, MdB (FDP):

Herr Professor Huber, welches sind aus Ihrer Sicht die Hauptgründe, die für eine vollständige Abschaffung des Art. 23 Abs. 6 des Grundgesetzes sprechen? Ich bitte Sie außerdem, die Änderung der Formulierung „soll ein Vertreter der Länder“ in „wird ein Vertreter der Länder“ zu bewerten und deutlich zu machen, welche Auswirkungen das hat. Ist das aus Sicht der Bundesländer eher eine Stärkung, obwohl sie bei den inhaltlichen Bereichen eine Einschränkung hinnehmen müssen?

(C) Herr Professor Meyer, können Sie sagen, welches der beste Weg für die Bundesländer wäre, wenn Art. 23 Abs. 6 ersatzlos gestrichen würde, im Vorfeld, in der Abstimmung mit der Bundesregierung, ihr Verhandlungsmandat zu formulieren und es dem Vertreter der Bundesregierung nach Brüssel mitzugeben? Sollten die Bundesländer der Bundesregierung – über Ähnliches diskutieren wir im Bundestag – verbindliche Stellungnahmen für die Verhandlungen auf europäischer Ebene an die Hand geben, wie Herr Professor Möllers vorschlägt? Wir, der Bundestag, sind es jedenfalls satt, vor vollendete Tatsachen gestellt zu werden. Ich verstehe insofern das Anliegen der Bundesländer. Sie wollen nicht ein Ergebnis, das ihnen nicht passt. Was sollten die Bundesländer aus Ihrer Sicht tun, um ihre Position im Vorfeld besser zu formulieren? Es liegt dann in der politischen Verantwortung der Bundesregierung, inwieweit sie die Position der Bundesländer berücksichtigt.

Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Ich danke Ihnen.

Die letzte Frage in dieser Runde stellt der Kollege Abgeordnete Tauss, SPD-Fraktion.

Jörg Tauss, MdB (SPD):

(D) Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. – Meine erste Frage geht an Herrn Professor Müller-Graff. Sie haben sich im Zusammenhang mit dem Entwurf einer europäischen Verfassung große Verdienste erworben, was die Vertretung der Bundesländer angeht. Mich interessiert die Kompatibilität mit diesem Verfassungsentwurf. Wird der Bund angesichts der nun angestrebten Formulierung „wird ein Vertreter der Länder“ seine gesamtstaatliche Verantwortung in den Bereichen schulische Bildung, Kultur und Rundfunk wahrnehmen können?

Im Übrigen, Herr Möllers, wir haben Selbstbewusstsein. Im Zusammenhang mit Ihrem Rechtsrat kann ich noch ein paar andere Dinge ansprechen. Zurzeit geht es um die Vorratsdatenspeicherung. Sie können mit Blick auf unser Selbstbewusstsein durchaus optimistisch sein. – Das war nur eine Zwischenbemerkung, Herr Vorsitzender.

Meine zweite Frage betreffend die Rahmengesetzgebung richte ich an Herrn Professor Meyer. Sie haben den Wissenschaftsbereich im Zusammenhang mit der Rahmengesetzgebung angesprochen. Herr Professor Meyer, mich interessiert, wo Sie – Sie haben es vorhin angedeutet; vielleicht können Sie das an ein paar praktischen Beispielen deutlich machen – Schwierigkeiten befürchten. Sie haben gestern gesagt, schon aus europarechtlichen Gründen bekämen wir erhebliche Probleme, beispielsweise bei den Hochschulabschlüssen. Wir werden das in der Diskussion über die Bereiche Bildung, Wissenschaft und Forschung sicherlich noch vertiefen. Mich interessiert aber erst einmal Ihre Einschätzung des allgemeinen Teils insbesondere im Hinblick auf unsere Anhörung zu diesem speziellen Themenpunkt am 29. Mai.

(A) Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank, Herr Kollege Tauss.

Bevor ich die Antwortrunde eröffne, möchte ich darauf hinweisen, dass mir noch zwei Wortmeldungen für die dritte Fragerunde vorliegen. Selbst wenn noch weitere Fragen gestellt werden sollten, gehe ich im Prinzip davon aus, dass wir die dritte Runde ohne Mittagspause beenden können. Dann wären wir fertig. Das sollten Sie bedenken.

Jetzt hat Herr Professor Henneke das Wort. Er beantwortet die Fragen der Kollegin Kunert.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke:

Frau Kunert hat ein zentrales Problem angesprochen. Dieses gilt es aber letztlich im Verhältnis der Bundesländer zu den Kommunen zu lösen. Ich möchte aber auf zwei Aspekte hinweisen. Art. 14 des Entwurfs eines Föderalismusreform-Begleitgesetzes enthält Regelungen über die Aufteilung. Danach werden die Kommunen entsprechend der gesamten Diktion der Föderalismusreform nicht als dritte Ebene behandelt, sondern als Teil der Bundesländer. In § 2 und § 3 wird ausdrücklich festgelegt, dass die Finanzierungssalden der Kommunen bei den Finanzierungssalden der Bundesländer zu berücksichtigen sind. Das heißt, sie gehen nicht unter, sondern werden einbezogen. Sanktionszahlungspflichten träfen in unserem föderalen System aber nur Bund und Länder.

(B) Ein weiteres Problem, das es zu lösen gilt, ist, dass wir nicht wissen, wie sich die Regelungen betreffend die Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung, eine zentrale kommunale Ausgabenposition, ab 2007 darstellen werden. Hier besteht sozusagen ein kommunales Defizitrisiko, das nicht nur vom kommunalen Ausgabeverhalten abhängig ist, sondern von den Ergebnissen der Verhandlungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Durch die einfachgesetzliche Lage besteht die Gefahr von Verschiebungen innerhalb des bundesstaatlichen Gefüges. Das ist meine zentrale Aussage. Wenn dieser Fall eintritt – das hoffe ich natürlich nicht –, dann stellt sich für die Bundesländer, die im Außenverhältnis mit einem Anteil von 35 Prozent der Sanktionszahlungen einzustehen haben, die Frage, wie sie sich gegebenenfalls durch Verursachungsbeiträge einzelner Kommunen finanzieren können. Dies wird landesrechtlich zu regeln sein. Ich kenne aber bislang keinen Ansatz, der eine solche Regelung vorsieht. Wir sehen uns jedenfalls in der Pflicht, die von Frau Kunert geäußerten Bedenken aufzugreifen und sorgfältig darauf zu achten, dass sie in der Landesgesetzgebung berücksichtigt werden.

Im Übrigen gibt es ein bundesstaatlich-steuerndes Koordinierungsgremium, den Finanzplanungsrat. Er hat nach der erweiterten Aufgabenstellung in § 51 a des Haushaltsgrundsätzgesetzes im Rahmen des ihm Möglichen dafür Sorge zu tragen, dass sowohl die Ausgabenentwicklung als auch die Defizitentwicklung im Rahmen festgelegter Steigerungssätze bzw. Rück-

führungssätze bleibt. Insofern sind die notwendigen gesetzlichen Instrumentarien vorhanden. Die Beteiligung der Kommunen an Sanktionszahlungen der Bundesländer bedarf allerdings noch der einfachgesetzlichen Regelung. Ob das im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs oder in spezifischen landesgesetzlichen Regelungen zu geschehen hat, steht noch aus. Die Entwicklung wird jedenfalls von uns zu beobachten sein.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank, Herr Professor Henneke.

Das Wort hat jetzt Herr Professor Huber. Er beantwortet die Fragen der Kollegin Leutheusser-Schnarrenberger.

Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber:

Frau Leutheusser-Schnarrenberger, Sie haben nach den Gründen gefragt, die für eine vollständige Abschaffung des Art. 23 Abs. 6 des Grundgesetzes sprechen. Ich gehe davon aus, dass unsere Gesellschaft im Hinblick auf ihre Vorstellungen, wie das Zusammenleben vernünftig geordnet werden soll und welche Rolle der Staat in diesem Zusammenhang spielen soll, im Hinblick auf die Frage nach der sozialen Gerechtigkeit sowie den Wirtschaftsstandort bestimmte Interessen hat, die sie von allen anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union unterscheiden. Dazu gehören auch kulturelle Aspekte und nicht zuletzt unsere Sprache, die in der Europäischen Union Not leidend ist und nicht mit der Effektivität durchgesetzt wird, wie ich es mir wünsche.

Vor diesem Hintergrund ist es bedauerlich, wenn die Vertretung der gemeinsamen Anliegen in Brüssel seit 1957 – das ist keine parteipolitische Frage – nicht so objektiv und effektiv erfolgt, wie sie sein könnte. Dafür gibt es viele Ursachen. Die aus meiner Sicht gravierendste Ursache ist – Herr Meyer hat sie bereits genannt –, dass die Bundesregierung es nicht verstanden hat, ihre Europapolitik besser zu koordinieren. Weder die letzte noch die jetzige Bundesregierung haben es geschafft, ein Europaministerium einzurichten und damit die Koordinierungsfunktion zu erfüllen, die beispielsweise in Großbritannien selbstverständlich der Europastaatssekretär beim Premierminister wahrnimmt. Aber das ist nicht Gegenstand unserer heutigen Debatte.

Der Ländervertreter ist in der Gesamtbetrachtung ein weiterer Mosaikstein, der unsere Aufstellung in Brüssel aus drei Gründen problematisch erscheinen lässt. Es gibt als Erstes die Package Deals – davon hat Herr Meyer gesprochen –, als Zweites zeitliche Erfordernisse – die Erfahrung lehrt, dass die Koordination häufig nicht zeitgerecht erfolgt; die neue Regelung über die Europakammer soll zu einer Beschleunigung führen; aber es bleibt abzuwarten, ob das funktioniert – und als Drittes – das ist schon bei Herr Möllers angekungen – das Problem der Kontrolle. Wie soll beispielsweise der Bayerische Landtag den mecklenburg-vorpommerischen Minister im Bundesrat, mit dem er

Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber

- (A) nicht zufrieden ist, kontrollieren? Das funktioniert nicht. Deswegen bin ich der Meinung, dass die vollständige Abschaffung des Art. 23 Abs. 6 der bessere Weg wäre, wenn man das Konzept der föderalistischen Ordnung, wie wir es gestern beschrieben haben, ernst nimmt und perfektionieren will.

Eine Kompensation kann aus meiner Sicht – das klingt schon an – in der Ausweitung der Möglichkeiten im innerstaatlichen Bereich bestehen, auf die Bundesregierung einzuwirken. Ich hatte das Vergnügen, an der Anhörung zum europäischen Verfassungsvertrag teilzunehmen. Ich kann bei allem Respekt vor diesem Hohen Haus nur sagen: Sie mussten zum Jagen getragen werden. Selbst dann wollten Sie nicht richtig. Dass es hier sozusagen zu einem Gleichziehen von Bundesrat und Bundestag kommt – das ist in der jetzigen Reform zwar nicht vorgesehen, liegt aber auf der Hand; das legt der Vergleich mit allen anderen europäischen Staaten nahe –, wäre aus meiner Sicht ein erster Schritt in die richtige Richtung.

Ein zweiter Schritt wäre, die internen Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundesrates auszuweiten. Man könnte den schwer zu verstehenden Art. 23 Abs. 5 des Grundgesetzes, in dem zwischen Bundesgesetzen und ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen der Bundesländer differenziert wird, anders formulieren und dem Bundesrat durch eine einheitliche Gestaltung mehr Mitsprachemöglichkeiten im innerstaatlichen Bereich geben, allerdings um den Preis, dass die Außenvertretung dann allein durch den Bund erfolgt.

- (B) Gleichwohl ist die vorgeschlagene Fassung des Art. 23 Abs. 6 ein Schritt in die richtige Richtung. Sie ist besser als der Status quo, vor allem wenn die Bundesländer neue ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen erhalten. Schon die geltende Regelung sieht vor, dass der Vertreter der Länder in den aufgeführten Fällen die Verhandlungen führen soll. „Soll“ bedeutet, dass es im intendierten Ermessen des Verfassungsgebers liegt. Es gibt zwar Ausnahmeregelungen und manchmal ist das auch unterlaufen worden. Aber in einer Vielzahl von Fällen kommt der Vertreter der Länder ins Spiel, erst recht nach der Reform. Dass man das auf drei Materien beschränkt, scheint mir ein Fortschritt zu sein. Es ist zwar nicht ganz das, was ich mir wünsche. Aber diese Regelung ist zu begrüßen. Natürlich hat die Änderung der Formulierung „soll ein Vertreter der Länder“ in „wird ein Vertreter der Länder“ eine Verfestigung zur Folge. Aber mir scheint das eher der Rechtsklarheit zu dienen.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Dann kommt nun Herr Professor Meyer zu Wort. Er beantwortet die Fragen der Kollegen Miersch, Benneter und Tauss sowie der Kollegin Leutheusser-Schnarrenberger.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer:

Die Abweichungsregel selbst spielt, glaube ich, im Hinblick auf die Europatauglichkeit keine Rolle. Bund

und Länder sind ja daran gebunden. Ob sie es können, kann man im Vorhinein nicht sagen. Allerdings kann die Halbjahresfrist, wenn sie denn beibehalten wird, eine beträchtliche Rolle spielen. (C)

Herr Benneter, ich verstehe, dass Sie Ihr Verhandlungsgeschick ins rechte Licht rücken wollen. Aber ich habe zwei Einwände. Es ist ein qualitativer Unterschied, ob nur ein Vertreter der Länder in den entsprechenden Angelegenheiten auf europäischer Ebene tätig werden kann oder ob er es soll. Jeder weiß doch, dass das nicht funktioniert hat. Dabei hatten die Bundesländer das Recht, zu sagen: Wir wollen. Der Bund hätte nicht in jedem Fall sagen können: Ihr dürft nicht. – Offensichtlich gibt es Schwierigkeiten innerhalb der Bundesländer; das ist ganz verständlich. Es gibt keine Ländermeinung zu Europa. Vielmehr gibt es 16 Bundesländer, die unterschiedliche Positionen vertreten. Je politischer die Agenda ist, desto wahrscheinlicher ist, dass es eine Mehrheits- und eine Minderheitsmeinung gibt. Es wird oft suggeriert, dass die Gemeinschaft der Bundesländer genauso gut eine einheitliche Meinung organisieren kann wie der Bund. Das kann sie tatsächlich aber nicht. Es grenzte schon an ein Wunder, wenn alle Bundesländer an einem Strang zögen.

Weil es sich um einen quantitativ andersartigen Schritt handelt und dieser nicht mehr rückgängig gemacht werden kann – im Gegensatz zu einer Regelung, die praktisch nicht angewendet worden ist und die vielleicht obsolet wird –, ist er meiner Meinung nach nicht vertretbar. Wenn ich mich an die Diskussionen in der Bundesstaatskommission richtig erinnere, dann habe ich zumindest drei- oder viermal ein Njet der Bundesländer gehört. Das ist immer akzeptiert worden. Ich denke, hier ist ein Punkt, an dem der Bund einmal Njet sagen sollte. (D)

Herr Benneter, Sie haben gefragt, ob die nun vorgesehene Mithaftung die Bundesländer dazu bringt, sich europarechtskonform zu verhalten. Ich denke, das hängt davon ab, wie viel sie zahlen müssen. 65 Prozent zahlt der Bund, wenn ich das richtig sehe. – Wie ich gerade höre, zahlt der Bund bei Vertragsverletzungen nur 15 Prozent. Das verursachende Bundesland zahlt jedenfalls nicht alles. Die Mithaftung kann sicherlich dazu führen, dass sich jedes Bundesland vorher genau überlegt, ob es sich europarechtskonform verhalten oder ob es zahlen will.

Frau Leutheusser-Schnarrenberger, Sie haben gefragt, ob die vorgesehenen Einschränkungen einer Kompensation bedürfen. Ich schließe mich hier Herrn Huber an. Es ist sehr wichtig, dass die Bundesländer so früh wie möglich informiert werden. Das heißt, in dem Augenblick, in dem die Bundesregierung erfährt, dass beispielsweise ein Grünbuch erarbeitet werden soll, sollten die Bundesländer informiert werden. Das Problem ist offensichtlich, dass die Bundesländer bislang nicht schnell genug reagiert haben. Daher halte ich es für bedenkenswert, unterhalb der Verfassung Fristen für die Reaktion der Bundesländer einzuführen, damit diese unter einen gewissen Druck gesetzt werden. Sicherlich sollte der Bund nicht versuchen, seine

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer

- (A) Meinung bei einer Agenda durchzusetzen, die eigentlich die Bundesländer bestimmen. Vielmehr sollte er Rücksicht auf die Bundesländer nehmen; das ist selbstverständlich. Aber die Bundesländer müssen sich auch artikulieren, damit der Bund entsprechend agieren kann. Das kann man vielleicht besser organisieren, als das heutzutage der Fall ist.

Herr Tauss, Sie haben gefragt, ob der Wegfall der Rahmengesetzgebung dem Wissenschaftsbereich schadet. Es geht nicht um den Wegfall der Rahmengesetzgebung, sondern um die Verlagerung von Kompetenzen des Bundes auf die Bundesländer. So sollen die Bundesländer für die interne Hochschulorganisation ausschließlich zuständig sein. Ich sehe nicht, dass das unter europarechtlichen Gesichtspunkten besondere Schwierigkeiten bereiten wird. Schwierigkeiten dürfte es aber geben, wenn man Abweichungsmöglichkeiten beim Hochschulzugang und bei den Hochschulabschlüssen zuließe. Hier sehe ich keine Notwendigkeit für Abweichungsmöglichkeiten der Bundesländer; denn das kann, wie gesagt, unter europarechtlichen Gesichtspunkten und im Hinblick auf das europäische Hochschulsystem zu Schwierigkeiten führen.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Das Wort hat jetzt Herr Professor Möllers. Er beantwortet die Fragen des Kollegen Miersch.

- (B) **Sachverständiger Prof. Dr. Christian Möllers:**

Lassen Sie mich noch ein Wort zu Herrn Tauss sagen. Die Europatauglichkeit ist mit Blick auf den Parlamentarismus und Bund und Länder sehr wichtig. Das Schlimmste, was in Bezug auf die Europatauglichkeit passieren kann, ist, wenn eine parlamentarische Regelung, sei sie vom Bundestag, sei sie von einem Landtag, durch ein Gericht aufgehoben wird, noch dazu durch ein nationales Gericht. Es ist ganz klar: Das Bundesverfassungsgericht hat mit Blick auf die europäische Integration aus guten Gründen Blut geleckt. Es schaut sich sehr genau an, ob die Parlamente nicht nur mit Selbstbewusstsein, sondern – dies möchte ich hinzufügen – durchaus auch mit Kenntnis der Rechtslage ihre eigenen politischen Entscheidungsspielräume wahrnehmen. Wenn die Parlamente so tun, als vollzögen sie Sachzwänge, ist das ein guter Grund für das Bundesverfassungsgericht, gesetzliche Entscheidungen aufzuheben. Dann ist nämlich ihre demokratische Legitimation infrage gestellt. Das ist so etwas wie Nichtausübung von politischem Ermessen. Wie gesagt, ich bin auf die Vorratsdatenspeicherung und ihre Umsetzung sehr gespannt.

Nun zur Frage von Herrn Miersch zur Abweichungsgesetzgebung. Erstens. Wie immer hat Herr Meyer das Wesentliche schon gesagt. Die Fristenregelung ist natürlich ein Unding. Dass Sie sozusagen sechs Monate lang warten müssen, bis etwas vollzogen wird, ist nicht nur demokratietheoretisch sehr, sehr eigenartig, sondern in der Tat auch ein großes Problem. Dass man dann eine Zweidrittelregelung braucht, um

- das durchzusetzen, ist völlig unhandlich. Das scheint mir verfassungs- und europarechtlich sehr bedenklich zu sein. (C)

Das Zweite ist kein Argument, das ich dagegen anführen möchte, ich möchte nur darauf hingewiesen haben: Es wird unglaublich kompliziert, und zwar vor allem im Umweltrecht. Wir haben ein Naturschutzrecht und ein Wasserhaushaltsrecht. Wir haben bei europarechtlichen Regelungen, die in Richtlinienform ergangen sind – das ist zum Beispiel im Trinkwasserrecht der Fall –, das erstaunliche Phänomen, dass wir einen doppelten Anwendungsvorrang sowohl vom Europarecht als auch vom Landesrecht bei einer bestehenden Bundesregelung haben, die wiederum einen Abweichungskernkompetenzgehalt hat. Das heißt, anders als beim Geltungsvorrang des Art. 31 des Grundgesetzes haben wir im Prinzip drei geltende Normen. Wir müssen diese drei geltenden Normen miteinander auslegen, um die Rechtslage zu ermitteln. Das wird unglaublich kompliziert. Das ohnehin nicht ganz einfache Umweltrecht wird im Naturschutzrecht und im Wasserhaushaltsrecht einen Komplexitätsschub bekommen. Man muss kein Prophet sein, um zu sagen, dass das nicht durchgehalten wird. In fünf Jahren ist das wieder weg, so oder so, da bin ich mir relativ sicher, je nachdem, was der europäische Gesetzgeber auch noch so unternimmt.

- Es ist schon sehr unhandlich – das wissen wir aus dem Europarecht –, überhaupt Anwendungsvorrang zu behandeln, weil man im Grunde immer beide Normen gleichzeitig im Blick haben muss. Das wird sehr, sehr schwierig werden. Das ist keine Empfehlung dafür, aber auch kein wirklich finales Argument dagegen. (D)

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Jetzt kommt Herr Professor Müller-Graff mit der Antwort auf die Frage des Kollegen Tauss.

Sachverständiger Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff:

Herr Abgeordneter Tauss, Sie haben die Frage gestellt, ob Art. 23 Abs. 6 neu, damit natürlich gleichzeitig auch Art. 23 Abs. 6 kompatibel mit Perspektiven des Verfassungsvertrages ist. Sie haben gefragt: Wie verhält sich das zu den Bestimmungen, die vorgesehen sind?

Es gibt das Frühwarnsystem in Protokoll 2 VVE. Die Art. 5 bis 7 dieses Protokolls könnten die Frage dessen, was wir unter Art. 23 Abs. 6 diskutieren, nämlich die Außenwendung des Bundesstaates, entspannen, weil dieses Protokoll über die Subsidiarität und die Verhältnismäßigkeit die Einbeziehung der in diesem Entwurf so genannten zweiten Kammern in das Frühwarnsystem vorsieht. Das ist nicht nur die Information und nicht nur die Möglichkeit zur Stellungnahme unter dem Gesichtspunkt des Subsidiaritätsprinzips und damit auch der Frage, ob eine Kompetenz überhaupt besteht, sondern es gibt dann sogar noch die Möglichkeit, dass, wenn sich ein Widerstand regt, der sich auch in Parlamenten anderer Länder zeigt, der

Sachverständiger Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff

- (A) nach fest berechneten Anteilen ein Drittel ausmacht, ein Entwurf zurückgezogen und überarbeitet werden muss.

(Zuruf: Das setzt aber Handlungsfähigkeit voraus und nicht das, was Kollege Meyer geschildert hat!)

– Das wollte ich gerade sagen. Da wollte ich gerade hin.

Ich sage: Das könnte das entspannen. Aber immerhin: Der Bundesrat ist da zunächst einmal voll dabei.

Ob damit die Frage der Außenrepräsentanz durch die Länder völlig erledigt ist, scheint mir dann doch zweifelhaft. Nach all dem, was hier ausgeführt worden ist, will ich sagen, dass ich Art. 23 Abs. 6 neu etwas entspannter sehe als andere. Dies gilt auch für den bestehenden Art. 23 Abs. 6 und nicht nur diese Änderung. Diese Neuerung ist unter dem Gesichtspunkt der Europatauglichkeit neutral, ja vielleicht sogar zart integrationsdienlich. Das muss ich natürlich begründen.

Art. 23 Abs. 6 neu ist nicht ein völliges Novum. In Art. 23 Abs. 6 wird lediglich das Wörtchen „soll“ durch das Wörtchen „wird“ ersetzt. Es geht also schon jetzt; später ist es verpflichtend. Gleichzeitig wird dadurch der Kreis potenzieller Querelen, wo im Schwerpunkt ausschließliche Kompetenzen der Länder betroffen sind, die dann von einem Vertreter der Länder im Rat vertreten werden sollen, eingegrenzt.

- (B) Natürlich, Kultur ist überall und alle sind dafür zuständig. Aber davor steht: „im Schwerpunkt“. Das ist schon einmal eine Einschränkung. Da ist eine Randunschärfe, die sicherlich Anlass für Querelen bieten kann. Aber das ist ein Preis, den man zahlen muss. Niemand ist vollkommen, auch nicht die Formulierung solcher Normen. Das scheint mir hinnehmbar zu sein.

Die Kritikpunkte, die vorgetragen worden sind, sind bekannt. Sie sind alt. Im Übrigen vermischen sie sich so, wie sie vorgetragen worden sind, zum Teil mit den Kritikpunkten an Art. 23 Abs. 2 bis 7 insgesamt; sie sind also nicht nur auf die Außenrepräsentanz bezogen. Es gab ja die Bundesstaatskommission. Das ist alles zusammengefasst und vorgetragen worden.

Zum Netzwerk: Da wird gesagt, Ländervertreter haben zwar die Sachkompetenz, aber wenig Erfahrung mit europäischen Verhandlungen; sie könnten kein Netzwerk aufbauen; sie verstünden sich nicht darauf, Gesamtpakete zu schnüren; außerdem verfügten sie nicht über Koordinierungsfähigkeit. Woher weiß man das? Hat man damit so viel Praxis und so viel Erfahrung, dass man zu einer solchen steilen These kommen kann? Oder muss man nicht darüber nachdenken, wie man so etwas praktisch lösen kann: Designation einer Kerntuppe von Vertretern aus den Ländern. Dann ist nicht einmal dieser und einmal jener zuständig. Es geht um die Schaffung von professionellen Vertretern der Länder auf der europäischen Ebene. Hier sollte die Praxis findig genug sein, wenn sie es denn will.

Ich darf darauf hinweisen, dass man einige Kritikpunkte der Bundesstaatskommission aufgenommen

hat, interessanterweise in der Begründung des Begleitgesetzes, und zwar etwas eigentümlich. Da wird die Änderung des Begleitgesetzes in Bezug auf Art. 23 Abs. 6 begründet. Dann wird die Koalitionsvereinbarung nachgeschoben. Das ist ein ganzer Fächer von Möglichkeiten, wie man das verbessern kann. Das entspricht im Wesentlichen genau diesen Kritikpunkten. (C)

Wenn man es will, ist das schon lösbar. Je mehr ich hier gehört habe, wie da doch einseitig eingeschlagen worden ist, desto mehr sehe ich in diesem Vorschlag eigentlich etwas Positives. Man wagt ein Experiment. Jetzt versuchen wir einfach einmal, ob das klappt. Wenn es nicht gut geht, dann hat man wirklich belastbare Erfahrungen. So sind das alles Mutmaßungen: „Das geht nicht“, oder: „Das wird nicht gehen“. Man versucht das in diesem begrenzten Teilbereich. Dann wird man sehen, ob das ermutigt, es sogar noch auf andere Bereiche auszuweiten. Ich hatte gestern schon Gelegenheit, die Wissenschaft anzusprechen. Ich will das einmal ganz beiseite lassen. Man sollte das Experiment einmal wagen und so etwas nicht sofort, bevor man Erfahrungen hat, ausschließen und sagen, das gehe nicht.

Warum? Das ist vorhin schon gesagt worden: Wenn man im Prinzip ein föderales System will, dann hat das Konsequenzen. Wenn das föderale System Gesetzgebungskompetenzen auf der Ebene der Gliedstaaten hat – in Spanien ist das ein bisschen anders; in Österreich ist es ähnlich, aber viel schwächer; in Belgien ist es sehr kompliziert –, gerät man in einen supranationalen Rahmen der Gesetzgebung und eben nicht nur in einen völkerrechtlichen Rahmen, der auch angesprochen worden ist. Da ist das durchaus eine mögliche, eine vertretbare Konsequenz. Es bleibt natürlich die Frage: Ist es effektiv? Das habe ich aber schon angesprochen. Dann muss man sich eben etwas einfallen lassen, wie man so etwas bündelt, wie man hier koordiniert. (D)

Dann hatte ich noch gesagt: Es könnte einen Nutzen für die Integration, für die Europäische Gemeinschaft selbst haben. Denn es kommt im Rat in Brüssel dann eben doch die Stimme der innerstaatlich zuständigen Ebene, mediatisiert, aber immerhin, zum Tragen. Ich würde sogar einen leichten Legitimationsgewinn darin sehen, dass die Mediatisierung nicht über den Bund erfolgt. Es ist natürlich auch eine Mediatisierung, es ist eine Desorientierung der parlamentarischen Verantwortung. Das ist alles bekannt. Aber es ist auch ein bisschen Legitimationsgewinn. Wenn alle kritisieren, wird man förmlich darauf gebracht, zu fragen: Und wo bleibt das Positive? Ja, es gibt schon auch positive Punkte. Es gibt eine Chance zur Bündelung der Länder, die da in Brüssel jedes für sich herumspringen, wenn tatsächlich einer der ihren auftritt.

Außerdem könnte die Umsetzungsbereitschaft positiv gestimmt werden, wenn man von jemandem vertreten wird, der von der eigenen Ebene kommt, nicht mediatisiert, wo anschließend gemault wird, dass es doch nicht so gegangen ist.

Ein letzter Punkt. Es war die Rede davon, wegen der Reduktion so genannter Fachräte sei es konträr zu

Sachverständiger Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff

- (A) den Perspektiven des Ratskonzeptes im Verfassungsvertrag. Auch das ist eine steile These. Das stellt man fest, wenn man sich den Vertrag genau ansieht. Natürlich kann man das aus Art. I-24 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 4 entnehmen. Das ist sicher eine Tendenz. Aber erstens ist das noch nicht geltendes Primärrecht. Zweitens ist die Konsequenz, die daraus gezogen wird, meines Erachtens nicht schlüssig. Denn selbst bei der Reduktion der Fachräte auf den allgemeinen Rat steht das nicht dem Auftreten eines Landesministers entgegen. Art. I-23 des Verfassungsvertrages setzt den jetzigen Art. 203 des EG-Vertrages fort.

Damit wird nicht das mitgliedstaatliche Bestimmungsrecht über seine individuelle oder funktionale Repräsentation bei einzelnen Tagesordnungspunkten begrenzt. Ich verrate Ihnen kein Geheimnis aus Brüssel: Auch der Rat arbeitet nach Tagesordnungspunkten. Da kann in einem laufenden Rat ausgewechselt werden, wenn diese Kompetenz kommt. Das heißt auch nicht, dass derjenige, der von Länderseite beispielsweise im Bereich Rundfunk etwas vertritt, deshalb schon dafür zuständig wäre, ein Gesamtpaket über ganz andere Bereiche abzuschließen. Die Koordination zwischen dem Ländervertreter in diesem Tagesordnungspunkt und dem Bundesvertreter in den anderen Tagesordnungspunkten muss natürlich außerhalb des Rates geleistet werden. Das ist doch die Herausforderung.

Ich komme nach all dem, was ich hier gehört habe, eher zu dem Schluss: Man sollte dieses Experiment wagen und sehen, ob es sich bewährt.

(B)

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Zum Abschluss dieser Runde erhält Herr Professor Scharpf das Wort zur Beantwortung der Frage des Kollegen Benneter.

Sachverständiger Prof. Dr. Fritz W. Scharpf:

Herr Benneter, Ihre Frage verschafft mir das Vergnügen, den Kollegen Meyer interpretieren zu können. Was er wirklich gemeint hat,

(Heiterkeit)

ist, dass Art. 104 a Abs. 6 neu zwei Tatbestände hat. In Satz 1 wird die Haftung für Vertragsverletzungen geregelt. Die innerstaatliche Haftung für Vertragsverletzungen ist in Satz 1 in der Tat strikt nach dem Verursacherprinzip geregelt. Es ist in der Tat zu hoffen, dass sich die Praxis der Länder im Vollzug von EU-Richtlinien auch durch die Erwartung beeinflussen lässt, dass bei Verstößen gegen das Vertragsrecht die Haftung am Ende ausschließlich bei dem Land anfällt. Insofern gratuliere auch ich zu dem Verhandlungserfolg, der in der Periode nach Ende der Kommissionsarbeit noch erzielt worden ist.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Dann kommen wir jetzt zu der letzten Fragerunde, meine sehr verehrten Damen und Herren. Es liegen noch drei Wortmeldungen vor. Damit das nicht gänzlich

ohne Beteiligung des Bundesrates stattfindet, erhält das Wort zuerst der Kollege Dr. Schön vom Freistaat Bayern. (C)

Ministerialdirektor Dr. Walter Schön (Bayern):

Ich habe zwei Fragen, zunächst an Professor Kirchhof und dann an den Herrn Landtagspräsidenten.

Nach den theoretischen Erwägungen zur Praxis des Art. 23, die wir hier gehört haben, hätte ich gerne gewusst, auf welche empirischen Untersuchungen Sie das Ganze abstützen. Mir ist eine Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage dieses Hauses aus dem Jahre 2002 in Erinnerung, in der die Bundesregierung sagt, dass sie Koordinierungsprobleme im Rahmen des Art. 23 mit den Ländern nicht hat. Mir ist aber auch in Erinnerung, dass es über die Frage des „soll“ in Art. 23 Abs. 6 in etwa einem Dutzend Fälle Streit zwischen dem Bund und dem Bundesrat darüber gegeben hat, wer die Bundesrepublik Deutschland im gegebenen Fall zum gegebenen Tagesordnungspunkt auf der europäischen Ebene vertritt.

Nun haben wir genau an dieser Stelle zwei Veränderungen, zum Ersten eine thematische Eingrenzung, die nicht mehr auf alle ausschließlichen Gesetzgebungen der Länder abzielt, sondern auf die hier enumerativ genannten. Zum Zweiten ist aus der Soll-Bestimmung eine Muss-Bestimmung geworden. Deswegen frage ich Herrn Professor Kirchhof: Glauben Sie nicht, dass diese Lösung eine Konfliktminimierungslösung ist und nicht zu einer weiteren Komplizierung, wenn man sie bisher überhaupt irgendwo nachweisen kann, beiträgt? (D)

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Präsidenten Glück. Hier ist zwischendurch die Frage aufgetaucht: Wo und wie kommen die Landesparlamente mit ihren Vorstellungen zum Zuge, die sich eventuell europapolitisch niederschlagen müssen? Deswegen meine Frage: Wie anders als über Art. 23 und über die Mitwirkung der Länder sollen eigentlich die Kompetenzen, die in den Ländern liegen, wenn sie denn europapolitisch berührt werden, besser vertreten werden als durch diese vielleicht nicht besonders schöne, aber durchaus praktikable Lösung?

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Das Wort für die zweite Frage geht an den Kollegen Kröning, SPD-Fraktion.

Volker Kröning, MdB (SPD):

Herr Vorsitzender, ich bin sehr froh über die Vorgabe, die Sie und Ihr Kollege gestern gemacht haben, nämlich dass wir sorgfältig zwischen Anhörung und Aussprache unterscheiden. Ich war heute stärker als noch gestern in Versuchung, diese feine Unterscheidung zu durchbrechen. Also beschränke ich mich auf zwei Fragen, eine an Herrn Professor Henneke und eine an Herrn Präsidenten Glück.

Die Frage: „Bekommen wir mehr? Bekommen wir weniger? Bekommt der oder der mehr oder bekommen alle mehr?“, ist wahrscheinlich die Grundfrage bei der

Volker Kröning, MdB

- (A) Bewertung dieser beiden Gesetzentwürfe, von denen heute zum Glück auch schon im Plural die Rede war, nämlich dem einen zur Änderung des Grundgesetzes und dem anderen für ein Föderalismusreform-Begleitgesetz.

An Sie, Herr Henneke, die Frage, die ich jetzt ganz bewusst im Hinblick auf einen Vergleich zwischen den deutschen Kommunen und den Kommunen in anderen Föderalstaaten der Europäischen Union stellen möchte: Stehen sich die deutschen Kommunen im Vergleich zu Gemeinden in anderen europäischen Föderalstaaten eigentlich jetzt schon besser? Verbessern sie sich mit dem, was wir hier vorlegen, zusätzlich? Oder sagen Sie, das ist neutral oder eine Verschlechterung? Das ist mir sehr, sehr wichtig, weil wir gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern, die – bis auf ganz wenige – schon nicht mehr da sind, einen Beweis führen müssen, dass das Vierebenengemeinwesen, in dem wir leben – Gemeinden, Länder, Bund, Europa –, die Grunderwartung der Bürgerinnen und Bürger erfüllt und in Zukunft handlungsfähiger und auch leistungsfähiger wird. Diese Frage stelle ich aus einem Stadtstaat kommend, der sich weder seiner Größe schämt noch wegen seiner Leistungsfähigkeit einen Spiegel vorhalten lassen muss, besonders gern.

- (B) Herr Präsident Glück, wir haben lauter Verfassungen in der Verfassung. Als Vertreter des Bundes gestehe ich ganz klar: Das wird sich bei der kleinen Finanzverfassungsreform, die in dem Paket enthalten ist, auch noch zeigen, ebenso bei der kleinen Europaverfassungsreform. Beides sind nur Teilstücke. Die Europaverfassungsreform, die wir jetzt machen, ist nur ein Teilstück. Die Finanzverfassungsreform, die wir machen werden, ist nur ein Teilstück. Das wird über kurz oder lang beides weitergehen müssen. Die Frage ist nur, ob in die richtige Richtung und zeitgerecht.

An Sie eine ganz besonders pikante Frage, nämlich nach der Bildungsverfassung in der Verfassung. Alle Welt sagt, wir seien mit unserer Bildungsverfassung von jetzt oder der Bildungsverfassung von morgen nicht europatauglich. Was sagen Sie als ganz erfahrener Landespolitiker und als Vertreter eines erfolgreichen Landes? Glauben Sie, dass die Bundesrepublik Deutschland mit der Bildungsverfassung, die die zweite Ebene betont, aber die erste Ebene nicht auslässt, Positives oder Negatives bewirkt?

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Die letzte Frage in dieser Runde und zu diesem Thema stellt der Kollege Abgeordnete Montag, Bündnis 90/Die Grünen.

Jerzy Montag, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):

Auch von mir eine ganz kurze Vorbemerkung. Die Herren Sachverständigen haben uns gegenüber einen strategischen Vorteil. Sie können uns in der Beantwortung der Fragen viel von ihrer eigenen politischen und wissenschaftlichen Meinung nahe bringen. Das hat heute mehr als gestern gereizt, darauf auch zu erwi-

dern. Aber wir haben uns selber für diese Anhörung eine Ordnung gegeben, die das verbietet. Das ist an dem einen oder anderen Punkt vielleicht schade. (C)

Ich habe zu den angesprochenen Themen an Herrn Professor Huber und an Herrn Professor Meyer zwei konkrete Fragen. Es ist wohl richtig, dass wir bei der Vertretung deutscher Interessen in Brüssel nicht besonders schnell und nicht besonders gut sind. Es ist wohl auch richtig, dass uns das, was jetzt vorgeschlagen worden ist, nicht viel besser macht. Trotzdem sollten wir keine Kompromisse in die Verfassung hineinschreiben oder gar etwas, von dem wir gar nicht überzeugt sind, dass es gut sein könnte, und was zu sehr nach einem billigen, faulen Kompromiss riecht.

Deswegen meine ganz konkrete Frage zu Art. 23 Abs. 6, zu dem Vertreter, bei dem jetzt „soll“ steht und später „muss“ stehen soll: Gibt es aus der Praxis der Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in Brüssel tatsächlich ein Erfordernis, aus diesem „soll“ ein „muss“ zu machen? Ist es für die Schnelligkeit und für die Güte der Vertretung deutscher Interessen in Brüssel notwendig, diese Veränderung zu machen?

Meine zweite Frage: Die Damen und Herren Kollegen vom Bundesrat mögen mir verzeihen, wenn ich mich da in eine Binnenfrage des Bundesrates einmische. Aber da es sich um eine Verfassungsänderung handelt, der auch der Bundestag zustimmen muss, ist es nicht verkehrt. In Art. 52 wird vorgeschlagen, dass in der so genannten Europakammer des Bundesrats nunmehr auch schriftliche Umlaufbeschlüsse möglich sein sollen, was dazu führen kann und wahrscheinlich auch soll, dass es keine mündliche Aussprache, keine Verhandlung über diese Fragen in dieser Europakammer mehr gibt. Meine konkrete Frage: Ist es wegen der Schnelligkeit eine unbedingte Notwendigkeit, dies einzuführen, oder welches ist der Grund für diesen Vorschlag? (D)

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Wir kommen jetzt zur letzten Antwortrunde. Es beginnt Herr Präsident Glück mit der Frage des Kollegen Kröning.

Sachverständiger Alois Glück:

Herr Kollege Kröning, ich sehe in den Änderungen im Grundgesetz keine Auswirkungen hinsichtlich der Zukunftsfähigkeit der Bildungsverfassung. Das wird in anderen Bereichen entschieden. Die PISA-Studie zeigt uns, dass es im Hinblick auf die guten Ergebnisse keine besondere Präferenz in Bezug auf organisatorische Bildungsstrukturen gibt, sondern dass das mehr mit Inhalten zu tun hat. Von daher glaube ich, dass diese vorgesehene Regelung diesbezüglich keine besonderen Auswirkungen haben wird, weder im Positiven noch im Negativen. Die entsprechenden Qualitätsentscheidungen sind an anderen Orten zu treffen.

Herr Dr. Schön hat die Rolle der Landesparlamente in dieser Konstellation angesprochen. Natürlich bleibt sie kompliziert. Die Neuregelung ist insoweit auf jeden Fall ein Fortschritt, als die Landtage die Ministerpräsi-

Sachverständiger Alois Glück

- (A) denten im Hinblick auf die Vertretung und die Positionen der Regierung im Rahmen der Meinungsbildung im Bundesrat unmittelbar in die Rechenschaftspflicht nehmen können, während die Landtage, wenn die Bundesregierung sie vertritt, keinerlei Bezugsebene dazu haben.

Die Gesamtkonstruktion ist natürlich nicht einfach. Ich möchte aber doch darauf hinweisen, dass die Möglichkeiten der Länder, in Brüssel zu hemmen – das ist das, was Herr Schön angesprochen hat –, bisher nirgendwo belegt ist. Erlauben Sie mir, hinzuzufügen: Im Hinblick auf die gravierende Problemstellung des Erfolgs der Interessenvertretung in Brüssel vor dem Hintergrund der Organisationsstrukturen der jeweiligen Bundesregierung betrachte ich die Kritik an der jetzt neu gefassten Regelung als unverhältnismäßig. Wir haben hier eine sehr viel gravierendere Ursache für eine nicht ausreichende, rasche Handlungskompetenz, was – in Klammern bemerkt – letztlich immer mit Koalitionsstrukturen zu tun hat, in denen es dann schwer möglich ist, zum Beispiel eine Regelung der Zuordnung zum jeweiligen Bundeskanzleramt zu finden. Das scheint mir doch sehr viel gravierender zu sein. Deswegen erlaube ich mir die Bemerkung: Ich finde es etwas unverhältnismäßig, die Schwierigkeiten der effizienten Vertretung deutscher Interessen in besonderer Weise mit der Länderregelung zu verbinden.

- (B) Ich will auch noch hinzufügen: Die Länder haben abgegeben. Natürlich ist die ganze Föderalismusreform ein Geben und ein Nehmen. Es ist nun, wenn es denn schon noch erschwerend wirken sollte, auf diese wenigen Punkte eingeschränkt, die hier benannt sind. Ich kann mir momentan auch nicht vorstellen, dass das Abweichungsrecht neue, größere Probleme aufwürfe. Denn zunächst einmal sind die Länder an die Europaaufgaben gebunden und von daher nicht frei in ihren jeweiligen Regelungen, die große Diskrepanzen aufwürfen.

Warum ist uns von der Länderseite her eine solche Regelung für die Kernbereiche der Zuständigkeiten der Länder so wichtig? Weil die Erfahrung mitschwingt, dass länderspezifische Belange von den jeweiligen Bundesregierungen – das hat keine parteipolitische Komponente – nicht immer so vertreten werden, wie sich die Länder das vorstellen. Insofern sind die Bundesregierungen nicht so mit dem zu identifizieren, was von der Länderseite da ist. Dass es für die Länder jeweils nicht so einfach ist, sich zu koordinieren, ist natürlich zutreffend.

Für die Landesparlamente sind europapolitisch jetzt zwei Dinge von besonderer Bedeutung. Das erste – das wird den Bezug der Landesparlamente zu den europäischen Aufgabenstellungen schon beeinflussen und sicherlich auch verändern – ist auf der einen Seite der Stabilitätspakt und auf der anderen Seite die Möglichkeit, bei der Vertragsverletzung entsprechend sanktioniert zu werden. Das wird in den Landesparlamenten die Sensibilität in Bezug auf Europa verstärken.

Das Zweite, das für uns von außerordentlicher Bedeutung ist: Wenn gemäß dem Entwurf des Verfas-

sungsvertrags die Subsidiaritätskontrolle und damit das Frühwarnsystem eingeführt wird, werden die Parlamente Wege suchen müssen. Gegenwärtig läuft gewissermaßen ein Probetrieb. Schleswig-Holstein war in der ersten Runde mit dabei. Die Kollegen sind anwesend. Es wird für die Parlamente mit ihrer Organisationsstruktur, ihrer Arbeitsweise, ihrer Reaktionsgeschwindigkeit eine Herausforderung werden, innerhalb dieser Fristen zu Vorhaben im Hinblick auf eine mögliche Subsidiaritätsverletzung Stellung zu nehmen. Das wird in besonderem Maße auch eine Wechselwirkung zwischen europäischer Wirklichkeit und Länderwirklichkeit herstellen, sodass diese Regelungen in der Summe sehr helfen werden, die europäische Dimension stärker ins Blickfeld zu nehmen.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Jetzt kommt Herr Professor Henneke mit der Antwort auf die Frage des Kollegen Kröning.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke:

Herr Kröning, das ist eine schwierige Frage. Ich glaube, die verfassungsrechtliche Stellung, die Stellung der deutschen Kommunen vom Aufgabenumfang her ist in der Europäischen Union überdurchschnittlich stark. Das führt dazu, dass wir auf der europäischen Ebene wegen der unterschiedlichen binnenstaatlichen Regelungen nur schwierig oder gar nicht sozusagen zu Vereinheitlichungen kommen. Wir haben im europäischen Verfassungsvertrag eine Achtungsklausel für das innerstaatliche Organisationsrecht einschließlich des Rechts der kommunalen Selbstverwaltung vorgesehen. Viel mehr werden wir auf europäischer Ebene hier nicht erreichen können. Das heißt, das Klageglied, das die deutschen Kommunen oft in Europa führen, ist auch darauf zurückzuführen, dass vergleichbar starke Partner in anderen Ländern durchgängig fehlen. Insofern sollten wir um die Wurzeln kommunaler Selbstverwaltung in Deutschland nicht zu sehr besorgt sein.

Sie haben dann die Frage aufgeworfen: Trägt die Verfassungsreform – Föderalismusreform I, sage ich jetzt einmal so bewusst – dazu bei, die Stellung der Kommunen zu stärken? Im Ergebnis glaube ich das schon. Wir haben nämlich bei den Aufgaben relativ wenige Veränderungen. Wir haben mit dem gestern breit diskutierten Thema „Anwendbarkeit der landesrechtlichen Konnexitätsregelungen“ einen deutlichen Fortschritt. Wir haben die Flexibilisierung von Zuständigkeitszuweisungen. Heute Morgen ist sehr deutlich geworden, dass man Chancen und Risiken unterschiedlich beurteilen kann. Da spielt das halb volle und das halb leere Glas eine Rolle. In der Sache würde ich sagen: Die Tendenz auch schon der Bundesgesetzgebung seit den 90er-Jahren – Stichwort Zuständigkeitslockerungsgesetze – ist dahin gegangen, die unterschiedlichen kommunalen Leistungsfähigkeits- und Größenstrukturen, die unterschiedlichen Philosophien von Gebietsreformkonzepten sozusagen zwischen den neuen Ländern und Schleswig-Holstein auf der einen Seite und Nordrhein-Westfalen auf der anderen Seite

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Günter Henneke

- (A) bei der Frage zu berücksichtigen: Wer macht was? Das wird künftig, denke ich, erleichtert. Insofern können passgenauere Lösungen und Wettbewerbselemente stärker bei der Frage eintreten: Wer nimmt was wahr? Das kann für die kommunale Selbstverwaltung nach meinem Empfinden eigentlich nicht von Schaden sein.

Ich möchte einen letzten Aspekt ansprechen. Ich habe eben mit Absicht „Föderalismusreform I“ gesagt. Das, wozu wir nicht die Kraft gefunden haben, ist, bei dem Stichwort Autonomie, Stärkung im Finanzierungsbereich einen Beitrag zu leisten. Das ist etwas, was die Frage betrifft, wie wir dann wirklich die Überlebensfähigkeit nicht nur von kommunaler Selbstverwaltung, sondern auch von Länderautonomien in der Zukunft sicherstellen können. An dieses Thema muss man heran. Es ist bewusst ausgeklammert worden, um diesen ersten Schritt in der Sache nicht zu gefährden. Insofern ist das eine Aufgabe, die auf der Agenda bleibt.

Deshalb denke ich: Zwischenschritt Stärkung kommunaler Selbstverwaltung ja, auf einem Level, der im europäischen Vergleich ohnehin schon verfassungsrechtlich stark ist und bei den Aufgaben auch intensiv ausgeprägt ist.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Jetzt kommt Herr Professor Huber mit der Antwort auf die Frage des Kollegen Montag.

(B)

Sachverständiger Prof. Dr. Peter M. Huber:

Herr Montag, ich kann zunächst an das anknüpfen, was Herr Präsident Glück gesagt hat. Natürlich ist der Ländervertreter – das habe ich auch in meinem Statement geschrieben – nicht die entscheidende Ursache für die europarechtlichen Probleme, sondern eine von mehreren. Natürlich finde ich auch, dass die Neufassung – auch das habe ich geschrieben – einen Schritt in die richtige Richtung darstellt. Ich sage aber: Wenn man verschiedene Dinge reparieren kann, eines aber zum jetzigen Zeitpunkt nicht reparieren kann, kann man nicht das eine tun und das andere lassen. Es ist aus meiner Sicht kein Grund, Verbesserungen bei Art. 23 Abs. 6 zu unterlassen, wenn man sie zu diesem Zeitpunkt vornehmen kann.

Ich komme zur Empirie, die Ihrer Frage zugrunde lag und die Herr Dr. Schön bezweifelt hat. Es gibt eine Dokumentation des Regierenden Bürgermeisters von Berlin aus dem Jahr 1997 über ein Jahr Bundesratspräsidentschaft von Herrn Diepgen, in der er gerade die spezifischen Erfahrungen mit dem damals relativ jungen Art. 23 Abs. 6 niedergelegt hat, die auch verschiedentlich zitiert wird. Das ist, glaube ich, ein empirischer Beleg, wenn auch nur auf ein Jahr bezogen.

Es gibt die Statistik der Europäischen Union – nicht offiziell, aber inoffiziell –, dass Deutschland der am meisten überstimmte Mitgliedstaat der Europäischen Union ist. Das liegt nicht nur, aber auch am Ländervertreter.

Es gibt die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage, Herr Schön. (C)

Ich kann mich an die Föderalismuskommission und an alle Vertreter der Bundesregierung – von Frau Künast über Herrn Geiger bis hin zu Herrn Eichel – erinnern, die in seltsam gespaltener Weise andere Erfahrungsberichte abgeliefert haben, als sie in der Antwort auf die Große Anfrage niedergelegt worden sind.

Ich habe vom Bundesjustizministerium in dieser Kommission – Sie vielleicht auch – eine Dokumentation über 20 Rechtsetzungsvorhaben bekommen – das war ein enormer Papierstapel –, in der der Werdegang von Umsetzungsgesetzen bzw. von Richtlinien und Beschlüssen und der Willensbildungsprozess der Bundesrepublik Deutschland intern dokumentiert gewesen ist. Man muss sagen, es gab keinen einzigen, bei dem man erst nach der Beschlussfassung im Rat innerstaatlich mit der Willensbildung zu Ende war. Aber es war in 19 von den 20 Fällen so, dass es so zögerlich und so schwierig gewesen ist, dass man ein oder zwei Tage vorher fertig wurde, sodass man auf die Verhandlungsführung in Brüssel keinen effektiven Einfluss mehr nehmen konnte. Ich meine schon, dass das empirische Belege aus der Staatspraxis sind, die jedenfalls ein Fragezeichen rechtfertigen.

Herr Montag, ich glaube, dass die Verschärfung des Art. 23 Abs. 6 – Soll-Vorschrift gegen Muss-Vorschrift – eher im Interesse des Anliegens einer effektiveren Aufstellung ist. Wenn es diese Materien schon gibt, ist es besser, den Streit zu vermeiden – darauf hat Herr Schön auch hingewiesen – und möglichst frühzeitig die dann zuständigen Ländervertreter mit der Aufgabe zu betrauen. (D)

Aus europarechtlicher Sicht gibt es keine zwingende Anforderung. Man kann sich im Rat enthalten. Die Enthaltung heißt im Brüsseler Jargon nicht umsonst „German word“, wie Sie vielleicht wissen. Das ist kein Zufall und hat auch etwas mit unserer Europa-tauglichkeit zu tun.

Auch die Umlaufbeschlüsse dienen, wie ich meine, der Effektivität. Die Europakammer hat zwischen ihrer Einrichtung 1994 und dem Jahr 2001 – das ist die Statistik, die ich kenne – ganze drei Mal getagt, war also nicht sonderlich effektiv, was unter anderem an der Schwierigkeit liegt, die Leute rechtzeitig zusammenzubringen. Das Umlaufverfahren mag hier Abhilfe schaffen. Jedenfalls geht es in die richtige Richtung.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Dann kommt jetzt Herr Professor Kirchhof zu der Frage von Herrn Dr. Schön.

Sachverständiger Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof:

Das Erste, zu Ihrer Frage nach Art. 23 Abs. 6: Wir reden uns in unserer Position als deutscher Mitgliedstaat etwas klein, wenn man einmal das gesamte Gebiet in dem gesamten Verfahren sieht. Im Vorfeld, bevor das Ganze in Ratssitzungen oder in Kommissionsverhandlungen oder Ähnliches geht, ist Deutsch-

Sachverständiger Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof

(A) land sehr gut aufgestellt. Wenn Sie mich in diesem Bereich nach Empirie fragen, muss ich allerdings passen. Aber nach meinen Erfahrungen, sei es über Verbände, sei es über Länder, ist Deutschland bei der Formulierung im Vorfeld der Richtlinienentstehung sehr gut vertreten. Wir haben sogar Richtlinien, die kommen auf deutsche Bestellung. Das ist natürlich nicht das geordnete staatliche Verfahren, das wir hier im Grundgesetz vielleicht mit verassen wollen. Aber man muss das doch als Gesamtbild sehen. So schlecht stehen wir nicht da.

Erst wenn es in den Rat geht, kommt diese Fülle des Materials, dann kommt die schnelle Festlegung, dann wird das Ganze etwas druckvoll, und da haben wir dann oft das Nachsehen. Zur Empirie hat Herr Huber einiges gesagt.

Das Zweite. Das Thema Föderalismus und deutscher Mitgliedstaat in der EG ist eines der betrüblichen Themen, bei denen man es niemandem recht machen kann. Wenn wir einen starken deutschen Mitgliedstaat wollen, müssen wir auf jede föderale Anbindung verzichten. Wenn wir einen Föderalismus wollen, müssen wir auf jeden Zentralismus nach außen verzichten. Also, das eine ist die Absauganlage des Föderalismus, das andere entkräftet natürlich etwas das Auftreten des deutschen Staates. Damit sind Sie bei der Quadratur des Kreises.

(B) Also kann man eine vernünftige Lösung nur in einer Form finden, die erstens Konflikte in einer Weise weitgehend ausschließt und die zweitens dem Föderalismus an klar definierten Stellen wieder Raum gibt. Das ist mit Art. 23 Abs. 6 nicht schlecht gelungen. Da gäbe es auch andere Möglichkeiten. Wir können schnell reagieren, wenn nur ein Vertreter da ist. In diesen kleinen Bereichen wird sozusagen auch nur ein Stückchen vom Zentralismus weggegangen, der sonst zwangsläufig herrscht. Die drei Bereiche sind nun wirklich nicht groß.

Bei der schulischen Bildung wissen wir genau, was das ist. Herr Meyer sagte, es gebe auch noch Auslandsschulen. Herr Meyer, dazu muss ich sagen: Die paar Botschaftsschulen – die schulischen Leistungen sollten ja vergleichbar sein – dürfen die Länder mitmachen, zumal sie immer nur einen Vertreter schicken. Damit hätte ich kein Problem.

Beim Rundfunk gilt genau dasselbe. Da wäre Ihr Einwurf: „Es gibt eine Deutsche Welle“, wahrscheinlich auch recht. Das ist aber sicherlich nicht das große Thema.

Dann kommt das Problem mit der Kultur. Es geht darum, dass eine ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis der Länder sowieso vorhanden sein muss. Diese muss erst einmal nachgewiesen werden. Damit geht es um den Schwerpunkt Betroffenheit. Dann ist der Bereich der Kultur schon sehr, sehr eingegrenzt.

Ich sehe auch kein Problem mit Art. 32 des Grundgesetzes. Da geht es um auswärtige Beziehungen und Verträge. Art. 23 reagiert gerade darauf, dass unser Verhältnis zur EG keine auswärtige Beziehung mehr

(C) ist. Wir sind doch aus dem Stadium eines völkerrechtlichen Vertrages, in dem Vertragspartner zusammenkommen, schon lange heraus. Deshalb brauchen wir da eine institutionalisierte Lösung. Das sind permanente Verfahren. Das sind institutionalisierte Verfahren mit festen Beteiligungen. Also wäre ich aus dem Art. 32 da völlig raus.

Insgesamt, weil es klein und klar definiert ist, ist mir auch recht, dass man jetzt einmal zu harten Taten schreitet und sagt: Dann wird er beteiligt. Ein Vertreter macht das schnell.

Es kommt natürlich darauf an – das ist die Hoffnung, die ich in Art. 23 Abs. 6 setze –, was die Länder daraus machen. Sie haben bereits einfachgesetzlich festgelegt, dass in den Ratssitzungen nur ein Minister vertreten kann, also dass man das auf eine bestimmte Höhe hebt. Es wäre sicher eine richtige Anregung, dass man sich vielleicht über den Bundesrat bei den Ländern darauf verständigt, dass das ein bestimmter Minister dauerhaft macht, der sozusagen die Aufgabe der Außenvertretung bekommt. Denn wenn das von kleiner Sachmaterie zu kleiner Sachmaterie hin- und herspringt, dann wird da sehr schnell durchaus ein Potpourri unterschiedlicher Meinungen herrschen.

Sie sagten, die Länder würden sich nie zusammenfinden, das könnten sie nicht. Ich halte das für einen Vorteil. Wenn sie einen Vertreter bestellen müssen, werden sie doch auch zu einer Meinung finden. Diese finden sie doch sonst in Vorabstimmungen auch. Das ist also geradezu die Einladung, das zu tun. Deshalb ist Art. 23 Abs. 6 neu der Schritt in die richtige Richtung. (D)

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Dann kommt jetzt Herr Professor Meyer mit der Antwort auf die Frage des Herrn Abgeordneten Montag.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer:

Herr Abgeordneter Montag, Sie haben gefragt, ob es ein Erfordernis für den Wechsel von „soll“ zu „muss“ gibt. Wenn ich meine Sachverständigenkollegen richtig gehört habe, hat keiner gesagt, dass es ein Erfordernis gibt. Aber einige haben gesagt, man sollte es vielleicht einmal machen.

Wenn ich an Herrn Müller-Graff anknüpfe, muss ich sagen, er kann eigentlich nur zu dem Ergebnis kommen: Wir sollen ein Jahr lang praktizieren, das „soll“ wie ein „muss“ zu behandeln, was wir ja können, ohne die Verfassung zu ändern. Aber es ist doch völlig töricht, ein Experiment über eine gewisse Zeit zu machen und die Verfassung zu ändern. Die kriegen Sie nachher nie mehr rückgeändert, Herr Müller-Graff. Das ist doch das Problem. Das ist ein Prestigeproblem der Länder, nichts anderes. Das muss man sehen. Das kann man befriedigen oder nicht befriedigen. Ich bin dafür, es nicht zu befriedigen. Aber das ist eine andere Frage.

Nun zum Umlaufverfahren. Das Umlaufverfahren ist natürlich praktisch; aber zeigt zugleich, dass die

Sachverständiger Prof. Dr. Hans Meyer

(A) Länder gar nicht in der Lage sind, das zu machen, was sie machen müssen. Was machen sie denn, wenn in Brüssel etwas ansteht, was noch verhandelt werden muss? Wollen sie die Ländermehrheitsmeinung, wie die Verhandlungsführung sein soll, im Umlaufverfahren feststellen? Das kann doch gar nicht funktionieren. Man muss sich sozusagen einigen können, wie man das macht. Man müsste also dauernd zurückmailen, hin- und hermailen und sagen: „Wir sind jetzt auf dem Stand X“, wenn man der Vertreter ist. Das ist doch ein völlig unmögliches Verfahren.

Zweitens ersetzt der Ausschuss den Bundesrat. Das ist ein Verfassungsorgan. Dieser Ausschuss sagt: Wir machen es ohne Öffentlichkeit, nicht transparent. Das, finde ich, ist ein ziemlich scharfer Bruch mit den Strukturprinzipien eines Verfassungsorgans.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, damit sind wir am Ende dieses Punktes angekommen. Ich bedanke mich herzlich bei den Sachverständigen, auch bei den Fragestellern.

Was unsere Spielregeln angeht, haben wir trotzdem die Bandbreite der Fragekunst ausgeschöpft und manch ungewöhnliche Satzkonstellation mit einem

Fragezeichen beendet, sodass auch die Fragesteller zu- (C)
recht gekommen sind.

Ich will mich als Vertreter des Bundesrates dafür bedanken, dass wir bei dieser so wichtigen Thematik gestern und heute in diesem schönen Hause tagen durften. Dieses Glück ist uns in den nächsten Tagen nicht mehr vergönnt. Wir werden ab morgen in etwas engeren Verhältnissen im Marie-Elisabeth-Lüders-Haus tagen. Das wird aber ebenfalls schön sein. Es wird unsere Disziplin noch ein bisschen fordern, so wie wir das schon hatten. Aber ich finde, das ist mit ungewöhnlich großer Geduld auf allen Seiten passiert.

Weil es im Vorfeld sehr viele Bedenken gegeben hat, ob das alles so klappt, will ich mich ausdrücklich dafür bedanken, dass Sie es dem Kollegen Schmidt und mir in den ersten beiden Tagen so leicht gemacht haben, dies so zu handhaben.

Ich will diesen Teil schließen und die Fortsetzung der Anhörung für morgen, 17. Mai, 10 Uhr, im Marie-Elisabeth-Lüders-Haus zunächst zum Thema Justiz und ab 14 Uhr zum Bereich Inneres ankündigen.

Ich bedanke mich.


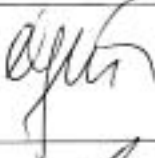
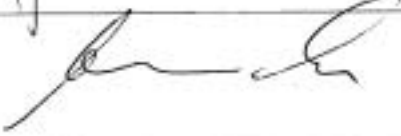

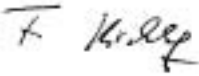
Die Sitzung ist geschlossen.

(Schluss: 13.27 Uhr)

(A) **Anlagen zum Stenografischen Bericht** (C)**Anlage 1****Anwesenheitsliste der Sachverständigen**

zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates und des Rechtsausschusses des Bundestages am

Montag, den 15. Mai 2006,**Beginn 9.00 Uhr****Föderalismusreform – Allgemeiner Teil****Neuordnung der Zustimmungsrechte und Gesetzgebungskompetenzen**


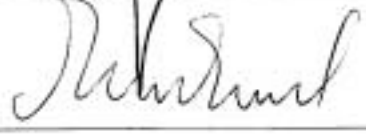

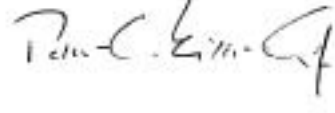
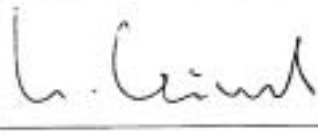

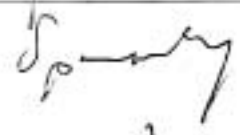
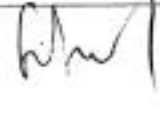

Name	Unterschrift
Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis Humboldt-Universität zu Berlin, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Verwaltungswissenschaften	
Dr. Willy Boß Vorstand des Bundesverbandes der gemeinnützigen Landgesellschaften, Berlin	
Prof. Dr. Dr. h.c. Götz Frank Carl von Ossietzky-Universität Oldenburg, Institut für Rechtswissenschaften	
Alois Glück Präsident des Bayerischen Landtages, München	
Prof. Dr. Hans-Günter Henneke Universität Osnabrück, Fachbereich Rechtswissenschaften	
Prof. Dr. Peter M. Huber Ludwig-Maximilians-Universität München, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie	
Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof Eberhard Karls Universität Tübingen, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht	

(B) (D)

(A)

2

(C)

<p>Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Meyer Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät</p>	
<p>Dr. Klaus Mittelbach Leiter der Abteilung Umweltpolitik beim BDI, Berlin</p>	
<p>Prof. Dr. Christoph Möllers Georg-August-Universität Göttingen, Lehrstuhl für Öffentliches Recht</p>	
<p>Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian Müller-Graff Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Institut für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht</p>	
<p>Prof. Dr. Ursula Münch Universität der Bundeswehr München, Institut für Politikwissenschaft</p>	
<p>Prof. Dr. Christian Pestalozza Freie Universität Berlin, Institut für Staatslehre, Staats- und Verwaltungsrecht</p>	
<p>Prof. Dr. Willy Spannowsky Technische Universität Kaiserslautern, Lehrstuhl für Öffentliches Recht</p>	
<p>Prof. Dr. Fritz W. Scharpf Direktor des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln</p>	
<p>Prof. Dr. Joachim Wieland LL.M. Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt am Main, Institut für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht</p>	

(B)

(D)

(A)


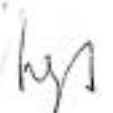




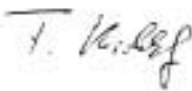
Anwesenheitsliste der Sachverständigen

zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates und des Rechtsausschusses des Bundestages am

Dienstag, den 16. Mai 2006,

Beginn 9.00 Uhr


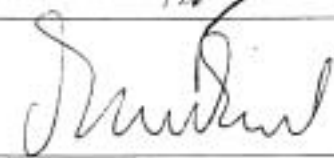
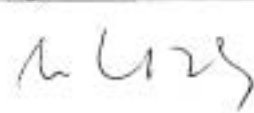
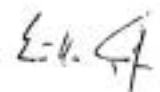

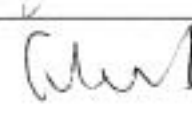
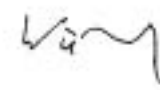
Föderalismusreform – Allgemeiner Teil**Neuordnung der Zustimmungsrechte und Gesetzgebungskompetenzen**

Name	Unterschrift
Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis Humboldt-Universität zu Berlin, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Verwaltungswissenschaften	
Dr. Willy Boß Vorstand des Bundesverbandes der gemeinnützigen Landgesellschaften, Berlin	
Prof. Dr. Dr. h.c. Götz Frank Carl von Ossietzky-Universität Oldenburg, Institut für Rechtswissenschaften	
Alois Glück Präsident des Bayerischen Landtages, München	
Prof. Dr. Hans-Günter Henneke Universität Osnabrück, Fachbereich Rechtswissenschaften	
Prof. Dr. Peter M. Huber Ludwig-Maximilians-Universität München, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie	
Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof Eberhard Karls Universität Tübingen, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht	

(B)

(C)

(D)

(A)	Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Meyer Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät		(C)
	Dr. Klaus Mittelbach Leiter der Abteilung Umweltpolitik beim BDI, Berlin		
	Prof. Dr. Christoph Möllers Georg-August-Universität Göttingen, Lehrstuhl für Öffentliches Recht		
	Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian Müller-Graff Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Institut für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht		
	Prof. Dr. Ursula Münch Universität der Bundeswehr München, Institut für Politikwissenschaft		
	Prof. Dr. Christian Pestalozza Freie Universität Berlin, Institut für Staatslehre, Staats- und Verwaltungsrecht		
(B)	Prof. Dr. Willy Spannowsky Technische Universität Kaiserslautern, Lehrstuhl für Öffentliches Recht		(D)
	Prof. Dr. Fritz W. Scharpf Direktor des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln		
	Prof. Dr. Joachim Wieland LL.M. Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt am Main, Institut für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht		

(A)

12.05.2006 10:40


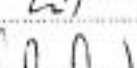

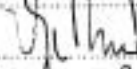
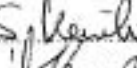



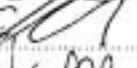
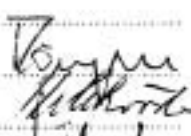
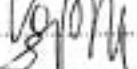
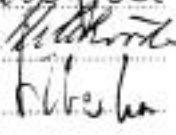
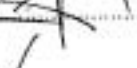

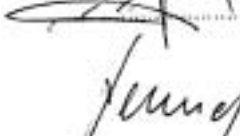

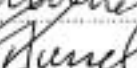
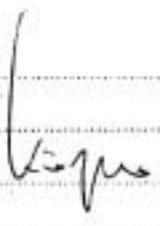

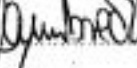







12.05.2006 10:40

12.05.2006 10:40

12.05.2006 10:40

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Sitzung des Ausschusses Nr. 6 (Rechtsausschuss)

- 1 -

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
CDU/ CSU		CDU/ CSU	
Gehb Dr., Jürgen		Bosbach, Wolfgang	
Geis, Norbert		Götzer Dr., Wolfgang	
Granold, Ute		Grübel, Markus	
Grosse-Brömer, Michael		Gutting, Olav	
Kauder (Villingen-Schw.), Siegfried		Kolbe, Manfred	
Krings, Dr. Günter		Noll, Michaela	
Merz, Friedrich		Röttgen Dr., Norbert	
Raab, Daniela		Schröder Dr. Ole	
Schmidt (Mülheim), Andreas		Silberhorn, Thomas	
Voßhoff, Andrea Astrid		Wellenreuther, Ingo	
Wanderwitz, Marco		Winkelmeier-Becker, Elisabeth	
SPD		SPD	
Benneter, Klaus Uwe		Bürsch Dr., Michael	
Brinkmann (Hildesheim), Bernhard		Duin, Gatrelt	
Danckert Dr., Peter		Edathy, Sebastian	
Dressel Dr. Carl-Christian		Körper, Fritz Rudolf	
Krönig, Volker		Lopez, Helga	
Lambrecht, Christine		Oppermann, Thomas	
Manzewski, Dirk		Schäfer (Bochum), Axel	
Miersch Dr. Matthias		Schneider, Carsten	
Schieder, Marianne		Stiegler, Ludwig	
Strässer, Christoph		Wend Dr., Rainer	
Stünker, Joachim			

(B)

(C)

(D)

(A)

15-MAI-2006 08:47
 Deutscher Bundestag

Dt. Bundestag

+49 030 22736148 5.03/07
 - 4 -

(C)

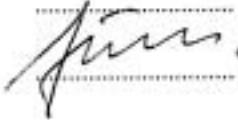

Anwesenheitsliste
 gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
 Sitzung des Ausschusses Nr. 6 (Rechtsausschuss)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
FDP		FDP	
van Essen, Jörg		Burgbacher, Ernst	
Dyckmans, Mechthild		Laurischk, Sybille	.....
Leitheusser-Schnarrenberger, Sabine		Wolff (Rems-Murr), Hartfrid	.....
DIE LINKE.		DIE LINKE.	
Dagdelen, Sevim		Korte, Jan	.....
Maurer, Ulrich	Pau, Petra	.....
Neskovic, Wolfgang		Wunderlich, Jörn	.....
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN		BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	
Montag, Jerzy		Deligöz, Ekin	.....
Ströbele, Hans-Christian		Höfken, Ulrike	.....
Wieland, Wolfgang		Schewe- Gerigk, Irmingard	.....

(B)

(D)

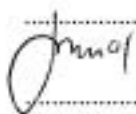
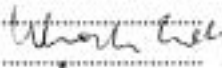
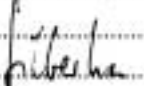
Kunert, K. 

Deutscher Bundestag		Anwesenheitsliste	
		gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes	
Sitzung des Ausschusses Nr. 1 (Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung)			
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>CDU/ CSU</u>		<u>CDU/ CSU</u>	
Freiherr von Stetten, Christian	GehbDr., Jürgen	.....
Götzer Dr., Wolfgang	Koschyk, Hartmut	.....
Kaster, Bernhard	Krings, Dr. Günther	.....
Schröder Dr., Ole	Schmidt (Mühlheim), Andreas	.....
Strobl (Heilbronn), Thomas		Wanderwitz, Marco	.....
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Dressel Dr., Carl-Christian	Barnett, Doris	.....
Küster Dr., Uwe	Hartmann (Wackernheim), Michael	.....
Lambrecht, Christine	Körper, Fritz Rudolf	.....
Merkel (Berlin), Petra	Scholz, Olaf	.....
Wiefelspütz Dr., Dieter	Tauss, Jörg	.....
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	
van Essen, Jörg		Burgbacher, Ernst	.....
<u>DIE LINKE</u>		<u>DIE LINKE</u>	
Enkelmann Dr., Dagmar	Maurer, Ulrich	.....
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>	
Beck (Köln), Volker	Stokar von Neuforn, Silke	.....

(A) - 1 - (C)

Deutscher Bundestag

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Sitzung des Ausschusses Nr. 3 (Auswärtiger Ausschuss)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>CDU/ CSU</u>		<u>CDU/ CSU</u>	
Eyrmer (Lübeck), Anke	Beck (Reutlingen), Ernst-Reinhard	.....
Fritz, Erich G.	Bismarck, Carl-Eduard Graf von	.....
Gauweiler Dr., Peter	Frankenhauser, Herbert	.....
Gröbe, Hermann	Haibach, Holger	.....
Grund, Manfred		Hochbaum, Robert	.....
Freiherr zu Guttenberg, Karl-Theodor	Kossendey, Thomas	.....
Hörster, Joachim	Krings Dr., Günter	.....
Klaeden, Eckart von	Lamers (Heidelberg) Dr., Karl A.	.....
Lintner, Eduard	Merz, Friedrich	.....
Polenz, Ruprecht	Raidel, Hans	
Schmidbauer, Bernd	Schockenhoff Dr., Andreas	.....
Wellmann Karl-Georg	Siebert, Bernd	
Wimmer (Neuss), Willy	Silberhorn, Thomas	.....

(B) (D)

<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Annen, Niels	.....	Arnold, Rainer	.....
Dzembitzki, Detlef	.....	Barthel, Klaus	.....
Griefahn, Monika	.....	Burchard, Ulla	.....
Irber, Brunhilde	.....	Däubler-Gmelin Dr., Herta	.....
Jung (Karlsruhe), Johannes	.....	Ernstberger, Petra	.....
Klose, Hans-Ulrich	.....	Hofmann (Volkach), Frank	.....
Meckel, Markus	.....	Kolbow, Walter	.....
Mützenich Dr., Rolf	.....	Kramer, Rolf	.....
Pflug, Johannes	.....	Mark, Lothar	.....
Scheer Dr., Hermann	.....	Mogg, Ursula	.....
Schily, Otto	.....	Oppermann, Thomas	.....
Weisskirchen (Wiesloch), Gert	.....	Schwall-Düren Dr., Angelica	.....
Zapf, Uta	.....	Staffelt Dr., Dittmar	.....

(A)

Deutscher Bundestag

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Sitzung des Ausschusses Nr. 3 (Auswärtiger Ausschuss)

- 2 -

(C)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	
Gerhardt Dr., Wolfgang	Hoff, Elke	.....
Hoyer Dr., Werner	Königshaus, Helmut	.....
Leibrecht, Harald	Löning, Markus	.....
Schuster, Marina	Stinner Dr., Rainer	.....
<u>DIE LINKE</u>		<u>DIE LINKE</u>	
Gebrecke, Wolfgang	Aydin, Hülseyin-Kenan	.....
Knoche, Monika	Hänsel, Heike	.....
Paech Dr., Norman	Leutert, Michael	.....
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>	
Beck (Bremen), Marieluise	Fischer (Frankfurt), Josef	.....
Eid Dr., Uschi	Roth (Augsburg), Claudia	.....
Müller (Köln), Kerstin	Trittin, Jürgen	.....

(B)

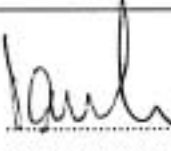
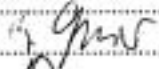


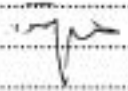
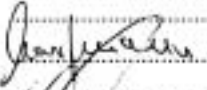
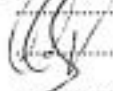

(D)

(A) (C)

Deutscher Bundestag

1

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Sitzung des Ausschusses Nr. 4 (Innenausschuss)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>CDU/ CSU</u>		<u>CDU/ CSU</u>	
Baumann, Günter		Bär, Dorothee	.....
Binninger, Clemens	Börsch, Wolfgang	.....
Brandt, Helmut	Brähmig, Klaus	.....
Göbel, Ralf	Gauweiler Dr., Peter	.....
Gründel, Reinhard		Gebb Dr., Jürgen	.....
Kammer, Hans-Werner		Götz, Peter	.....
Karl, Alois	Herrmann, Jürgen	.....
Köhler (Wiesbaden), Kristina		Kauder (Villingen-Schw.),	.....
Mayer (Altötting), Stephan	Liebing, Ingbert	.....
Philipp, Beatrix	Noll, Michaela	.....
Riegert, Klaus	Raab, Daniela	.....
Uhl Dr., Hans-Peter	Schmidbauer, Bernd	.....
Wellenreuther, Ingo	Siegfried	.....
		Steinbach, Erika	.....
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Benneter, Klaus Uwe	Akgün Dr., Lale	.....
Bürsch Dr., Michael	Amann, Gregor	.....
Edathy, Sebastian	Dressel Dr., Carl-Christian	.....
Ehrmann, Siegmund	Freitag, Dagmar	.....
Fograscher, Gabriele	Hagedorn, Bettina	.....
Gerster, Martin	Körper, Fritz Rudolf	
Gunkel, Wolfgang	Kröning, Volker	.....
Hartmann (Wackernheim), Michael		Manzowski, Dirk	.....
Hofmann (Volkach), Frank	Müller (Chemnitz), Detlef	.....
Reichel, Maik		Pflug, Johannes	.....
Reichenbach, Gerold	Strässer, Christoph	.....
Veit, Rüdiger		Tauss, Jörg	.....
Wiefelspütz Dr., Dieter	Weißgerber, Gunter	.....

(B) (D)

(A) (C)

Deutscher Bundestag

- 2 -

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Sitzung des Ausschusses Nr. 4 (Innenausschuss)


Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	
Burgbacher, Ernst		Dyckmans, Mechthild	.....
Piltz, Gisela	Lanfermann, Heinz	.....
Stadler Dr., Max	Schuster, Marina	.....
Wolff (Rems-Murr), Hartfrid	Thiele, Carl-Ludwig	.....
<u>DIE LINKE.</u>		<u>DIE LINKE.</u>	
Jelpke, Ulla	Dagdelen, Sevim	.....
Korte, Jan	Keskin Dr., Hakki	.....
Pau, Petra	Neskovic, Wolfgang	.....
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>	
Stokar von Neuforn, Silke	Beck (Köln), Volker	.....
Wieland, Wolfgang	Lazar, Monika	.....
Winkler, Josef Philip	Montag, Jerzy	.....

(B) (D)

Deutscher Bundestag		Anwesenheitsliste	
		gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes	
		Sitzung des Ausschusses Nr. 5 (Sportausschuss)	
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>CDU/ CSU</u>		<u>CDU/ CSU</u>	
Fischbach, Ingrid	Barthle, Norbert	.....
Gienger, Eberhard	Fischer, (Hamburg), Dirk	.....
Heynemann, Bernd	Kolbe, Manfred	.....
Mayer (Altötting), Stephan	Sebastian, Wilhelm Josef	.....
Rauen, Peter	Singhammer, Johannes	.....
Riegert, Klaus	Weinberg, Marcus	.....
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Danckert Dr., Peter	Hemker, Reinhold	.....
Freitag, Dagmar	Körper, Fritz Rudolf	.....
Gerster, Martin	Kumpf, Ute	.....
Grotthaus, Wolfgang	Reiche (Cottbus), Steffen	.....
Marks, Caren	Schlifer (Bochum), Axel	.....
Schulz (Spandau), Swen	Scheelen, Bernd	.....
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	
Günther (Plauen), Joachim	Ackermann, Jens	.....
Parr, Detlef	Gruß, Miriam	.....
<u>DIE LINKE</u>		<u>DIE LINKE</u>	
Kunert, Katrin	Bunge Dr., Martina	.....
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>	
Hermann, Winfried	Göring-Eckardt, Katrin	.....


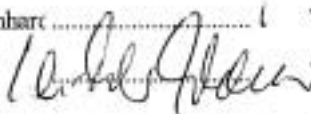
(A) **Deutscher Bundestag** - 1 - (C)

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Sitzung des Ausschusses Nr. 7 (Finanzausschuss)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>CDU/CSU</u>		<u>CDU/CSU</u>	
Bernhardt, Otto	Bareiß, Thomas	.....
Dautzenberg, Leo	Dött, Marie-Luise	.....
Fahrenschon, Georg	Fromme, Jochen-Konrad	.....
Flosbach, Klaus-Peter	Jahr Dr., Peter	.....
Gutting, Olav	Kalb, Bartolomäus	.....
Kolbe, Manfred	Meister Dr., Michael	.....
Lips, Patricia	Merz, Friedrich	.....
Michelbach, Hans	Müller (Braunschweig), Carsten	.....
Oswald, Eduard	Müller (Erlangen), Stefan	.....
Rzepka, Peter	Rauen, Peter	.....
Schindler, Norbert	Rehberg, Eckhardt	.....
Freiherr von Stetten, Christian	Ruck Dr., Christian	.....
Tillmann, Antje		Widmann-Mautz, Annette	.....
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Arndt-Brauer, Ingrid	Brinkmann (Hildesheim), Bernha	.....
Binding (Heidelberg), Lothar	Faße, Annette	.....
Frechen, Gabriele	Freitag, Dagmar	.....
Hauer, Nina	Grasedieck, Dieter	.....
Hinz (Essen), Petra	Kröning, Volker	.....
Krüger Dr., Hans-Ulrich	Lange (Backnang), Christian	.....
Pronold, Florian	Lauterbach Dr., Karl	.....
Runde, Ortwin	Mast, Katja	.....
Scheelen, Bernd	Poß, Joachim	.....
Schultz (Everswinkel), Reinhard	Priesmeier Dr., Wilhelm	.....
Spiller, Jörg-Otto	Schmidt Dr., Frank	.....
Violka, Simone	Stünker, Joachim	.....
Westrich, Lydia	Teuchner, Jella	.....


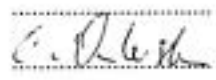
(B) (D)

(A)	<p>Deutscher Bundestag</p> <p>Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes Sitzung des Ausschusses Nr. 7 (Finanzausschuss)</p>	- 2 - (C)																																																												
	<table border="0" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left;"><u>Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</u></th> <th style="text-align: left;">Unterschrift</th> <th style="text-align: left;"><u>Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</u></th> <th style="text-align: left;">Unterschrift</th> </tr> <tr> <th style="text-align: left;"><u>Abgeordnete(r)</u></th> <th></th> <th style="text-align: left;"><u>Abgeordnete(r)</u></th> <th></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="2"><u>FDP</u></td> <td colspan="2"><u>FDP</u></td> </tr> <tr> <td>Schäffler, Frank</td> <td>.....</td> <td>Haustein, Heinz-Peter</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Solms Dr., Hermann Otto</td> <td>.....</td> <td>Kolb Dr., Heinrich L.</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Thiele, Carl-Ludwig</td> <td>.....</td> <td>Toncar, Florian</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Wissing Dr., Volker</td> <td>.....</td> <td>Zeil, Martin</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td colspan="2"><u>DIE LINKE</u></td> <td colspan="2"><u>DIE LINKE</u></td> </tr> <tr> <td>Claus, Roland</td> <td>.....</td> <td>Bartsch Dr., Dietmar</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Höll Dr., Barbara</td> <td>.....</td> <td>Dreibus, Werner</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Troost Dr., Axel</td> <td>.....</td> <td>Lötzer, Ulla</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td colspan="2"><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></td> <td colspan="2"><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></td> </tr> <tr> <td>Andreae, Kerstin</td> <td>.....</td> <td>Beck (Bremen), Marieuise</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Scheel, Christine</td> <td>.....</td> <td>Dückert Dr., Thea</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Schick Dr., Gerhard</td> <td>.....</td> <td>Loske Dr., Reinhard</td> <td>.....</td> </tr> </tbody> </table>	<u>Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</u>	Unterschrift	<u>Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</u>	Unterschrift	<u>Abgeordnete(r)</u>		<u>Abgeordnete(r)</u>		<u>FDP</u>		<u>FDP</u>		Schäffler, Frank	Haustein, Heinz-Peter	Solms Dr., Hermann Otto	Kolb Dr., Heinrich L.	Thiele, Carl-Ludwig	Toncar, Florian	Wissing Dr., Volker	Zeil, Martin	<u>DIE LINKE</u>		<u>DIE LINKE</u>		Claus, Roland	Bartsch Dr., Dietmar	Höll Dr., Barbara	Dreibus, Werner	Troost Dr., Axel	Lötzer, Ulla	<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		Andreae, Kerstin	Beck (Bremen), Marieuise	Scheel, Christine	Dückert Dr., Thea	Schick Dr., Gerhard	Loske Dr., Reinhard	(D)
<u>Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</u>	Unterschrift	<u>Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</u>	Unterschrift																																																											
<u>Abgeordnete(r)</u>		<u>Abgeordnete(r)</u>																																																												
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>																																																												
Schäffler, Frank	Haustein, Heinz-Peter																																																											
Solms Dr., Hermann Otto	Kolb Dr., Heinrich L.																																																											
Thiele, Carl-Ludwig	Toncar, Florian																																																											
Wissing Dr., Volker	Zeil, Martin																																																											
<u>DIE LINKE</u>		<u>DIE LINKE</u>																																																												
Claus, Roland	Bartsch Dr., Dietmar																																																											
Höll Dr., Barbara	Dreibus, Werner																																																											
Troost Dr., Axel	Lötzer, Ulla																																																											
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>																																																												
Andreae, Kerstin	Beck (Bremen), Marieuise																																																											
Scheel, Christine	Dückert Dr., Thea																																																											
Schick Dr., Gerhard	Loske Dr., Reinhard																																																											

Deutscher Bundestag		Anwesenheitsliste	
		gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes	
		Sitzung des Ausschusses Nr. 8 (Haushaltsausschuss)	
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
CDU/CSU		CDU/CSU	
Barthle, Norbert	Aigner, Ilse	.....
Borchert, Jochen	Brand, Michael	.....
Frankenhauser, Herbert	Brauksiepe, Dr. Ralf	.....
Fromme, Jochen-Konrad	Dautzenberg, Leo	.....
Fuchtel, Hans-Joachim	Fahrenschon, Georg	.....
Jaffke, Susanne	Ferlemann, Enak	.....
Kalb, Bartholomäus	Fischer, Axel E.	.....
Kampeter, Steffen	Fuchs, Dr. Michael	.....
Königshofen, Norbert	Meister, Dr. Michael	.....
Luther, Dr. Michael	Schäfer (Sualstadt), Anita	.....
Rossmann, Kurt J.	Scheuer, Dr. Andreas	.....
Schirmbeck, Georg	Spahn, Jens	.....
Schröder, Dr. Ole	Strothmann, Lena	.....
Schulte-Drüggelte, Bernhart	Tillmann, Antje	.....
Willsch, Klaus-Peter		Weiß (Emmendingen), Peter	.....
SPD		SPD	
Bahr (Neuruppin), Ernst	Arndt-Bauer, Ingrid	.....
Brinkmann (Hildesh.), Bernh	Binding (Heidelberg), Lothar	.....
Hagedorn, Bettina	Hauer, Nina	.....
Hagemann, Klaus	Hinz (Essen), Petra	.....
Hoffmann (Wismar), Iris	Krüger Dr., Hans-Ulrich	.....
Hübner, Klaas	Küster Dr., Uwe	.....
Kahrs, Johannes	Ortel, Holger	.....
Kröning, Volker	Poß, Joachim	.....
Lehn, Waltraud	Pronold, Florian	.....

(A) **Deutscher Bundestag** - 2 - (C)

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Sitzung des Ausschusses Nr. 8 (Haushaltsausschuss)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Mark, Lothar	Roth (Heringen), Michael	.....
Merkel (Berlin), Petra	Runde, Ortwin	.....
Schmidt Dr., Frank	Scheelen, Bernd	.....
Schneider (Erfurt), Carsten	Spiller, Jörg-Otto	.....
Schurer, Ewald	Weis, Petra	.....
Weißgerber, Gunter	Westrich, Lydia	.....
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	
Flach, Ulrike	Ahrendt, Christian	.....
Fricke, Otto		Barth, Uwe	.....
Koppelin, Jürgen	Link (Heilbronn), Michael	.....
Winterstein Dr., Claudia		Piltz, Gisela	.....
<u>DIE LINKE.</u>		<u>DIE LINKE.</u>	
Bartsch Dr., Dietmar	Bluhm, Heidrun	.....
Claus, Roland	Höll Dr., Barbara	.....
Leutert, Michael	Kunert, Katrin	.....
Löttsch Dr., Gesine	Menzner, Dorothee	.....
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>	
Bonde, Alexander	Andreae, Kerstin	.....
Hajduk, Anja	Berninger, Matthias	.....
Lührmann, Anna	Hinz (Herborn), Priska	.....

(B) (D)

(A) (C)


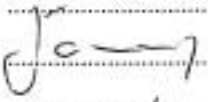
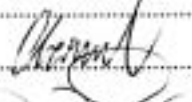


Deutscher Bundestag

Anwesenheitsliste

- 1 -

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Sitzung des Ausschusses Nr. 9 (Ausschuss für Wirtschaft und Technologie)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>CDU/ CSU</u>		<u>CDU/ CSU</u>	
Dobrindt, Alexander		Bellmann, Veronika	
Fuchs Dr., Michael		Fischer (Karlsruhe-Land), Axel E.	
Göhner Dr., Reinhard		Freiherr von Stetten, Christian	
Lämmel, Andreas G.		Fritz, Erich G.	
Meyer (Hamm), Laurenz		Hinsken, Ernst	
Obermeier, Franz		Hochbaum, Robert	
Pawelski, Rita		Hofbauer, Klaus	
Pfeiffer Dr., Joachim		Krogmann Dr., Martina	
Rehberg, Eckhardt		Meckelburg, Wolfgang	
Riesenhuber Dr., Heinz		Michelbach, Hans	
Rupprecht (Weiden), Albert		Petzold, Ulrich	
Strohtmann, Lena		Pofalla, Ronald	
Wegner, Kai		Voßhoff, Andrea Astrid	
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Barnett, Doris		Brase, Willi	
Barthel, Klaus		Burchardt, Ulla	
Berg Dr., Axel		Kofler Dr., Bärbel	
Berg, Ute		Mühlstein, Marko	
Bulmahn, Edelgard		Raabe Dr., Sascha	
Dörmann, Martin		Schultz (Everswinkel), Reinhard	
Duin, Garrelt		Schwanholz Dr., Martin	
Hempelmann, Rolf		Staffelt Dr., Ditmar	
Lange (Backnang), Christian		Stiegler, Ludwig	
Tabillion Dr., Rainer		Tauss, Jörg	
Wend Dr., Rainer		Wetzel Dr., Margrit	
Wicklein, Andrea		Zöllmer, Manfred	
Wistuba, Engelbert			

(B) (D)

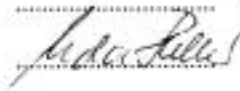
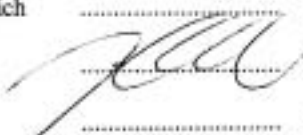
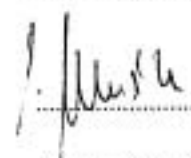
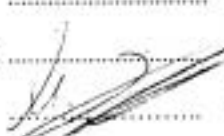
(A) (C)

Deutscher Bundestag - 2 -

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Sitzung des Ausschusses Nr. 9 (Ausschuss für Wirtschaft und Technologie)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	
Brüderle, Rainer	Döring, Patrick	.....
Friedhoff, Paul K.	Flach, Ulrike	.....
Kopp, Gudrun	Meierhofer, Horst	.....
Zeil, Martin	Otto (Frankfurt), Hans-Joachim	.....
<u>DIE LINKE:</u>		<u>DIE LINKE:</u>	
Lötzer, Ulla	Dreibus, Werner	.....
Schui Dr., Herbert	Hill, Hans-Kurt	.....
Zimmermann, Sabine	Troost Dr., Axel	.....
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>	
Berninger, Matthias	Bettin, Grietje	.....
Dückert, Thea	Fell, Hans-Josef	.....
Wolf (Frankfurt), Margareta	Schick Dr., Gerhard	.....

(B) (D)

Deutscher Bundestag		1	
Anwesenheitsliste			
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes			
Sitzung des Ausschusses Nr. 10 (Ausschuss für, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz)			
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>CDU/ CSU</u>		<u>CDU/ CSU</u>	
Bleser, Peter	Borchert, Jochen	.....
Heinen, Ursula	Connemann, Gitta	.....
Heller, Uda Carmen Frein		Deitert, Hubert	.....
Holzenkamp, Franz-Josef	Göppel, Josef	.....
Jahr Dr., Peter	Jaffke, Susanne	.....
Jordan Dr., Hans-Heinrich	Pfeiffer, Sybille	.....
Klöckner, Julia		Schindler, Norbert	.....
Lehmer Dr., Max	Schirmbeck, Georg	.....
Mortler, Mariene	Schulte-Drüggelte, Bernhard	.....
Röring, Johannes	Vogel, Volkmar Uwe	.....
Segner, Kurt	Zöllner, Wolfgang	.....
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Blumentritt, Volker		Bahr (Neuruppin), Ernst	.....
Botz Dr., Gerhard	Brinkmann (Hildesheim), Bernhard	.....
Drobinski-Weiß, Elvira	Groneberg, Gabriele	.....
Herzog, Gustav	Hiller-Ohm, Gabriele	.....
Ortel, Holger	Hovermann, Eike	.....
Priesmeier Dr., Wilhelm	Kelber, Ulrich	.....
Rawert, Mechthild	Kumpf, Ute	.....
Schieder, Marianne	Miersch Dr., Matthias	.....
Volkmer Dr., Marlies	Schmitt (Landau), Heinz	.....
Wolff (Wolmirstedt), Waltraud		Teuchner, Jella	.....
Zöllner, Manfred	Thießen, Jörn	.....


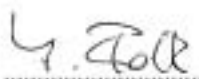
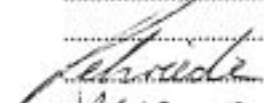
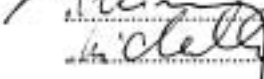
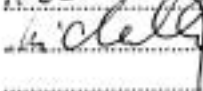
(A)	<p>Deutscher Bundestag</p> <p>Anwesenheitsliste</p> <p>gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes</p> <p>Sitzung des Ausschusses Nr. 10 (Ausschuss für, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz)</p>	(C)																																																								
	2																																																									
	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left;">Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</th> <th style="text-align: left;">Unterschrift</th> <th style="text-align: left;">Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</th> <th style="text-align: left;">Unterschrift</th> </tr> <tr> <th style="text-align: left;">Abgeordnete(r)</th> <th></th> <th style="text-align: left;">Abgeordnete(r)</th> <th></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="2"><u>FDP</u></td> <td colspan="2"><u>FDP</u></td> </tr> <tr> <td>Geisen Dr., Edmund Peter</td> <td>.....</td> <td>Schuster, Marina</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Goldmann, Hans-Michael</td> <td>.....</td> <td>Solms Dr., Hermann Otto</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Happach-Kasan Dr., Christel</td> <td>.....</td> <td>Wissing Dr., Volker</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td colspan="2"><u>DIE LINKE,</u></td> <td colspan="2"><u>DIE LINKE,</u></td> </tr> <tr> <td>Kunert, Katrin</td> <td>.....</td> <td>Bulling-Schröter, Eva</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Tackmann Dr., Kirsten</td> <td>.....</td> <td>Hill, Hans-Kurt</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Ulrich, Alexander</td> <td>.....</td> <td>Naumann, Kersten</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td colspan="2"><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></td> <td colspan="2"><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></td> </tr> <tr> <td>Behm, Cornelia</td> <td><i>G. Behm</i>.....</td> <td>Hettlich, Peter</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Höfken, Ulrike</td> <td>.....</td> <td>Kurth(Quedlinburg), Undine</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Höhn, Bärbel</td> <td>.....</td> <td>Scheel, Christine</td> <td>.....</td> </tr> </tbody> </table>	Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)		<u>FDP</u>		<u>FDP</u>		Geisen Dr., Edmund Peter	Schuster, Marina	Goldmann, Hans-Michael	Solms Dr., Hermann Otto	Happach-Kasan Dr., Christel	Wissing Dr., Volker	<u>DIE LINKE,</u>		<u>DIE LINKE,</u>		Kunert, Katrin	Bulling-Schröter, Eva	Tackmann Dr., Kirsten	Hill, Hans-Kurt	Ulrich, Alexander	Naumann, Kersten	<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		Behm, Cornelia	<i>G. Behm</i>	Hettlich, Peter	Höfken, Ulrike	Kurth(Quedlinburg), Undine	Höhn, Bärbel	Scheel, Christine	(D)
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift																																																							
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)																																																								
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>																																																								
Geisen Dr., Edmund Peter	Schuster, Marina																																																							
Goldmann, Hans-Michael	Solms Dr., Hermann Otto																																																							
Happach-Kasan Dr., Christel	Wissing Dr., Volker																																																							
<u>DIE LINKE,</u>		<u>DIE LINKE,</u>																																																								
Kunert, Katrin	Bulling-Schröter, Eva																																																							
Tackmann Dr., Kirsten	Hill, Hans-Kurt																																																							
Ulrich, Alexander	Naumann, Kersten																																																							
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>																																																								
Behm, Cornelia	<i>G. Behm</i>	Hettlich, Peter																																																							
Höfken, Ulrike	Kurth(Quedlinburg), Undine																																																							
Höhn, Bärbel	Scheel, Christine																																																							

(A) (C)

Deutscher Bundestag

- 1 -

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Sitzung des Ausschusses Nr. 11 (Ausschuss für Arbeit und Soziales)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
CDU/CSU		CDU/CSU	
Brauksiepe Dr., Ralf		Falk, Ilse	
Connemann, Gitta	Fischbach, Ingrid	.....
Hennrich, Michael	Göhner Dr., Reinhard	.....
Lehrieder, Paul		Grund, Manfred	.....
Meckelburg, Wolfgang		Hüppe, Hubert	.....
Michalk, Maria		Karl, Alois	.....
Müller (Erlangen), Stefan	Lintner, Eduard	.....
Rauen, Peter	Meyer (Hamm), Laurenz	.....
Romer, Franz	Pofalla, Ronald	.....
Schiewerling, Karl Richard	Rupprecht (Weiden), Albert	.....
Straubinger, Max	Schummer, Uwe	.....
Weiß (Groß-Gerau), Gerald	Winkelmeier-Becker, Elisabeth	.....
Weiß (Ermendingen), Peter	Zylajew, Willi	.....
SPD		SPD	
Amann, Gregor	Botz Dr., Gerhard	.....
Brandner, Klaus	Bülow, Marco	.....
Grotthaus, Wolfgang	Evers-Meyer, Karin	.....
Hiller-Ohm, Gabriele	Ferner, Elke	.....
Kramme, Anette	Juratovic, Josip	.....
Krüger-Leißner, Angelika	Kleiminger, Christian	.....
Lösekrug-Möller, Gabriele	Kucharczyk, Jürgen	.....
Mast, Katja	Lehn, Waltraud	.....
Nahles, Andrea	Mützenich Dr., Rolf	.....
Schaaf, Anton	Paula, Heinz	.....
Schmidt (Eisleben), Silvia	Schreiner, Ottmar	.....
Steppuhn, Andreas	Spanier, Wolfgang	.....
Stöckel, Rolf	Stiegler, Ludwig	.....

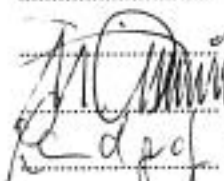
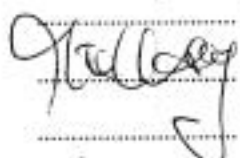
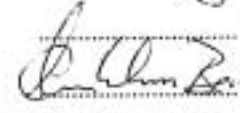

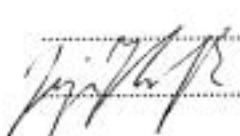
(B) (D)

(A) **Deutscher Bundestag** - 2 - (C)

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Sitzung des Ausschusses Nr. 11 (Ausschuss für Arbeit und Soziales)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	
Haustein, Heinz-Peter	Bahr (Münster), Daniel	.....
Kolb Dr., Heinrich L.	Gruß, Miriam	.....
Niebel, Dirk	Lenke, Ina	.....
Robde, Jörg	Schäffler, Frank	.....
<u>DIE LINKE.</u>		<u>DIE LINKE.</u>	
Dreibus, Werner	Bunge Dr., Martina	.....
Kipping, Katja	Reinke, Elke	
Möller, Kornelia		Schneider, Volker	.....
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>	
Kurth, Markus	Bender, Birgitt	.....
Pothmer, Brigitte	Haßelmann, Britta	.....
Schewe-Gerigk, Irmingard	Scharfenberg, Elisabeth	.....

(B) (D)

Deutscher Bundestag		Anwesenheitsliste	
		gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes	
		Sitzung des Ausschusses Nr. 13 (Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)	
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
CDU/ CSU		CDU/ CSU	
Bareiß, Thomas	Eichborn, Maria	.....
Blumenthal, Antje	Falk, Ilse	.....
Dörflinger, Thomas	Flachsbarth Dr., Maria	.....
Fischbach, Ingrid		Lehmer Dr. Max	.....
Grübel, Markus	Riegert, Klaus	.....
Landgraf, Katharina	Romer, Franz	.....
Lehrieder, Paul	Scharf Hermann-Josef	.....
Möllring Dr., Eva		Schiewerling, Karl Richard	.....
Noll, Michaela	Wanderwitz, Marco	.....
Singhammer, Johannes	Weinberg, Marcus	.....
Winkelmeier-Becker, Elisabeth		Zylajew, Willi	.....
SPD			
Bollen, Clemens	Bätzing, Sabine	.....
Gradistanac, Renate	Binding (Heidelberg), Lothar	.....
Graf (Rosenheim), Angelika	Bürsch Dr., Michael	.....
Griese, Kerstin	Carstensen, Christian	.....
Humme, Christel	Kressl, Nicolette	
Kucharczyk, Jürgen		Merten, Ulrike	.....
Lopez, Helga	Schaaf, Anton	.....
Marks, Caren	Schmidt (Nürnberg), Renate	.....
Rix, Söhnke	Schmidt Dr. Frank	.....
Rupprecht (Tuchenbach), Marlene	Spielmann Dr., Margrit	.....
Spanier, Wolfgang	Weigel, Andreas	.....


(A)	Deutscher Bundestag Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes Sitzung des Ausschusses Nr. 13 (Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)	2	(C)								
	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 25%;">Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</td> <td style="width: 25%;">Unterschrift</td> <td style="width: 25%;">Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</td> <td style="width: 25%;">Unterschrift</td> </tr> <tr> <td>Abgeordnete(r)</td> <td></td> <td>Abgeordnete(r)</td> <td></td> </tr> </table>	Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)			
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift								
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)									
	<u>FDP</u>	<u>FDP</u>									
	Gruß, Miriam	Meinhardt, Patrick									
	Laurischk, Sibylle	Pieper, Cornelia									
	Lenke, Ina	Rohde, Jörg									
	<u>DIE LINKE</u>	<u>DIE LINKE</u>									
	Golze, Diana	Binder, Karin									
	Reinke, Elke	Hirsch, Cornelia									
	Wunderlich, Jörn	Höll Dr., Barbara									
	<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>	<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>									
	Deligöz, Ekin	Gehring, Kai									
	Haßelmann, Britta	Lazar, Monika									
(B)	Schewe-Gerigk, Irmingard	Scharfenberg, Elisabeth	(D)								

(A) (C)

Deutscher Bundestag

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Sitzung des Ausschusses Nr. 14 (Ausschuss für Gesundheit)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>CDU/ CSU</u>		<u>CDU/ CSU</u>	
Albach, Peter	Blumenthal, Antje	.....
Bauer Dr., Wolf	Brüning, Monika	.....
Eichhorn, Maria	Henrich, Michael	.....
Faust Dr., Hans Georg	Jordan Dr., Hans-Heinrich	.....
Hüppe, Hubert		Krichbaum, Gunther	.....
Koschorrek Dr., Rolf	Luther Dr., Michael	.....
Scharf, Hermann-Josef	Meckelburg, Wolfgang	.....
Spahn, Jens	Michalk, Maria	.....
Straubinger, Max	Philipp, Beatrix	.....
Widmann-Mauz, Annette	Scheuer Dr., Andreas	.....
Zylajew, Willi	Zöller, Wolfgang	.....
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Friedrich, Peter	Bätzing, Sabine	.....
Hovermann, Eike	Becker, Dirk	.....
Kleiminger, Christian	Bollmann, Gerd	.....
Lauterbach Dr., Karl	Ferner, Elke	.....
Mattheis, Hilde	Gleicke, Iris	.....
Rawert, Mechthild	Hemker, Reinhold	.....
Reimann Dr., Carola	Kramme, Anette	.....
Spielmann Dr., Margrit	Kühn-Mengel, Helga	.....
Teuchner, Jella	Marks, Caren	.....
Volkmer Dr., Marlies	Schmidt (Eisleben), Silvia	.....
Wodarg Dr., Wolfgang	Schurer, Ewald	.....

(B) (D)

(A) - 1 - (C)

Deutscher Bundestag

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Sitzung des Ausschusses Nr. 14 (Ausschuss für Gesundheit)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>CDU/ CSU</u>		<u>CDU/ CSU</u>	
Albach, Peter	Blumenthal, Antje	.....
Bauer Dr., Wolf	Brüning, Monika	.....
Eichhorn, Maria	Hennrich, Michael	.....
Faust Dr., Hans Georg	Jordan Dr., Hans-Heinrich	.....
Hülpe, Hubert	Krichbaum, Gunther	.....
Koschorrek Dr., Rolf	Luther Dr., Michael	.....
Scharf, Hermann-Josef	Meckelburg, Wolfgang	.....
Spahn, Jens	Michalk, Maria	.....
Straubinger, Max	Philipp, Beatrix	.....
Widmann-Mauz, Annette	Scheuer Dr., Andreas	.....
(B) Zylajew, Willi	Zöllner, Wolfgang	.....
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Friedrich, Peter	Bätzing, Sabine	.....
Hovermann, Eike	Becker, Dirk	.....
Kleininger, Christian	Bollmann, Gerd	.....
Lauterbach Dr., Karl	Ferner, Elke	.....
Mattheis, Hilde	Gleicke, Iris	.....
Rawert, Mechthild	Hemker, Reinhold	.....
Reimann Dr., Carola	Kramme, Anette	.....
Spielmann Dr., Margrit	Kühn-Mengel, Helga	.....
Teuchner, Jella	Marks, Caren	.....
Volkmer Dr., Marlies	Schmidt (Eisleben), Silvia	.....
Wodarg Dr., Wolfgang	Schurer, Ewald	.....

(D)

(A) - 2 - (C)

Deutscher Bundestag

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Sitzung des Ausschusses Nr. 14 (Ausschuss für Gesundheit)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>Abgeordnete(r)</u>		<u>Abgeordnete(r)</u>	
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	.....
Bahr (Münster), Daniel	Ackermann, Jens	.....
Lanfermann, Heinz	Kauch, Michael	.....
Schily Dr., Konrad	Parr, Detlef	.....
<u>DIE LINKE</u>		<u>DIE LINKE</u>	.....
Bunge Dr., Martina	Höger-Neuling, Inge	.....
Ernst, Klaus	Knoche, Monika	.....
Spieth, Frank	Seifert Dr., Ilja	.....
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>	
Bender, Birgitt	Haßelmann, Britta	.....
Scharfenberg, Elisabeth	Koczy, Ute	.....
(B) Terpe Dr., Harald Frank	Kurth, Markus	.....

(D)

(A)

Deutscher Bundestag

- 1 -

(C)

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Sitzung des Ausschusses Nr. 15 (Ausschuss für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>CDU/ CSU</u>		<u>CDU/ CSU</u>	
Blank, Renate	Börsen (Bönstrup), Wolfgang	.....
Brunnhuber, Georg	Dörflinger, Thomas	.....
Deittert, Hubert	Eichhorn, Maria	.....
Ferlemann, Enak	Friedrich (Hof) Dr., Hans-Peter	.....
Fischer (Hamburg), Dirk	Heynemann, Bernd	.....
Götz, Peter	Hübinger, Anette	.....
Hofbauer, Klaus		Kammer, Hans-Werner	.....
Lippold Dr., Klaus W.	Kaster, Bernhard	.....
Scheuer Dr. Andreas		Koepfen, Jens	.....
Schmitt (Berlin), Ingo	Königshofen, Norbert	.....
Sebastian, Wilhelm Josef		Mayer (Altötting), Stephan	.....
Storjohann, Gero		Nitzsche, Henry	.....
Vogel, Volkmar Uwe
Wächter, Gerhard
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Bartol, Sören	Blumentritt, Volker	.....
Beckmeyer, Uwe	Brase, Willi	.....
Carstensen, Christian	Burkert, Martin	.....
Faße, Annette	Danckert Dr., Peter	.....
Fornahl, Rainer	Graf (Rosenheim), Angelika	.....
Hacker, Hans-Joachim	Grasedieck, Dieter	.....
Kranz, Ernst	Herzog, Gustav	.....
Paula, Heinz	Hilsberg, Stephan	.....
Schwarzelühr-Sutter, Rita	Müller (Chemnitz), Detlef	.....
Vogelsinger, Jörg	Mulhaupt, Gesine	.....
Weis, Petra		Ortel, Holger	.....
Wetzel Dr., Margrit	Rossmann Dr. Ernst Dieter	.....
Wright, Heidi	Hübner, Klaas	.....

(B)

(D)

(A) - 2 - (C)

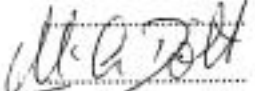

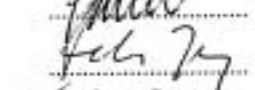
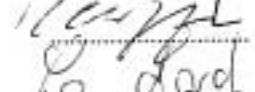
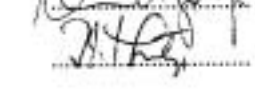
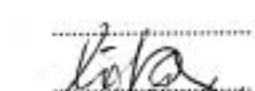



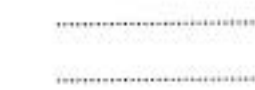

Deutscher Bundestag

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Sitzung des Ausschusses Nr. 15 (Ausschuss für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	
Döring, Patrick		Geisen Dr., Edmund Peter	
Friedrich (Bayreuth), Horst	Goldmann, Hans- Michael	.....
Günther (Plauen), Joachim	Haustein, Heinz-Peter	.....
Mücke, Jan	Rohde, Jörg	.....
<u>DIE LINKE</u>		<u>DIE LINKE</u>	
Bluhm, Heidrun	Heilmann, Lutz	.....
Menzner, Dorothee	Leutert, Michael	.....
Seifert Dr., Ilja		
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>	
Hermann, Winfried	Andreae, Kerstin	.....
Hettlich, Peter	Kotting- Uhl, Sylvia	.....
Hofreiter Dr., Anton	Steenblock, Rainer	.....

(B) (D)

(A) Deutscher Bundestag		(C)	
Anwesenheitsliste			
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes			
Sitzung des Ausschusses Nr. 16 (Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit)			
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>CDU/ CSU</u>		<u>CDU/ CSU</u>	
Brand, Michael		Gienger, Eberhard	.....
Dött, Marie-Luise		Klöckner, Julia	.....
Flachsbarth Dr., Maria		Lehrieder, Paul	.....
Göppel, Josef		Lippold (Offenbach), Dr. Klaus W.	.....
Jung (Konstanz), Andreas		Obermeier, Franz	.....
Koeppen, Jens		Otte, Henning	.....
Landgraf, Katharina		Pfeiffer Dr., Joachim	.....
Liebing, Ingbert		Reiche, Katherina	.....
Mißfelder, Philipp		Röhring, Johannes	.....
Nüßlein Dr. Georg		Wächter, Gerhard	.....
Petzold, Ulrich		Wellmann, Karl-Georg	.....
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Becker, Dirk	Berg Dr., Axel	.....
Bierwirth, Petra	Dörmann, Martin	.....
Bollmann, Gerd Friedrich	Friedrich, Peter	.....
Bülow, Marco	Hinz (Essen), Petra	.....
Burkert, Martin	Kelber, Ulrich	.....
Miersch Dr., Matthias	Lösekrug-Möller, Gabriele	.....
Mühlstein, Marko	Rix, Söhnke	.....
Müller (Chemnitz), Detlef	Röspel, René	.....
Pries, Christoph	Scheer Dr., Hermann	.....
Schmitt (Landau), Heinz	Schulz (Everswinke), Reinhard	.....
Schwabe, Frank		

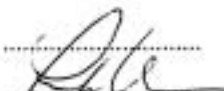
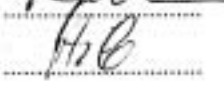
(B) (D)

(A) - 2 - (C)

Deutscher Bundestag

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes


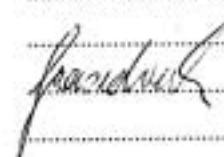

Sitzung des Ausschusses Nr. 16 (Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit)

<u>Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</u>	<u>Unterschrift</u>	<u>Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</u>	<u>Unterschrift</u>
<u>Abgeordnete(r)</u>		<u>Abgeordnete(r)</u>	
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	
Brunkhorst, Angelika	Ahrendt, Christian	.....
Kauch, Michael	Happach-Kasan Dr., Christel	.....
Meierhofer, Horst	Homburger, Birgit	.....
<u>DIE LINKE</u>		<u>DIE LINKE</u>	
Bulling-Schröter, Eva		Bartsch Dr. Dietmar	.....
Heilmann, Lutz	Menzner, Dorothee	.....
Hill, Hans-Kurt		Tackmann Dr., Kirsten	.....
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>	
Fell, Hans-Josef	Behm, Cornelia	.....
Kotting-Uhl, Sylvia	Hermann, Winfried	.....
Loske Dr., Reinhard	Kurth (Quedlinburg), Undine	.....

(B) (D)

(A) - 1 - (C)

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Sitzung des Ausschusses Nr. 18 (Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>CDU/ CSU</u>		<u>CDU/ CSU</u>	
Aigner, Ilse		Dobrindt, Alexander	.....
Bär, Dorothee	Koschorrek Dr., Rolf	.....
Fischer (Karlsruhe-Land), Axel E.	Lämmel, Andreas G.	.....
Gienger, Eberhard	Lehmer Dr., Max	.....
Grütters, Monika	Lips, Patricia	.....
Hübinger, Anette	Möllring Dr., Eva	.....
Kretschmer, Michael	Müller (Gera), Bernhard	.....
Krummacher, Johann-Henrich	Rehberg, Eckhardt	.....
Müller (Braunschweig), Carsten	Reiche, Katherina	.....
Schummer, Uwe	Riesenhuber Dr., Heinz	.....
Weinberg, Marcus	Willsch, Klaus-Peter	.....
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Brase, Willi	Bartels Dr., Hans-Peter	.....
Burchardt, Ulla	Barthel, Klaus	.....
Grasedieck, Dieter		Bartol, Sören	.....
Mulhaupt, Gesine	Berg, Ute	.....
Oppermann, Thomas	Hagemann, Klaus	.....
Röspel, René	Humme, Christel	.....
Rossmann Dr., Ernst Dieter	Kressl, Nicolette	.....
Schmitt (Landau), Heinz	Kumpf, Ute	.....
Schmidt (Nürnberg), Renate	Reimann Dr., Carola	.....
Schulz (Spandau), Swen	Schneider (Erfurt), Carsten	.....
Tauss, Jörg		Wicklein, Andrea	.....

(B) (D)

(A) - 2 - (C)


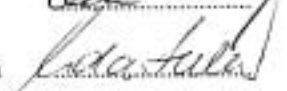

Deutscher Bundestag

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Sitzung des Ausschusses Nr. 18 (Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	
Barth, Uwe	Brunkhorst, Angelika	.....
Meinhardt, Patrick	Schily Dr. Konrad	.....
Pieper, Cornelia	Waitz, Christoph	.....
<u>DIE LINKE,</u>		<u>DIE LINKE,</u>	
Hirsch, Cornelia	Knoche, Monika	.....
Schneider (Saarbrücken), Volker	Korte, Jan	.....
Sitte Dr. Petra	Schui Dr., Herbert	.....
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>	
Gehring, Kai	Bettin, Grietje	.....
Hinz (Herborn), Priska	Fell, Hans-Josef	.....
Sager, Krista	Schewe-Gerigk, Irmgard	.....

(B) (D)

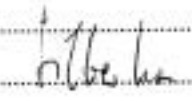
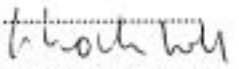
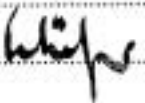
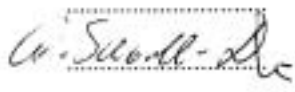
Deutscher Bundestag		Anwesenheitsliste	
		gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes	
		Sitzung des Ausschusses Nr. 20 (Ausschuss für Tourismus)	
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>CDU/ CSU</u>		<u>CDU/ CSU</u>	
Brähmig, Klaus		Brandt, Helmut	.....
Heller, Uda Carmen Freia		Faust Dr., Hans Georg	.....
Klimke, Jürgen	Friedrich (Hof), Hans-Peter	.....
Mortler, Marlene	Liebing, Ingbert	.....
Müller (Gera), Bernward	Sebastian, Wilhelm Josef	.....
Schäfer (Saalstadt), Anita	Segner, Kurt	.....
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Faße, Annette	Hacker, Hans-Joachim	.....
Gradistanac, Renate	Hagedorn, Bettina	.....
Hemker, Reinhold	Kastner, Dr. h.c. Susanne	.....
Hiller-Ohm, Gabriele	Mattheis, Hilde	.....
Irber, Brunhilde	Paula, Heinz	.....
Wistuba, Engelbert	Stiegler, Ludwig	.....
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	
Ackermann, Jens	Barth, Uwe	.....
Burgbacher, Ernst		Happach-Kasan Dr., Christel	.....
<u>DIE LINKE.</u>		<u>DIE LINKE.</u>	
Seifert Dr., Ilja	Kunert, Katrin	.....
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>	
Kurth (Quedlinburg), Undine	Behm, Cornelia	.....

(A) - 1 - (C)

Deutscher Bundestag

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Sitzung des Ausschusses Nr. 21 (Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>CDU/ CSU</u>		<u>CDU/ CSU</u>	
Bareiß, Thomas	Dött, Marie-Luise	.....
Bellmann, Veronika	Göbel, Ralf	.....
Bismarck von, Carl-Eduard	Granold, Ute	.....
Heinen, Ursula	Grosse-Brömer, Michael	.....
Krichbaum, Gunther	Hasselfeldt, Gerda	.....
Lintner, Eduard	Henrich, Michael	.....
Nitzsche, Henry	Holzenkamp, Franz-Josef	.....
Otte, Henning	Jung (Konstanz), Andreas	.....
Schmitt (Berlin), Ingo	Kretschmer, Michael	.....
Silberhorn, Thomas		Obermeier, Franz	
Stübgen, Michael	Schockenhoff, Dr. Andreas	.....
Wissmann, Matthias	Strothmann, Lena	.....
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Akgün Dr., Lale	Barnett, Doris	.....
Bodewig, Kurt	Höfer, Gerd	.....
Eichel, Hans	Klose, Hans-Ulrich	.....
Fornahl, Rainer	Meckel, Markus	.....
Ibrügger, Lothar	Nahles, Andrea	.....
Juratovic, Josip	Poß, Joachim	.....
Reiche (Cottbus), Steffen	Reichenbach, Gerold	.....
Roth (Heringen), Michael	Riemann-Hanewinkel, Christel	.....
Schäfer (Bochum), Axel		Schwall-Düren Dr., Angelica	
Schreiner, Ottmar	Weisskirchen (Wiesloch), Gert	.....
Schwanholz Dr., Martin	Wodarg Dr., Wolfgang	.....
Uhl, Hans-Jürgen	Wolff (Wolmirstedt), Waltraud	.....

(B) (D)

(A)

Deutscher Bundestag

- 2 -

(C)

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Sitzung des Ausschusses Nr. 21 (Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	
Ahrendt, Christian	.....	Hoyer Dr., Werner	.....
Link (Heilbronn), Michael		Kopp, Gudrun	
Löning, Markus	.....	Müller-Sönksen, Burkhardt	.....
<u>DIE LINKE</u>		<u>DIE LINKE</u>	
Dehm Dr., Diether	.....	Hänsel, Heike	.....
Keskin Dr., Hakki	.....	Menzner, Dorothee	.....
Ulrich, Alexander	<i>A. Ulrich</i>	Schui Dr., Herbert	
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>	
Höfken, Ulrike	.....	Sager, Krista	.....
Steenblock, Rainer	.....	Schick Dr., Gerhard	.....
Trittin, Jürgen	.....	Stokar von Neuforn, Silke	.....

(B)

(D)

Deutscher Bundestag		Anwesenheitsliste	
		gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes	
Sitzung des Ausschusses Nr. 21 (Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union)			
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>CDU/ CSU</u>		<u>CDU/ CSU</u>	
Deß, Albert, MdEP	Brok, Elmar, MdEP	.....
Friedrich Dr., Ingo MdEP	Ferber, Markus, MdEP	.....
Gewalt, Roland MdEP	Hoppenstedt Dr., Karsten Friedrich MdEP	.....
Jeggle, Elisabeth, MdEP	Langen Dr., Werner, MdEP	.....
Konrad Dr., Christoph, MdEP	Lehne, Klaus-Heiner, MdEP	.....
Liese Dr., Hans- Peter MdEP	Nassauer, Hartmut, MdEP	.....
Mayer, Prof. Dr., Hans-Peter, MdEP	Niebler Dr., Angelika, MdEP	.....
Reul, Herbert, MdEP	Pack, Doris, MdEP	.....
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Bullmann Dr., Udo, MdEP	Krehl, Constanze, MdEP	.....
Haug, Jutta, MdEP	Rapkay, Bernhard, MdEP	.....
Leinen, Josef, MdEP	Rothe, Mechtild, MdEP	.....
Roth-Behrendt, Dagmar, MdEP	Schulz, Martin, MdEP	.....
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	
Lambsdorff Graf, Alexander, MdEP	Kramer, Holger, MdEP	.....
<u>DIE LINKE.</u>		<u>DIE LINKE.</u>	
Zimmer, Gabriele, MdEP	Kaufmann Dr., Sylvia-Yvonne MdEP	.....
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>	
Harms, Rebecca, MdEP	Beer, Angelika, MdEP	.....
Özdemir, Cem, MdEP	Cramer, Michael, MdEP	.....

(A)

1

(C)

Deutscher Bundestag

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Sitzung des Ausschusses Nr. 22 (Ausschuss für Kultur und Medien)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>CDU/ CSU</u>		<u>CDU/ CSU</u>	
Bär, Dorothee	Albach, Peter	.....
Börnsen (Bönstrup), Wolfgang	Blank, Renate	.....
Grindel, Reinhard	Connemann, Gitta	.....
Grütters, Monika	Michalk, Maria	.....
Krings, Dr. Günter	Mißfelder, Philipp	.....
Krummacher, Johann-Henrich	Pawelski, Rita	.....
Wanderwitz, Marco	Polenz, Ruprecht	.....
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Ehrmann, Siegmund	Griese, Kerstin	.....
Griefahn, Monika	Körper, Fritz Rudolf	.....
Krüger-Leißner, Angelika	Meckel, Markus	.....
Pries, Christoph	Merkel (Berlin), Petra	.....
Reiche (Cottbus), Steffen	Roth (Heringen), Michael	.....
Tauss, Jörg	Schmidt (Nürnberg), Renate	.....
Thierse, Wolfgang	Violka, Simone	.....

(B)

(D)

(A)

2

(C)

Deutscher Bundestag

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Sitzung des Ausschusses Nr. 22 (Ausschuss für Kultur und Medien)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>EDP</u>		<u>FDP</u>	
Otto (Frankfurt), Hans- Joachim		Mücke, Jan	
Waitz, Christoph		Winterstein Dr., Claudia	
<u>DIE LINKE.</u>		<u>DIE LINKE.</u>	
Bisky Dr., Lothar		Neskovic, Wolfgang	
Jochimsen Dr., Lukrezia 		Sitte Dr., Petra	
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>	
Bettin, Grietje		Eid Dr., Uschi	
Göring-Eckardt, Katrin		Roth (Augsburg), Claudia	

(B)

(D)

(A)

Montag, 15. Mai 2006 09:00 Uhr

(C)

Fraktionsvorsitzende:

Vertreter:

SPD	.....	.....
CDU/CSU	.....	.....
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	.....	.....
FDP	.....	.....
DIE LINKE	.....	.....

Fraktionsmitarbeiter:

Fraktion:

Unterschrift:

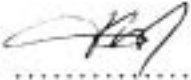





(Name bitte in Druckschrift)

(B)

<i>Axel Schumacher</i>	SPD- u-v	<i>[Signature]</i>
<i>Dr. Samwari</i>	CDU/CSU	<i>[Signature]</i>
<i>Fogelinde u. Warendorf</i>	B'90/Grüne	<i>[Signature]</i>
<i>Stephan Mel</i>	Die Linke	<i>[Signature]</i>
<i>Nathan Botke</i>	FDP	<i>[Signature]</i>
<i>SCHLIKKER</i>	GRÜNE	<i>[Signature]</i>
.....
.....

(D)

(A)	Fraktionsvorsitzende:	Vertreter:	(C)
	SPD .....	.....
	CDU/ CSU .....	.....
	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN .....	.....
	FDP .....	.....
	DIE LINKE .....	.....

(B)	Fraktionsmitarbeiter: (Name bitte in Druckschrift)	Fraktion:	Unterschrift:	(D)
	HEERHOBST	FDP		
	Hermann	SPD		
	Berg Litter	SPD		
	Braun	CDU/CSU		
	Maly	- - -		
	Binder	SPO		
	Schme	FDP		
	STERNAC	FDP		
	Hasslerlein	"		

(A) (C)

Montag, 15. Mai 2006 09:00 Uhr

Ministerium bzw. Dienststelle (bitte Druckschrift)	Name (bitte Druckschrift)	Dienststellung (bitte Druckschrift, nicht abgekürzt)	Unterschrift
BK	A. Sangerstedt	MR	Sangerstedt
BM	Lubnow	MR	Lubnow
BM - Amt	Palzin	ORR	Palzin
BM	Sebotta	ORR	Sebotta
BHW	Möller	ORR	Möller
KHBF	SCHAU	MR	SCHAU
BVBS	Dr. Borkherten	MR	Borkherten
BM	de W...	MR	de W...
PH	Dr. K...	MR	K...
BMBF	Storn	PST	Storn
BMVg	WICKERT	MR	WICKERT
BmG	Flynn	ORR	Flynn
BMAF	Zenscheid	MR	Zenscheid
BMEUV	HAYUNG	MR	HAYUNG
BGE/Ende	Kaschubowski		Kaschubowski

(B) (D)

Bundesrat: (bitte Druckschrift)	Unterschrift	Dienststellung (bitte Druckschrift, nicht abgekürzt)	Land

(A) (C)

Ministerium bzw. Dienststelle (bitte Druckschrift)	Name (bitte Druckschrift)	Dienststellung (bitte Druckschrift, nicht abgekürzt)	Unterschrift
BMVg ^{Praktikab} Ref.	Gröning	Angestellte	Gröning
SMBF	Fiebig	Min. R.	Fiebig
	Schwankeger	v. H.	Schwankeger
BTF	PEINMEIER	RD	Peinmeier
BMF	HÖRTREITER	RR in 9 A.	Hörtreiter
BIF	Liebrum	ORR	Liebrum
RMI	KALWALD	RD	Kalwald
CDU/CSU	Dr. Bösel	BWR	Bösel
FDP Fischer	Fischer	Angestellte	Fischer
ISMVBS	Molitor	RefL	Molitor
LMBT	v. Buhhoff	Ref / RR in 9	v. Buhhoff
RTVGS	Schweiger	ORR	Schweiger
BMELV	WALTER	MIZ	Walter
BMELV	Robie der	ORR in	Robie der
(4)	Dr. Joch	RD	Joch
BTF	Dr. Gieseler	RD	Gieseler
BTF	Kogall-Grottel	M. D. in	Kogall-Grottel
BHU	GEBAUER	RR in A	Gebauer

(B) (D)

Bundesrat: (bitte Druckschrift)	Unterschrift	Dienststellung (bitte Druckschrift, nicht abgekürzt)	Land
Dr. Judith Reuter	J. Reuter	REGIERUNGSRÄTIN 7 A.	Hamburg

(A)

Kommunale Spitzenverbände

Name	Unterschrift
Dr. Gerd Landsberg Uwe Lübking	

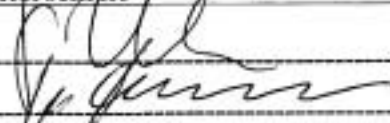
(C)

Landtagspräsidentenkonferenz

Name	Unterschrift

(B)

Fraktionsvorsitzendenkonferenz

Name	Unterschrift
Schlotmann, Volker Drexler, Wolfgang	

(D)

(A)

Bundesrat

(C)

Anwesenheitsliste

In

der
842. Ausschusssitzung

am Montag, 15. Mai 2006
Berlin, Reichstagsgebäude, Plenarsaal

I. STRUKTURELEMENTE DER REFORM (ALLGEMEINER TEIL)

Vorsitz: MdB A. Schmidt/Minister Dr. R. Stegner

Sitzungs-Beginn: 9.00 Uhr

Sitzungs-Ende:

(B)

Länder		
Land	Amtsbezeichnung	Name (in Druckbuchstaben)
Baden-Württemberg	LTR	Kleiner
	MdB	Stephan
	Min	Stöckel

(D)

(A)

Anwesenheitsliste, 842. In, 15.05.2006

- IV -

(C)

Land	Amtsbezeichnung	Name (in Druckbuchstaben)
Brandenburg	MZ	Schwarze
	MDM	Bethke
	VA	Franke-Thielmann
	EDi	Ockermann
	Referentur	Harcke
	MDM	Dr. Gebhardt
	R:AG	van Silow
	ORR	Baumelster
	StS	h. Müller
	MP	Peytner
	MW	h.
	BB	E. Fritzsche-Hoff
	ORR	Hornig-Kruse

(B)

(D)

(A)

- XI -

Anwesenheitsliste, §42. In, 15.05.2006

(C)

Land	Amtsbezeichnung	Name (in Druckbuchstaben)
Rheinland-Pfalz	MP	G. J. U.
	MR	Schnorr, Stefau
	LMR	DEMMELE
	SHS	KLAER

(B)

(D)

(A)

Anwesenheitsliste, 842. In., 15.05.2006

- XIV -

(C)

Land	Amtsbezeichnung	Name (in Druckbuchstaben)
Sachsen-Anhalt	20:4	John
	17:2	Parvier

(B)

(D)

(A) **Bundesrat** (C)**Anwesenheitsliste****In**

der
842. Ausschusssitzung

am Dienstag, 16. Mai 2006
Berlin, Reichstagsgebäude, Plenarsaal

I. STRUKTURELEMENTE DER REFORM (ALLGEMEINER TEIL)

Vorsitz: MdB A. Schmidt/Minister Dr. R. Stegner

Sitzungs-Beginn: 9.00 Uhr

Sitzungs-Ende:

Länder		
Land	Amtsbezeichnung	Name (in Druckbuchstaben)
Baden-Württemberg	LDR	Kleiner
	Mdgl.	Stephan
	Minister	Keinhart
	PD	Dr. Koch

(B) (D)

(A)

Anwesenheitsliste, 842. In., 16.05.2006

- VIII -

(C)

Land	Amtsbezeichnung	Name (in Druckbuchstaben)
Mecklenburg-Vorpommern	1.1	V. L. Müller

(B)

(D)

(A) Anlage 2

(C)

Rechtsausschuss
– Sekretariat –

Zusammenstellung der Stellungnahmen
zu der Anhörung des Rechtsausschusses und
des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates

– **Föderalismusreform – Allgemeiner Teil –**
Neuordnung der Zustimmungsrechte und Gesetzgebungskompetenzen –
am Montag und Dienstag, dem 15. und 16. Mai 2006

		Seite	
	Prof. Dr. Ulrich Battis	Humboldt-Universität zu Berlin, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Verwaltungswissenschaften	190
	Dr. Willy Boß	Vorstand des Bundesverbandes der gemeinnützigen Landgesellschaften, Berlin	193
	Prof. Dr. Götz Frank	Carl von Ossietzky-Universität Oldenburg, Institut für Rechtswissenschaften	202
	Prof. Dr. Hans-Günter Henneke	Universität Osnabrück, Fachbereich Rechtswissenschaften	211
	Prof. Dr. Peter M. Huber	Universität München Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie	219
(B)	Prof. Dr. Hans Meyer	Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät	244 (D)
	Dr. Klaus Mittelbach	Leiter der Abteilung Umweltpolitik beim BDI, Berlin	286
	Prof. Dr. Christoph Möllers	Georg-August-Universität Göttingen, Lehrstuhl für Öffentliches Recht	292
	Prof. Dr. Ursula Münch	Universität der Bundeswehr München, Institut für Politikwissenschaft	300
	Prof. Georg-Berndt Oschatz	Direktor des Bundesrates a. D.	307
	Prof. Dr. Christian Pestalozza	Freie Universität Berlin, Institut für Staatslehre, Staats- und Verwaltungsrecht	315
	Prof. Dr. Willy Spannowsky	Technische Universität Kaiserslautern, Lehrstuhl für Öffentliches Recht	328
	Prof. Dr. Fritz W. Scharpf	Direktor des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln	335
	Prof. Dr. Joachim Wieland	Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt am Main, Institut für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht	355

(A)

Humboldt-Universität zu Berlin

Juristische Fakultät

Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht
sowie Verwaltungswissenschaften

Prof. Dr. Dr. h. c. Ulrich Battis



(C)

Postanschrift:	Unter den Linden 6, D-10099 Berlin
Sitz:	Unter den Linden 11, D-10117 Berlin Gouverneurshaus - Raum: 3.03
Telefon:	(030)2093-3533
Telefax:	(030)2093-3689
Email:	ulrich.battis@rewi.hu-berlin.de

Berlin, den 9. Mai 2006

**Stellungnahme
zur öffentlichen Anhörung
zum Thema "Föderalismusreform - Bereich I. C. Bau und Verkehr"**

des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages gemeinsam mit dem Bundesrat

**am 16. Mai 2006, ab 9 Uhr
in Berlin, Reichstagsgebäude, Plenarsaal**

(B)

1. Zu Entwurf Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG und Art. 125b Abs. 1 Satz 3 GG

(D)

Der Entwurf sieht im Bereich der Raumordnung keinen abweichungsresistenten Bereich vor, obwohl das Bundesverfassungsgericht in seinem Baurechtsgutachten (E 3, 407) den Bereich der Raumplanung für den Gesamtstaat - Raumordnung des Bundes - sowie die Frage der Rechtswirkungen der Pläne verschiedener Stufen oder verschiedenen Inhalts durchgehend dem Bundesgesetzgeber zugewiesen hat. Bei seinem Gutachten hat das Bundesverfassungsgericht unterschieden zwischen der Raumordnungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache und der rahmenrechtlichen Kompetenz des Bundes. Angesichts des geplanten Wegfalls der Kompetenz zum Erlass von Rahmengesetzen des Bundes entfällt auch die Zuordnung der raumordnungsrechtlichen Materien zum Rahmenrecht. Es wäre daher verfehlt, die Frage nach den Rechtswirkungen von Raumordnungsplänen wie auch die Frage nach der Leitvorstellung und den Grundsätzen der Raumordnung, den Begriffbestimmungen und den Rechtswirkungen der Raumordnungspläne im Hinblick auf die Raumordnung der Länder weiterhin der Rahmengesetzgebung zuzuordnen (so *Kment*, NuR 2006, 217/221). Mit dem Wegfall der Rahmenkompetenz entfällt nicht die Notwendigkeit einer Regelung dieser Materien durch die

(A) Raumordnung des Bundes. Es bedarf daher einer abweichungsresistenten Regelung für diesen Bereich, der gemäß dem Gutachten des Bundesverfassungsgerichts nunmehr der Bundeskompetenz kraft Natur der Sache unterfiele. (C)

Im Übrigen bedürfte es ebenso wie im Umweltrecht und dem Recht der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse (s. Begründung zu Nr. 22 zu Art. 125b, BT-Drs. 16/813, S. 53) auch im Raumordnungsrecht einer Übergangsfrist, damit der Bund zunächst von seiner neuen Gesetzgebungskompetenz Gebrauch machen kann.

2. Zu Entwurf Art. 84 Abs. 1 Satz 6 GG

Entwurf Art. 84 Abs. 1 Satz 6 lautet: "Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden." Das Verbot der Aufgabenübertragung an Gemeinden ist zu weit gefasst, zumindest aber missverständlich. In der Sache geht es darum, dass durch Bundesgesetz Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben, die diese zur Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten verpflichten, verhindert werden sollen, z.B. Vorhaltung von Kindergartenplätzen. Im Bereich des Bodenrechts, insbesondere dem Baugesetzbuch, geht es nicht darum, dass durch Bundesgesetz den Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben zur Erbringung von Geldleistungen an Dritte übertragen werden, sondern darum, dass neue Herausforderungen an das Städtebaurecht, wie z.B. beim Europarechtsanpassungsgesetz Bau durch die Vorschriften über den Stadtumbau und die soziale Stadt zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung gesetzgeberisch gestaltet werden. Dem unstreitigen Sinn der Neuregelung in Art. 84 Abs. 1 Satz 6 genüge vollauf eine Neuformulierung, wie: (D)

"Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben, die zur Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten verpflichten, nicht übertragen werden."

3. Zu Art. 84 Abs. 1 Satz 2-5, Art. 125b Abs. 2 GG

Art. 84 Abs. 1 Satz 1-5 lauten: "Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren. Wenn Bundesgesetze etwas anderes bestimmen, können die Länder davon abweichende Regelungen treffen. Art. 72 Abs. 3 Satz 2 und 3 gilt entsprechend. In Ausnahmefällen kann der Bund wegen eines besonderen Bedürfnisses nach

(A) bundeseinheitlicher Regelung des Verwaltungsverfahrens ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln. Diese Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. (C)

Die Ausgestaltung des Verfahrens der Bauleitplanung, aber auch sonstiger Instrumente des Städtebaurechts zunächst durch das Bundesbaugesetz und sodann durch das Baugesetzbuch ist eine der wichtigsten Beiträge des Bundes zur gesetzlichen Ausgestaltung und Stärkung der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG). Das Baugesetzbuch regelt die planungsrechtlichen Grundlagen für die städtebauliche Entwicklung der mehr als 13 000 Gemeinden in Deutschland für den größten Teil aller baulichen Investitionen. Die Verfahrensregelungen stellen die wesentlichen Voraussetzungen für die Aufnahme von Regelungen über städtebauliche Instrumente im Baugesetzbuch dar. Insbesondere stellen sie auch die verfahrensrechtliche Abstimmung mit anderen bundesgesetzlich geregelten Bereichen, vor allem im Umweltrecht, im Fachplanungsrecht und im Zivilrecht dar. In der Saarbrücken-Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht (E 77, 288/301) dementsprechend auch ausdrücklich festgestellt, dass "§ 2 Abs. 1, § 3, § 4 und § 147 BBauG mit der Zuweisung der Bauleitplanung an die Gemeinden als eigene Angelegenheit und deren nähere Ausgestaltung und Modifizierung ein ausgewogenes organisatorisches Folgekonzept zu den materiellen Bauleitplanungsregeln" getroffen hat, "das der Bundesgesetzgeber mit guten Gründen zur Ausführung und Verwirklichung der materiellen Regelungen für notwendig erachten durfte" (E 77, 288). Daher sollte klargestellt werden, dass die Regelungen über das Verfahren und die Zuständigkeiten für die Bauleitplanung solche Aufgaben sind, die die Gemeinden aufgrund der verfassungsrechtlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) wahrnehmen und wahrnehmen müssen und die deshalb unter Art. 84 Abs. 1 Satz 4 GG fallen.

(B) (D)

In Art. 125a GG n.F. sollte für die Verfahrensregelung des Baugesetzbuches klargestellt werden, dass diese als mit Zustimmung des Bundesrates zustande gekommenes Recht ohne Ersetzungsmöglichkeit durch die Länder fortgelten.

Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis

(A)

Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften

10179 Berlin ▪ Wallstraße 65 ▪ ☎ 030 – 2345 8789 ▪ Fax: 030 – 2345 8820 ▪ E-Mail: blg-berlin@t-online.de

BLG

(C)

Dr. Willy Boß

- Vorsitzender des Vorstandes -

**Stellungnahme
zur öffentlichen Anhörung
„Föderalismusreform – Bereich I. C. Bau und Verkehr“
des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages
gemeinsam mit dem Bundesrat**

am 15./16. Mai 2006 in Berlin, Reichstagsgebäude

**betreffend
Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes,
BT-Drucksache 16/813;
Neufassung des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 17 und 18 GG:
Trennung der Gesetzgebungskompetenz beim landwirtschaftlichen und
städtebaulichen Grundstücksverkehr und Bodenrecht**

1. Das Privateigentum und die Vererbbarkeit von Grundbesitz sind ebenso wie die Sozialpflichtigkeit des Eigentums als Grundrecht im Grundgesetz verankert. Das darauf basierende Bodenrecht greift maßgeblich in Grundrechte ein. Das Bodenrecht hat die Aufgabe, den Boden einer volkswirtschaftlich sinnvollen und nutzbringenden Verwendung zuzuführen, Bodenspekulation zu verhindern und dient zudem der im Grundgesetz postulierten Forderung nach der Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen. Das Bodenrecht umfasst bebaute und unbebaute, land- und forstwirtschaftliche sowie dem Naturschutz dienende Grundstücke. Das Bodenrecht unterliegt nach Artikel 74 Nr. 18 des Grundgesetzes der konkurrierenden Gesetzgebung.
- Die Ziele, Instrumente und institutionellen Regelungen des Bodenrechts sind zum einen im Baugesetzbuch (BauGB) geregelt, zum anderen im Grundstücksverkehrsgesetz, Reichssiedlungsgesetz, Landpachtverkehrsgesetz und Flurbereinigungsgesetz.
- Die Rechtsgrundlagen des landwirtschaftlichen Bodenrechts bilden im Gesamtkontext betrachtet einen unverzichtbaren, einheitlichen ordnungspolitischen Rechtsrahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur sowie zur Begleitung des Agrarstrukturwandels und der Entwicklung ländlicher Regionen im Sinne der Nachhaltigkeit.
2. Der Grundsatz, dass das Bodenrecht trotz der Einzelbereichsregelungen in verschiedenen Gesetzen unteilbar ist, war bisher unumstritten. Durch die bisherige konkurrierende Gesetzgebung ist bei Änderungen am Bodenrecht durch die Zustimmungspflicht der Länder ein breiter gesell-

(B)

(D)

- (A) schaftspolitischer Konsens anzunehmen, was bei grundrechtsrelevanten Rechtsmaterien notwendig und geboten ist. (C)
- Um den regionalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, lässt das Bodenrecht den Ländern schon bisher Gestaltungsspielräume in der Anwendung und Umsetzung. So ist beispielsweise erst im Juni 2005 vom Bundestag und Bundesrat beim Grundstücksverkehrsgesetz eine Öffnungsklausel beschlossen worden, mit der den Bundesländern das Recht eingeräumt wird, in bestimmten Teilen ihres Landesgebietes den Verkauf oder die Verpachtung von Grundstücken zu untersagen oder mit Auflagen zu versehen, wenn dies zur Abwehr einer erheblichen Gefahr für die Agrarstruktur zwingend erforderlich ist.
3. Bisher sicherten Grundstücksverkehrsgesetz, Landpachtverkehrsgesetz sowie das im BGB (§§ 585 ff.) geregelte Landpachtrecht einheitlich für das gesamte Bundesgebiet eine gleichförmige Praxis der Genehmigung des Erwerbs bzw. der Pacht land- und forstwirtschaftlicher Flächen.
- Beim landwirtschaftlichen Bodenrecht greift das zeitnahe Instrument des Vorkaufsrechts zugunsten der Verbesserung der Agrarstruktur bzw. der Verhinderung von Bodenspekulation zu Lasten der Agrarstruktur, geregelt im Grundstücksverkehrsgesetz, in Verbindung mit dem Vorkaufsrecht der gemeinnützigen Siedlungsgesellschaften nach dem Reichssiedlungsgesetz.
- Der Vollzug stützt sich auf höchstrichterliche Rechtssprechungen des BGH und stellt beim landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr bzw. dem gesamten Bodenrecht bundesweit Rechtssicherheit für die Wirtschaftspartner dar.
- (B) 4. Auch über das Flurbereinigungsgesetz wurde bisher der bundeseinheitliche Umgang mit dem Grundeigentum nach Art. 14 GG gewährleistet. Insbesondere wurde dies über die Auslegung der wertgleichen Abfindung in der ländlichen Bodenordnung durch das Bundesverwaltungsgericht gesichert. (D)

Der vorliegende Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes sieht nun im Rahmen der Neufassung des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 17 und 18 GG eine Trennung der Gesetzgebungskompetenz beim landwirtschaftlichen und städtebaulichen Grundstücksverkehr und Bodenrecht vor.

Das städtebauliche Bodenrecht soll weiterhin der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegen. Das landwirtschaftliche Bodenrecht soll in die Gesetzgebungskompetenz der Länder übergehen.

Dieser Vorschlag ist vor dem Hintergrund der Zielsetzung der Föderalismusreform fachlich und sachlich nicht nachvollziehbar.

In der Praxis würde dies sinnbildlich bedeuten: Auf der der zum Dorf gewandten Seite des Gartenzaunes eines Grundstückes am Dorfrand (§ 34 BauGB) ist die Gesetzgebungskompetenz für das Instrument Vorkaufsrecht anderes geregelt als

(A) für die zum Feld gewandte Seite, dem Außenbereich (§35 BauGB). (C)
Beides Mal geht es um einen Eingriff mit dem gleichen Ziel, nämlich Bodenspekulation zu verhindern. Auch wird mit der Ausübung des Vorkaufsrechts das gleiche Rechtsinstrument angewandt.

Ich stelle deshalb fest:

Eine Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz beim landwirtschaftlichen Bodenrecht auf die Länder ist kein Vereinfachungsvorschlag und bringt auch keinen Entlastungseffekt. Im Gegenteil, durch eine Verlagerung in die Gesetzgebungskompetenz auf die Länder wird das Bodenrecht in Deutschland aufgespaltet,

- was zu mehr Bürokratie führt,
- was der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit widerspricht,
- was Ungereimtheiten in der Rechtsystematik mit sich bringt,
- was zu Unsicherheiten im Geschäftsverkehr führt, weil es keine einheitliche Rechtssprechung gibt,
- was der Bodenspekulation in Verbindung mit Umgehungsmöglichkeiten der Grunderwerbsteuerbemessungsgrundlage Tür und Tor öffnet.

1. Nach dem Gesetzentwurf können die Bundesländer künftig beim landwirtschaftlichen Bodenrecht Regelungen treffen, sie müssen es jedoch nicht.

Es besteht die Gefahr, dass es keine Regelungen mehr gibt, oder sich im Falle der Rechtssetzung durch die Länder unterschiedliche rechtssystematische und inhaltliche Regelungen ergeben und sich diese unterschiedlich auf die Praxis des landwirtschaftlichen Bodenverkehrs auswirken können und damit auch auf die Agrarstrukturentwicklung in den Bundesländern.

(B) Gerade bei einer vollständigen Verlagerung der Kompetenz für den landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr auf die Länder sind unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen für die Landwirte zu befürchten. Aufgrund früherer Aussagen einiger Bundesländer existieren reale Bestrebungen, das Grundstücksverkehrsgesetz ersatzlos aufzuheben. Dadurch würden die Möglichkeiten des Erwerbs landwirtschaftlicher Grundstücke durch Nicht-Landwirte zu Lasten der aktiven Landwirte wesentlich erweitert werden. Daher ist es notwendig, dass auch hier weiterhin eine Bundeskompetenz erhalten bleibt. (D)

Eine nicht auszuschließende, unterschiedliche Regelung des Landpachtrechtes durch einzelne Bundesländer und daraus resultierende unterschiedliche Pachtbedingungen für die Landwirte als Pächter hätte ebenfalls nicht zu unterschätzende wettbewerbsbeeinflussende Auswirkungen.

Außerdem könnten entstehende Wettbewerbsverzerrungen und durchaus auch Diskriminierungstatbestände einer höchstrichterlichen Überprüfung bis hin zum EuGH unterworfen werden, mit der Folge, dass dann das gesamte landwirtschaftliche Bodenrecht in Frage gestellt wird.

- (A) 2. Ordnungspolitische Gestaltungsmöglichkeiten haben bisher die Förderpolitik erfolgreich flankiert. So werden mit dem Bodenrecht die Ergebnisse der mit öffentlichen Mitteln von Bund und Ländern geförderten Flurneuordnung und der Aufstockung landwirtschaftlicher Betriebe bzw. der Entwicklungsfähigkeit geförderter Betriebe nachweislich erfolgreich abgesichert. Eine länderspezifische Ausgestaltung bzw. gar eine Aussetzung des Bodenrechts könnte dazu führen, dass die in den vergangenen Jahrzehnten aufgebauten zusammenhängenden Wirtschaftseinheiten durch Abverkauf einzelner Parzellen schnell wieder in mehrere Bewirtschaftungseinheiten aufgeteilt werden. Dies erschwert einerseits die Bewirtschaftung, führt aber andererseits auch zu deutlich höherem Kontrollaufwand bei Vor-Ortkontrollen, Z. B. Cross Compliance. Eine Vermehrung der Schlagkarteien, Flurstücksverzeichnisse, Bodenproben, usw., also deutlich mehr Aufwand und Bürokratie für die Landwirte und die öffentliche Verwaltung wären die unabwendbare Folge.
3. In Zeiten knapper Haushalte ländliche Entwicklung erfolgreich zu gestalten zwingt vermutlich wieder dazu, mehr mit ordnungspolitischen Vorgaben zu arbeiten. Schon daher sollte auf eine bundeseinheitliche Gesetzgebung beim Bodenrecht geachtet werden. Förderrecht und Ordnungsrecht wirkten bisher in die gleiche Richtung und waren Grundpfeiler ländlicher Entwicklung.
4. Für die unzweifelhaft anzustrebende Verwaltungsvereinfachung und Kosteneinsparung in diesen Rechtsbereichen leistet die Übertragung der gesamten grundrechtsrelevanten Rechtmaterie des landwirtschaftlichen Bodenrechts keinen Beitrag. Es genügt, in den einschlägigen Bundesgesetzen die Regelungen zur Errichtung von Behörden u. a. für die Ausgestaltung in den Ländern zu öffnen.
- (B) 5. Im Grundstückverkehrsgesetz ist außerdem mit den § 13 ff. auch das gerichtliche Zuweisungsverfahren für landwirtschaftliche Betriebe an einen übernahmefähigen Miterben geregelt, wodurch eine unwirtschaftliche Verkleinerung von landwirtschaftlichen Betrieben verhindert werden soll. Eine unterschiedliche Regelung dieses Zuweisungsverfahrens bzw. dessen Abschaffung im Rahmen der angestrebten Länderkompetenz kann zu erheblichen agrarpolitisch unerwünschten Ergebnissen führen und häufig sogar die Ergebnisse einer vorherigen Flurneuordnung zunichte machen. Außerdem würde hierdurch eine weitere Zersplitterung des landwirtschaftlichen Sondererbrechtes einhergehen.
- (D) 6. Ein Blick in angrenzende EU-Mitgliedsstaaten zeigt, dass dort das Bodenrecht jeweils landesweit geltendes Recht ist. Auch die Rechtsetzung erfolgt dort national und nicht regional, wie es bei uns in Deutschland dem Gesetzentwurf zufolge dann bald der Fall sein würde.

An die Vertreter des Bundesrates bzw. der Bundesländer gerichtet, sei angemerkt, dass im Rahmen zurückliegender Beratungen des sog. Zuständigkeitslockerungsgesetzes auch schon einmal die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz beim städtebaulichen Bodenrecht auf die Länder angedacht wurde. Dem wurde sofort

(A) entgegengehalten, dies sei mit der Wahrung der Wirtschafts- und Rechtseinheit unvereinbar. Was für das städtebauliche Bodenrecht gilt, trifft uneingeschränkt auch für das landwirtschaftliche Bodenrecht zu. (C)

Ich plädiere deshalb mit Nachdruck dafür, die Rechtseinheit beim Bodenrecht zu erhalten und es bei den jetzigen bzw. derzeit geltenden Formulierungen der Ziffern 17 und 18 des Artikels 74 Abs. 1 zu belassen.

Berlin, 11. Mai 2006

Anlage

(B) (D)

(A)

Anlage:

(C)

**Erläuterungen zur Anwendung und Wirksamkeit
des Grundstückverkehrsgesetzes in der Praxis**

I. Das Bodenrecht ist aus gesamtstaatlichem Interesse unverzichtbar

Die gemeinnützigen Landgesellschaften halten aus gesamtstaatlichem Interesse eine Beibehaltung der Grundstücksverkehrskontrolle nach dem Grundstücksverkehrsgesetz für dringend notwendig, ebenso wie die einschlägigen Regelungen des kommunalen Vorkaufsrechtes im BauGB. Hier handelt es sich um bewährte und höchst effektive strukturpolitische Instrumente.

1. Das Bodenrecht ist im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung unteilbar

Die ordnungspolitischen Instrumente des

- Baugesetzbuches (Teilungsgenehmigung, Vorkaufsrecht, Bodenordnung, Enteignung, Erhaltungssatzung, städtebauliche Gebote)
- Flurbereinigungsgesetzes (Bodenordnung)
- Grundstückverkehrs- und Reichssiedlungsgesetzes (Versagung der Genehmigung von Veräußerungen an einen vom Verkäufer bestimmten Käufer und Ausübung des Vorkaufsrechts)
- Landpachtverkehrsgesetz

ermöglichen weitgehende Eingriffe in das Grundrecht des Eigentums jedes einzelnen und haben materiell die gleiche Wirkungsweise.

Die ordnungspolitischen Instrumente des Bodenrechts

- verhindern Bodenspekulation
- bilden die Grundlage für die Planungssicherheit und Entwicklungsfähigkeit vom Kommunen
- sichern die Verbesserung und Entwicklung der Agrarstruktur ab
- stehen in einem engen Beziehungsgeflecht zu förderpolitischen Instrumenten und ergänzen diese höchst effizient.

(B)

(D)

Im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung, sei es in städtischen Gebieten oder ländlichen Regionen, ist das gesamte Bodenrecht im Kontext zu sehen und nicht teilbar.

2. Instrumente des Bodenrechtes greifen zeitnah

Bedingt durch den Agrarstrukturwandel verändert sich das Verhältnis zwischen Eigentums- und Pachtflächen immer mehr. Dies spiegelt sich in der ständig steigenden Pachtquote wider, die derzeit in den alten Bundesländern bei etwa 50 Prozent, in den neuen Ländern bei gut 90 Prozent liegt.

In der Praxis ist zu beobachten, dass die Sicherung der Entwicklungsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe entgegen der weit verbreiteten Auffassung eben nicht alleine über den Pachtmarkt möglich ist. Ein Aufstockungsbedarf an Eigentumsflächen besteht insbesondere bei baulichen Investitionen sowie für deren Absicherung. Dies gilt sowohl für die Betriebe in den alten Bundesländern als auch für die wieder eingerichteten Betriebe der neuen Bundesländer.

Im Falle einer betriebsbeeinträchtigenden Flächenveräußerung am betroffenen Landwirt vorbei greifen letztlich nur die Instrumente des Grundstücksverkehrsgesetzes zeitnah.

(A) **3. Die Effizienz des Grundstückverkehrsgesetzes liegt vor allem in der präventiven Wirkung** (C)

Das Grundstückverkehrsgesetz verfolgt das Ziel, Gefahren für die Agrarstruktur abzuwehren und landwirtschaftliche Betriebe in ihrer Entwicklung zu sichern. Als Instrument dient die Grundstückverkehrskontrolle.

Die gemeinnützigen Landgesellschaften haben ein Vorkaufsrecht, wenn die Veräußerung einer Genehmigung nach § 12 Grundstückverkehrsgesetz bedarf und diese nach Auffassung der Genehmigungsbehörde zu versagen wäre.

In den zurückliegenden Jahren haben die Landgesellschaften im Rahmen des Vorkaufsrechtes durchschnittlich etwa 500 bis 800 Hektar je Jahr erworben, davon je etwa die Hälfte in den alten und neuen Bundesländern. Die Tendenz ist leicht steigend und liegt, bezogen auf die insgesamt pro Jahr veräußerte landwirtschaftliche Fläche, in den alten Bundesländern bei knapp einem Prozent, in den neuen Ländern leicht darunter. Bezogen auf die Zahl der Veräußerungsfälle liegt die Versagungsquote bei etwa 2 Prozent. Diese geringe Quote spricht nicht gegen das Grundstückverkehrsgesetz, sondern belegt eher dessen enorme präventive Wirkung.

Es ist hinlänglich bekannt, dass die Grundstückverkehrsbehörden insbesondere bei Verkäufen landwirtschaftlicher Flächen an „Nichtlandwirte“ die Genehmigung versagen. Schon aus diesem Grund werden derartige Verkäufe nur in geringem Umfang getätigt. Außerdem sind die Notare gehalten, Verkäufer und Erwerber landwirtschaftlicher Grundstücke auf die einschlägigen Bestimmungen des Gesetzes hinzuweisen. Insoweit wissen alle Beteiligten vom Risiko einer Versagung.

4. Das Vorkaufsrecht ist ein unverzichtbares ordnungspolitisches Instrument gegen Bodenspekulation, für Steuerehrlichkeit und zur Sicherung der Entwicklungsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe

Die Feststellung, dass mit der Abschaffung des Grundstückverkehrsgesetzes der „Ausverkauf“ landwirtschaftlicher Flächen möglich, Bodenspekulation und Steuerhinterziehung begünstigt werden, ist keine Schwarzmalerei.

Wenn jeder landwirtschaftliche Flächen frei erwerben kann, selbst in unmittelbarer Hofnähe, ist die Existenz vieler landwirtschaftlicher Betriebe nachhaltig gefährdet, von der Entwicklungsfähigkeit ganz zu schweigen.

(B) (D)

Den Landgesellschaften offenbart sich bei der Vertragsabwicklung nach Ausübung des Vorkaufsrechtes leider immer häufiger, dass der tatsächliche Verkaufspreis mit dem beurkundeten, der gegenüber dem Siedlungsunternehmen als vereinbart gilt, nicht übereinstimmt. Private Käufer, die im Gegensatz zu buchführenden Landwirtschaftsbetrieben den Kaufpreis nicht bilanzmäßig aktivieren, „senken“ auf diese Weise rechtswidrig ihre Grunderwerbsteuerschuld, Verkäufer ihre Einkommensteuerschuld, wenn die einschlägigen Freibeträge überschritten werden. Diese Fälle würden bei einer Abschaffung des Grundstückverkehrsgesetzes deutlich zunehmen. Mithin entginge den Ländern Grunderwerbssteueraufkommen, Bund und Ländern Einkommensteueraufkommen in erheblichem Maße.

Das im städtebaulichen Bereich im BauGB geregelte Vorkaufsrecht und das im Grundstückverkehrs- und Reichssiedlungsgesetz geregelte Vorkaufsrecht im landwirtschaftlichen Bereich hat demnach gesamtstaatliche und gesamtwirtschaftliche Bedeutung für

- die Steuerehrlichkeit.
- die Bodenrichtwerte. Die Bodenrichtwertsammlung im städtischen und landwirtschaftlichen Bereich basieren auf getätigten Verkäufen, sie können nur aussagefähig sein, wenn die Kaufpreise korrekt wiedergegeben sind.
- die Versicherungs- und Kreditwirtschaft. Transparente Kaufpreise und Bodenrichtwerte sind Grundlage für die Kreditierung und Versicherung von Immobilien.

- (A) **II. Für das gesamte Bodenrecht ist die Wahrung der Rechtseinheit und damit die Gesetzgebungskompetenz des Bundes unabdingbar** (C)
- 1. Nur bundesrechtliche Gesetzgebungskompetenz garantiert Rechts- und Wettbewerbsgleichheit**
- Für das ganze Bodenrecht, die Anwendung und insbesondere verfahrensrechtliche Ausgestaltung der Instrumente ist im gesamtstaatlichen Interesse weiter die Wahrung der Rechtseinheit erforderlich, die nur bundesrechtlich geregelt werden kann.
- Die Rückführung derzeit einheitlicher bundesgesetzlicher Regelungen in die Kompetenz der Länder führt zu partikularem Bundesrecht und zu einer Rechtszersplitterung, d.h. zu einem problematischen Nebeneinander von unterschiedlichen landes- und bundesrechtlichen Regelungen, die trotz des bundesstaatlichen Staatsaufbaus gerade auch im Bereich des bewährten Siedlungs- und Grundstückverkehrsrechts nicht sachgerecht wäre.
- 2. Das Bodenrecht dient der Wahrung der Wirtschaftseinheit**
- Die Rückführung derzeit bundeseinheitlicher Regelungen zur Stärkung der landwirtschaftlichen Betriebe und der ländlichen Räume in die Kompetenz der Länder wird der wirtschaftlichen Situation landwirtschaftlicher Betriebe nicht gerecht.
- Auch der Markt für landwirtschaftliche Grundstücke macht vor Landesgrenzen nicht halt, seine Dimensionen sind längst überregional. Die Eigentumsverhältnisse an Grundstücken sind nicht auf die Bewohner der jeweiligen Bundesländer beschränkt. Wirtschaftlich oder landwirtschaftlich interessante Regionen ziehen Käufer aus dem gesamten Bundesgebiet und dem europäischen Ausland an. Insbesondere besteht ein überregionaler Markt im Verhältnis der alten zu den neuen Bundesländern.
- Die Beschaffung von Ausgleichsflächen zur ökologischen Regelung bzw. Kompensation umweltrelevanter Eingriffe für überregionale Verkehrsstrassen und Infrastrukturprojekte macht vor Landesgrenzen auch keinen Halt. Sie führt örtlich und regional zu Landnutzungskonflikten, die oftmals nur mit den Instrumenten des Bodenrechts in Verbindung mit Fördermöglichkeiten zu lösen sind.
- (B) Dem grundgesetzlichen Postulat, gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen der Bundesrepublik Deutschland anzustreben, das sich auch in den Bestimmungen des neuen Raumordnungsgesetzes wieder findet, würde durch eine „Regionalisierung“ der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen des landwirtschaftlichen Bodenrechts die gemeinsame Grundlage entzogen. (D)
- Die Aufhebung der Rechts- und Wirtschaftseinheit würde entsprechend dem unterschiedlichen Stellenwert dieser Bereiche bei den Landesregierungen die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe und ländlichen Räume nachhaltig beeinflussen. Die dadurch zu erwartenden Wettbewerbsverzerrungen bei der Agrarstrukturverbesserung würden sich auch negativ auf die Ziele und den Instrumenteneinsatz der Landentwicklung auswirken. Die v. g. ordnungspolitischen Instrumente stehen in einem engen Beziehungsgeflecht mit förderpolitischen Instrumenten, sie ergänzen einander und wirken in die gleiche Richtung. So sichert beispielsweise in der täglichen Praxis das präventiv wirkende ordnungspolitische Instrument des Vorkaufsrechtes nach dem Reichssiedlungs- und Grundstückverkehrsgesetz die Ergebnisse des Fördermitteleinsatzes im Rahmen der Flurbereinigung ab.
- 3. Die derzeitigen Ausgestaltungsspielräume der Länder beim landwirtschaftlichen Bodenrecht reichen aus**
- Die derzeitigen ordnungsrechtlichen Ausgestaltungsspielräume der Länder in den oben angeführten Rechtsbereichen reichen in Verbindung mit der Prioritätensetzung bei der Ausgestaltung und Dotierung der Fördergrundsätze aus, um regionale Besonderheiten und Schwerpunkte berücksichtigen zu können. Um den regionalen Gegebenheiten Rechnung zu

(A) tragen, lässt das Bodenrecht den Ländern schon bisher Gestaltungsspielräume in der Anwendung und Umsetzung. (C)

Beim Grundstückverkehrsgesetz und dem damit verbundenen Vorkaufsrecht können die Länder die so genannte „Bagatellegrenze“ (Freigrenzen zwischen 0,1 und 2 Hektar) festlegen und so den besonderen agrarstrukturellen Besonderheiten nebst bodenpolitischen Aspekten der Landespolitik Rechnung tragen.

Ergänzend dazu ist im Juni 2005 vom Bundestag und Bundesrat eine Öffnungsklausel beschlossen worden, mit der den Bundesländern das Recht eingeräumt wird, in bestimmten Teilen ihres Landesgebietes den Verkauf oder die Verpachtung von Grundstücken zu untersagen oder mit Auflagen zu versehen, wenn dies zur Abwehr einer erheblichen Gefahr für die Agrarstruktur zwingend erforderlich ist.

Alles, was über die jetzigen Gestaltungsrahmen hinausgeht, führt zu nachhaltigen Wettbewerbs- und Rechtsverzerrungen.

4. Beim Bodenrecht ist eine Rechtsharmonisierung auf Ebene der EU notwendig

In Kenntnis der ordnungspolitischen Regelungen zum landwirtschaftlichen Bodenmarkt der anderen EU-Mitgliedsstaaten plädieren die gemeinnützigen Landgesellschaften dafür, im Rahmen des weiteren Vollzugs des Binnenmarktes im Interesse von Rechts- und Wettbewerbsgleichheit eine Rechtsharmonisierung auf europäischer Ebene anzustreben.

Berlin, 11.05.2006

(B) (D)

(A)

1

(C)

Prof. Dr. Dr. h.c. Götz Frank

Stellungnahme zu den Strukturelementen der Reform (Allgemeiner Teil)

• Punkte B – D

(B)

Die Notwendigkeit einer Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen ist im Zusammenhang mit der Neuordnung der Zustimmungsrechte und dem damit verbundenen Ziel des Abbaus gegenseitiger Blockaden zu sehen. Dass der Novellierungsbedarf aus einer inflationären Zunahme von Zustimmungsgesetzen resultiert, lässt sich kaum bestreiten. Das Verhältnis zwischen Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen, das ursprünglich als ein Regelausnahmeverhältnis gedacht war, hat sich zu einem umgekehrten Regelausnahmeverhältnis von Zustimmungs- zu Einspruchsgesetzen entwickelt. Wichtigste Ursache für diese Entwicklung ist die Befugnis des Bundesgesetzgebers nach Art. 84 Abs. 1 und Art. 85 Abs. 1 GG mit Zustimmung des Bundesrates Regelungen über die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren der Länder treffen zu können. Es geht also in dieser Reform primär darum, hier zu einer Veränderung der Gesetzgebungspraxis zu kommen. In diese Richtung zielt der Vorschlag für eine Neufassung des Art. 84 Abs. 1 mit der Abweichungsmöglichkeit der Länder von der Regelung der bundesgesetzlichen Einrichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens. Eine Zustimmungsnotwendigkeit ergibt sich danach nur noch, wenn der Bund eine bundeseinheitliche Regelung des Verwaltungsverfahrens ohne Abweichungsmöglichkeit anordnet. Mit dieser Vorgehensweise wird aus meiner Sicht der Hauptgrund der gegenseitigen Blockademöglichkeit beseitigt. Es ist zu erwarten, dass sich das Regelausnahmeverhältnis zwischen Einspruchs- und Zustimmungsgesetz wieder in die ursprünglich gedachte Ordnungsvorstellung zurückentwickeln wird.

(D)

Durch diese Neuordnung verändert sich allerdings die Machtverteilung im Bund-Länder-Verhältnis in gravierender Weise. Aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ging es bei der Zustimmungspflicht des Bundesrats im Sinne einer weiten Auslegung nicht nur um die Zustimmungsbedürftigkeit der sie auslösenden Einzelvorschriften, sondern

(A) 2 (C)

um die jeweils betroffenen Gesetze als Ganzes. Wenn nun diese Zustimmungsbedürftigkeit durch die Neuregelung des Art. 84 Abs. 1 so gravierend reduziert wird, so betrifft diese Veränderung in entsprechendem Maße die Mitgestaltungsmöglichkeit der Länder bei den Bundesgesetzen. Sie verlieren da in erheblichem Maße an Einfluss und es ist zu Recht die Frage aufzuwerfen, ob es dann nicht insgesamt zu einer Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen kommen muss. Die Gefahr bei dieser Fragestellung darf dabei allerdings nicht übersehen werden. Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenz kann auch als eine Kompensation für die Wiederherstellung des alten Regelausnahmeverhältnisses und den dadurch bedingten Verlust an Mitbestimmung der Länder verstanden werden. Danach wäre weniger nach der Gesamtkorrelation als nach der Sinnhaftigkeit der jeweiligen Neuregelung - für sich betrachtet - zu fragen. Dieser letzte Aspekt, nämlich eine getrennte Betrachtungsweise, hat mich bei meinen Überlegungen in besonderem Maße interessiert.

(B) (D)

Die Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz des Art. 75 und die gleichzeitige Einführung eines neuen Typus der konkurrierenden Gesetzgebung mit Abweichungsrechten nach Art. 72 Abs. 3 beinhaltet einen gravierenden Einschnitt in die Tradition des deutschen Verfassungsrechts, dessen Notwendigkeit nicht überzeugend dargelegt erscheint. Zweifellos haben sich Umsetzungsprobleme des EU-Rechts in Bundesrecht insbesondere im Umweltrecht auch aus den Besonderheiten der Rahmengesetzgebungsmaterien ergeben. Das rechtfertigt aber als solches noch nicht die völlige Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz. Man könnte hier auch an die Überführung in die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit denken, wie das im vorliegenden Entwurf vorgesehen ist und die notwendigen Differenzierungen über die unterschiedliche Handhabung der Erforderlichkeitsklausel bewirken.

Die Rahmengesetzgebungskompetenz findet ihren frühen Vorläufer in der Grundsatzgesetzgebung des Art. 10 der Weimarer Reichsverfassung, worunter allgemeine leitende Rechtssätze oder Richtlinien zu verstehen waren, die dann ihren Ausführungen und Ausgestaltungen unter dem Gesichtspunkt der Anpassung an die Verhältnisse der Länder überlassen blieben. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat die zulässige Regelungsdichte des Bundes für die Rahmengesetzgebungspraxis im Laufe der Jahrzehnte permanent erhöht. Nachdem zunächst festgestellt wurde, dass der Bund den Ländern noch etwas zur Regelung überlassen müsse, was von substantiellen Gewicht sei, wurde in der

(A) 3 (C)

späteren Rechtsprechung mehr und mehr erlaubt, Vollregelungen mit unmittelbarer Wirkung für ganze Teilbereiche zu erlassen, wenn an der einheitlichen Regelung ein besonders starkes und legitimes Interesse bestand. Gegen diese Tendenz hat der Verfassungsgeber im Jahre 1994 mit den neuen Absätzen 2 und 3 eine Sperre aufgebaut, die allmählich zu wirken beginnt. Jedenfalls wurde die großzügige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Zulassung von Detail- und Durchgriffsregelungen darin nicht übernommen. Rahmenvorschriften sind seitdem für Vollregelungen auf Ausnahmefälle beschränkt.

Erst in jüngerer Zeit, nämlich insbesondere mit der Juniorprofessurenentscheidung des Bundesverfassungsgerichts werden Kriterien deutlich, anhand derer diese Neukonzeption umgesetzt werden können. Das Gericht benennt quantitative und qualitative Kriterien in dem Sinne, dass detaillierte Vollregelungen nicht dominieren dürfen, und auch der Rahmencharakter des Gesetzes erhalten bleiben muss. Ein Ausnahmefall liegt danach nur noch vor, wenn Rahmenvorschriften ohne die in Einzelheit gehenden oder unmittelbar geltenden Regelungen verständigerweise nicht erlassen werden könnten, sie also schlechthin unerlässlich sind. Bevor man die Rahmengesetzgebungs-kompetenz ganz aufgibt, sollte man die Auswirkungen der Reform von 1994 und ihre Folgerechtsprechung gründlicher evaluieren, als bislang geschehen ist.

(B) (D)

Demgegenüber ist die neue Gesetzgebungskompetenz der Auffanggesetzgebung mit Zugriffsrecht mit ihren Folgewirkungen noch schwer vorhersehbar. Die Gefahr einer Rechtszersplitterung ist nicht von der Hand zu weisen. Jedenfalls eröffnet diese neue Kompetenzregelung die Möglichkeit zu einem föderalen Gesetzgebungswettbewerb. Dass die Länder dabei an die europarechtlichen Vorgaben in gleicher Weise gebunden sind wie der Bund, ändert nichts gegenüber der bisherigen Situation. Das waren sie auch bislang bei der Ausfüllung der Rahmengesetzgebung. Die Finanzverantwortung der Länder nach dem neuen Art. 104a VI lässt so oder so eine Besserung erwarten. Im Umweltrecht war es vor allem die Kompliziertheit des 2-stufigen föderalen Gesetzgebungsverfahrens, die zu Verzögerungen geführt hat, so dass unter dem Gesichtspunkt der Europatauglichkeit da an eine einstufige Gesetzgebungskompetenz auf Bundesebene zu denken wäre.

(A) 4 (C)

Bei der neuen Trennung der Kompetenzen fällt zunächst auf, dass eine Materie, mit der sich die große Koalition erfreulich viel vorgenommen hat, durch die aktuelle Vorlage eher erschwert wird. Die Pläne, künftig mit einem einheitlichen Umweltgesetzbuch die Ökologie am Industriestandort Deutschland effektiver und moderner zu machen, wird mit der Neuregelung des Art. 72 Abs. 3 nicht leichter. Gerade im Naturschutz- und Wasserrecht hatte man bislang viel Ärger mit der schweren Umsetzbarkeit europäischer Vorgaben durch die Rahmengesetzgebungskompetenz, gibt aber nun jedem Land die Möglichkeit, von einheitlichen Bundesvorgaben abzuweichen. Wenn davon etwa die Grundsätze des Naturschutzes ausgenommen sind, so knüpft man damit wieder an einen Begriff an, der in Wahrheit, wie bereits dargelegt, den Vorgänger zur Rahmengesetzgebung darstellt. Allerdings kann man dabei nicht auf die Vorteile zurückgreifen, die sich aus der vorangeschrittenen Präzisierung des Rahmenrechts durch die aktuelle Verfassungsnovellierung und die ihr folgende Verfassungsrechtsprechung ergeben. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat deshalb zu Recht die unsystematische Neuregelung des Umweltrechts kritisiert und vor einer weiteren Zersplitterung der Materie des Umweltschutzes gewarnt. Es könne sogar zu einer abweichenden Gesetzgebung im Sinne einer Abwärtsspirale der Umweltstandards kommen. Stattdessen sollte eine klare und einheitliche Neuordnung des Umweltrechts angestrebt werden. Dabei muss den Anforderungen des aus dem europäischen Recht folgenden medienübergreifenden Umweltschutzes Rechnung getragen werden. Das wäre nur zu erreichen, wenn die wasserrechtlichen und naturschutzrechtlichen Materien in wesentlichen Bereichen abweichungsfrei bleiben.

(B) (D)

Mit dem Wegfall der Rahmenkompetenz des Bundes für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens in Kombination mit dem Wegfall der Mitwirkung des Bundes beim Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken findet eine in der Geschichte der Bundesrepublik bis dahin nicht gekannte Verlagerung dieses Bereichs auf die Landesebene statt. Der Bund trat seit Ende der 50er Jahre zunächst in die Forschungsförderung, dann in die Studentenförderung und gegen Ende dieser Phase in die Mitwirkung beim Hochschulbau ein. Die Finanzreform unter der letzten großen Koalition brachte diese Entwicklung, die längst faktisch stattgefunden hatte, mit der Neuaufnahme des Art. 91a GG nicht nur zum Ausdruck, sondern schuf deren verfassungsrechtliche Absicherung. Das Hochschulrahmengesetz vom 26.01.1976 zur Schaffung einer einheitlichen

(A) 5 (C)

Grundlage für das Hochschulwesens in der Bundesrepublik fasste die unter den politischen Parteien zwischen Bund und Ländern konsensfähigen Vorschläge zur Strukturreform für ein zentralisiertes Studienreformverfahren, die Einführung von Regelstudienzeiten und die Zulassungsverfahren in zulassungsbeschränkten Studiengängen zusammen. Auf dieser Basis erscheint auch das Numerus clausus-Urteil des Bundesverfassungsgerichts plausibel, das den Studienplatzbewerbern einen gleichberechtigten Zugang zu den immer knapper werdenden Studienplätzen gab.

(B) (D)

Wenn jetzt die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau aufgegeben wird, ist trotz der übergangsweise zur Verfügung gestellten Ausgleichsbeträge an die Länder zu befürchten, dass mittelfristig weniger Geld für den Hochschulbau zur Verfügung gestellt wird. Auch wird die Unterstützung durch bundesweite HRK-Programme für die konsekutiven Bachelor- und Masterabschlüsse voraussichtlich zurückgehen. Jedenfalls sind die Kompensationsleistungen des Bundes für den Wegfall bisheriger Leistungen mit der Gefahr verbunden, dass sich einzelne Länder aus diesem Bereich stärker zurückziehen werden als andere, so dass es insgesamt zu einer finanzabhängig bestimmten Ausdifferenzierung im Hochschulsektor kommen wird. Dies widerspricht dem Mobilitätsgedanken von Studierenden, Lehrenden und Forschenden und dem Ziel eines einheitlichen Hochschul- und Forschungsraumes in Deutschland, ja in Europa. Verstärkt wird diese Tendenz durch den zugleich beschlossenen weitgehenden Rückzug des Bundes bei Fragen der Beamtenbesoldung ohne die Schaffung alternativer, bundesweit einheitlicher Arbeitsbedingungen, die ein Lohndumping zwischen den Bundesländern befürchten lassen.

Die Aufgabe der Rahmengesetzgebungskompetenz für die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Landesbediensteten mit der gleichzeitigen Aufhebung der Gesetzgebungskompetenzen für die Besoldung und Versorgung der Landesbeamten und Richter lässt das seit 35 Jahren geltende Rechtsprinzip, nach dem bei gleichen dienstlichen Anforderungen auch das Entgelt gleich sein sollte, auf der Strecke. Statt dem bislang wesentlichen Kriterium der Alimentation soll die Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft des jeweiligen Dienstherrn in den Mittelpunkt gestellt werden. Auch das weist in die Richtung einer Rechtszersplitterung zwischen finanzschwachen und finanzstarken Ländern und lässt befürchten, dass es unter den Ländern zu einem Wettstreit um die besten Köpfe kommt, in dem die zahlungsschwächeren

(A) 6 (C)

Länder verlieren werden. Das Vertrauen der Bevölkerung in eine flächendeckende gleichwertige Erfüllung staatlicher Aufgaben würde gefährdet. Zwar bleibt nach dem Entwurf dem Bund eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis zur Regelung der Statusrechte und –pflichten der Landesbeamten und -richter erhalten. Das Statusrecht lässt sich aber kaum vom Besoldungs- und Versorgungsrecht abtrennen, sondern muss seit eh und je in ständiger Wechselwirkung aneinander angepasst werden. Ein kompetenzrechtliches Auseinanderfallen beider Beamtenrechtsgebiete wird zwangsläufig zu langwierigen und komplizierten Rechtskonflikten führen, die aber die Auseinanderentwicklung der öffentlichen Dienstrechtsverhältnisse kaum aufhalten kann.

(B) (D)

Ein noch zu lösendes Problem ergibt sich auch aus der Aufgabe der Rahmenkompetenz des Bundes für die Bodenverteilung und die Raumordnung, die nunmehr in die Kategorie der konkurrierenden Gesetzgebung mit Abweichungsrechten überführt wird. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Bereich der städtebaulichen Planung und ihrer Sicherung wurde bislang nicht nur aus der alten konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Ziff. 18, sondern auch aus seiner Rahmengesetzgebungskompetenz für die Bodenverteilung und die Raumordnung abgeleitet. Wenn diese Gesetzgebungskriterien nun von den Ländern abweichend geregelt werden können, wird die Begründungsbasis für die ohnehin komplizierte Abgrenzung zwischen Bund und Länderkompetenzen im Bereich des öffentlichen Baurechts brüchig. Will man an den bisherigen Rechtszustand anknüpfen, was aus meiner Sicht nach den über vierzigjährigen positiven Erfahrungen zu empfehlen wäre, so müsste hier eine ausdrückliche Neuregelung, etwa im Bereiche des Art. 74 Ziff. 18, getroffen werden.

Unter den neuen Landeskompetenzen erscheinen mir insbesondere drei bemerkenswert, die ich auch knapp kommentieren möchte:

Die Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug gefährdet das seit dem Inkrafttreten des Bundesstrafvollzugsgesetzes von 1977 angestrebte Resozialisierungsziel. Zweifellos ist dies bislang nur sehr unvollkommen erreicht worden. Es steht aber zu befürchten, dass die Chancen bei einer Verlagerung der Kompetenzen auf die Länder noch geringer würden.

- (A) 7 (C)
- Ähnlich kritisch ist das mit der Übertragung des Heimrechts auf die Länderkompetenz zu sehen. Die Wohlfahrtsträger würden künftig mit 16 verschiedenen Länderregelungen und damit einem gewaltigen bürokratischen Mehraufwand konfrontiert. Zudem könnten die baulichen und personellen Mindeststandards in der Alten- und Behindertenhilfe in Zeiten knapper Haushalte in eine konkurrenzbedingte Abwärtsspirale geraten.
- Dagegen bietet die Verlagerung der Ladenschlussgesetzgebung auf die Länder eher positive Perspektiven. Sie ist im Zusammenhang mit der Ausnahme der Arbeitsrechtsgesetzgebung des Art. 74 Ziff. 12 vom Erforderlichkeitsgrundsatz zu sehen. Wenn hier eine bundeseinheitliche Arbeitsschutzgesetzgebung die im Ladenschlussgesetz enthaltenen Arbeitsschutzaspekte aufnimmt, so kommt man zu einer klaren Abgrenzung zwischen Arbeitsgesetzgebung und Ladenschlussgesetzgebung. Die Arbeitsschutzaspekte der Ladenschlussgesetzgebung sollten künftighin in das Arbeitszeitgesetz aufgenommen werden. Dann bleibt Raum auf Landesebene für die wirtschaftlichen Aspekte der Ladenschlussgesetzgebung. Den wirtschaftsrechtlichen Kompetenzbereich für die Regelung der Betriebsausübung auf Landesebene anzusiedeln macht Sinn, weil von daher mit einer höheren Sensibilität für die jeweils spezifischen Belange des Einzelhandels mit seinen unterschiedlichen Konkurrenzverhältnissen zu anderen Bundesländern bzw. auch zu Ländern aus dem europäischen Nachbarbereich bestehen.
- (B) (D)

Die Juniorprofessorenentscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat das Erforderlichkeitskriterium des Art. 72 Abs. 2 ganz erheblich zugespitzt. Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist danach erst dann bedroht und der Bund erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise, auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet. Und einheitliche Rechtsregelungen werden erst dann erforderlich, wenn eine unterschiedliche rechtliche Behandlung desselben Lebenssachverhaltes erhebliche Rechtsunsicherheiten und damit unzumutbare Behinderungen für den länderübergreifenden Rechtsverkehr erzeugen kann.

Mit dieser Rechtsprechung nimmt das Gericht Abschied von der recht großzügigen Handhabung der alten Bedürfnisklausel, die wie eine Ermessensentscheidung des Bundesgesetzgebers

(A)

8

(C)

behandelt wurde. Auch hier zeigt die Reform von 1994 Folgen, die zu einer Reduzierung von Bundeskompetenzen führen wird.

Wie weit diese Entwicklung gehen wird, ist im Moment nur schwer vorhersehbar. Deswegen erscheint es mir verfassungspolitisch vernünftig, eine neue Entscheidungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts in Art. 93 Abs. 2 einzufügen, die die Überprüfung der Erforderlichkeit für eine bundesgesetzliche Regelung zum eigenen Überprüfungsgegenstand macht. Aber auch diese Möglichkeiten, die ja nun im Bereiche der Antragbefugnis der Länder liegen, wird zu weiteren Verschiebungen von Gesetzgebungskompetenzen im konkurrierenden Bereich hin zu Landeskompetenzen führen.

Aus diesem Grunde erscheint es notwendig, eine neue Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen solchen, für die das Erforderlichkeitsprinzip gilt, und solchen, für die es davon ausgenommen ist, vorzunehmen, wie dies die Neufassung des Art. 72 Abs. 2 tut.

(B)

(D)

Die Neuregelung des Art. 84 Abs. 1, nach der Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden dürfen, trägt im Vergleich zur bisherigen verfassungsrechtlichen Situation dem besser Rechnung, dass das Grundgesetz prinzipiell keine Bund-Gemeinde-Beziehungen vorsieht. Die Auseinandersetzungen um Bundesgesetze die den Ländern Pflichten zur Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen auferlegen, bedürfen künftighin nach Art. 104a Abs. 3a der Zustimmung der Länder. Soweit die Gemeinden hiervon mitbetroffen sind, finden also die Diskussionen darüber zwischen den Gemeinden und dem jeweiligen Land landesintern statt. In den Landtagen sind die Kommunen in der Regel hinreichend repräsentiert, so dass von daher mit einer recht wirksamen Kontrolle der Wahrnehmung ihrer Interessen gerechnet werden kann. Erweitert werden könnte dies noch durch Mitwirkungsrechte auf gesamtstaatlicher Ebene, etwa in Form von Anhörungen der kommunalen Spitzenverbände im Bundestag und Bundesrat bei Gesetzgebungsvorhaben, von denen die Kommunen betroffen sind.

Die alte Regelung des Art. 23 Abs. 6 hat zu einer großen Verunsicherung bei den europäischen Partnerstaaten und zu einem erheblichen Koordinationsaufwand des Bundes mit den Ländern geführt. Gleichwohl wurde diese Regelung nicht sehr häufig in Anspruch

(A) 9 (C)

genommen. Der neue Art. 23 Abs. 6 verspricht hier mehr Transparenz. Wenn der Bundesrat in diesen Bereichen der ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnisse der Länder für einen klar benannten Zeitraum seinen Vertreter benennt, so werden die Vertreter anderer Mitgliedsstaaten der Europäischen Union klar wissen, an wen sie sich als Partner zu halten haben. Bei einer entsprechenden Umsetzung dieser Neuregelung ist also von einer vorteilhaften Entwicklung auszugehen. Auch wird der verfassungsrechtlich missliche Zustand beendet, dass ein Mitglied der Bundesregierung in einem europäischen Organ über Angelegenheiten mit entscheidet, die hausintern Landesangelegenheiten sind. Auf diese Weise konnte bisher die Bund-Länder-Kompetenzenordnung von europäischer Ebene her unterlaufen werden, wie das der Konflikt um die europäische Fernsehrichtlinie verdeutlicht hat.

(B) (D)

Die Ermöglichung durch den neuen Art. 52 Abs. 3 Beschlüsse der Europakammer auch im schriftlichen Umfrageverfahren zu treffen, widerspricht dem Öffentlichkeitsgrundsatz des Art. 52 Abs. 3 Satz 3. Da die Europakammer neben dem Plenum ein zweites Beschluss-gremium darstellt, ist dieser Grundsatz auch auf sie anzuwenden. Die Neuregelung der Lastentragungspflichten im Falle finanzwirksamer Entscheidungen zwischenstaatlicher Einrichtungen wegen der Verletzung von supranationalen Pflichten nach Art. 104a Abs. VI erscheint angesichts der besonderen Umsetzungsprobleme von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft im föderalistischen Staat als sachgerecht. Wenn die Finanzverantwortung denjenigen trifft, dem das Versäumnis anzurechnen ist, so entspricht dies einem auch hier zu billigenden Verursacherprinzip.

(A)



(C)

Universität Osnabrück · FB 10 · D-49069 Osnabrück

Deutscher Bundestag
Rechtsausschuss
Sekretariat
11011 Berlin

Fachbereich
Rechtswissenschaften —
Professor
Dr. Hans-Günter Henneke

Universität Osnabrück
49069 Osnabrück
Tel.: (0541) 969-6169 / 6158
Telefax: (0541) 969-6170

24.4.2006

Anhörung Föderalismusreform am 15./16.05.2006 Strukturelemente der Reform

(B)

In meiner schriftlichen Stellungnahme möchte ich mich auf den Punkt B.4 „Situation der Kommunen“ beschränken. Insoweit schlage ich vor, in der Gesetzesbegründung zur Änderung des Art. 84 GG zu verdeutlichen, dass Adressat für Aufgabenübertragungen durch den Bund die Länder sind und *eine Übertragung neuer und Erweiterung bestehender Aufgaben nach Inkrafttreten dieser Grundgesetzänderung auf die Kommunen nur noch durch Landesrecht erfolgen kann.*

(D)

A. Einleitung

Im Rahmen der Föderalismusreform wird die „Situation der Kommunen“ zu Recht den grundlegenden „Strukturelementen der Reform“ zugeordnet. Von der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen ist das strukturelle Dilemma, in dem sich die verfassungsrechtlich in Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Gemeinden, Städte und Kreise befinden, grundsätzlich erkannt und einer systemkonformen Lösung zugeführt worden, die allerdings in einem Punkt zumindest der Klarstellung in der Gesetzesbegründung zur vorgeschlagenen Verfassungsänderung bedarf.

B. Die verfassungsstrukturelle Ausgangslage

Das Grundgesetz konstituiert die Bundesrepublik Deutschland mit zwei staatlichen Ebenen, dem Bund und den Ländern, sowie drei durchgängigen Verwaltungsebenen, nämlich Bund, Länder und Kommunen, wobei den Kommunen nach Art. 28 Abs. 2 GG das Recht auf eigenverantwortliche Regelung der örtlich radizierten Selbstverwaltungsangelegenheiten gewährleistet wird. Da hierzu zwingend auch eigenverfügbare und –gestaltbare Finanzmittel gehören, ist in Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG zudem klargestellt, dass die Gewährleistung der Selbstverwaltung auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung umfasst. Das Grundgesetz ordnet den Kommunen daher gem. Art. 106 Abs. 5, 5a und 6 die Erträge bestimmter Steuerquellen bzw. Steuerbeteiligungen zu und verpflichtet die Länder darüber hinaus in Art. 106 Abs. 7 GG zur Durchführung eines kommunalen Finanzausgleichs.

(A)

Seite- 2 -

(C)

Unmittelbare Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und der kommunalen Ebene i. S. v. finanziellen Transfermöglichkeiten bestehen wegen der Zweistufigkeit des Staatsaufbaus dagegen nicht. Eine einzige Ausnahme besteht beim sog. Sonderlastenausgleich für einzelne Kommunen, bei denen der Bund besondere Einrichtungen veranlasst, die diesen unmittelbar Mehrausgaben oder Mindereinnahmen verursachen. Beispiele dafür sind Garnisonsstandorte ebenso wie Optionskommunen nach dem SGB II.

Während das Schwergewicht der Gesetzgebung aufgrund der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen nach Art. 72 ff. GG ganz eindeutig beim Bund liegt, liegt der Schwerpunkt der Gesetzesausführung nach Art. 83 ff. GG bei den Ländern. Die Länder führen die Gesetze i. d. R. nicht durch Landesbehörden aus, sondern übertragen die Ausführung der selbst normierten und der vom Bund erlassenen Gesetze den in die einzelnen Länder inkorporierten Kommunen, i. d. R. den Kreisen und kreisfreien Städten.

Soweit die Länder den Kommunen Gesetze zur Ausführung übertragen, haben sie nach den seit 1.1.2006 in allen Flächenländern geltenden Mehrbelastungsausgleichs- oder strikten Konnexitätsregelungen für die Bereitstellung der dafür erforderlichen Mittel (Zweckausgaben und Verwaltungsausgaben) zu sorgen. Dadurch werden die Länder nicht zusätzlich belastet, denn führten sie die Gesetze durch eigene Behörden aus, hätten sie ebenfalls die Zweck- und Verwaltungsausgaben zu tragen. Auf kommunaler Ebene lassen sich wegen der vorhandenen Verwaltungsstruktur und den damit verbundenen Bündelungsmöglichkeiten regelmäßig sogar Synergieeffekte erzielen, die den Ländern bei einer Aufgabenwahrnehmung durch die Kommunen in finanzieller Hinsicht belastungsausgleichsmindernd zugute kommen.

(B)

Gegen die Schaffung neuer kompetenzgemäßer Bundesgesetze, auch wenn deren Ausführung zu erheblichen Ausgaben für die öffentliche Hand insbesondere auf der Ebene der Länder und Kommunen führt, können sich die Länder bis jetzt nicht wehren – es sei denn, es greift eine besondere Regelung des Grundgesetzes ein, wonach ein Gesetz der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

(D)

Nach dem Grundsatz des Art. 83 GG obliegt die Ausführung dieser Gesetze grundsätzlich den Ländern, die nach dem Grundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG damit auch die Zweckausgaben zu tragen haben. Die mit der Gesetzesausführung verbundenen Verwaltungsausgaben haben sie nach Art. 104a Abs. 5 GG in jedem Fall zu tragen. Um auf diese Weise entstehenden finanziellen Belastungsverschiebungen zwischen Bund und Ländern Rechnung zu tragen, sieht Art. 106 Abs. 3 S. 4 i. V. m. Abs. 4 S. 1 GG eine Neufestsetzung des Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisses zwischen Bund und Ländern vor.

C. Problemfall Art. 84 GG

Dieser verfassungsrechtlich vorgesehene Regelfall ist durch eine ausgreifende Auslegung und Handhabung des Art. 84 Abs. 1 GG in der Vergangenheit und Gegenwart aber immer mehr zum Ausnahmefall geworden, was gleich in mehrfacher Hinsicht zu strukturellen Verwerfungen geführt hat.

Nach Art. 84 Abs. 1 GG kann der Bundesgesetzgeber mit Zustimmung des Bundesrates bei der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder und ihre Kommunen Regelungen über die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren treffen. Das ausgreifende Gebrauchmachen von dieser Regelung hat zum einen dazu geführt, dass inzwischen die

(A)

Seite- 3 -

(C)

überwiegende Zahl der Bundesgesetze der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Der Bund hat die Möglichkeit des Art. 84 Abs. 1 GG immer öfter dazu genutzt, unmittelbar durch Bundesgesetz nicht nur materielle und verfahrensrechtliche Regelungen zu treffen, sondern zugleich auch zu bestimmen, dass Träger der Aufgaben die Kommunen, zumeist die Landkreise und kreisfreien Städte, sind. Entsprechende Bestimmungen finden sich etwa in § 96 BSHG, jetzt § 3 SGB XII, § 69 KJHG, § 4 GSIG und § 6 SGB II.

Diese Aufgabenträgerbestimmung hat nach Art. 104a GG automatisch zur Folge, dass den Kommunen nicht nur die Aufgabenträgerschaft, sondern auch die Finanzierungsverantwortung zufällt. Eine solche Bestimmung der kommunalen Aufgabenträgerschaft an den dafür nach der Konstruktion des Grundgesetzes eigentlich zuständigen Landesgesetzgebern vorbei kann der Deutsche Bundestag allerdings nicht allein vornehmen; vielmehr bedarf es dafür der Zustimmung durch den durch die Landesregierungen beschickten Bundesrat.

Für die Länder hat die Mitentscheidung des Bundesrates nicht nur einen bundespolitischen Einflussgewinn zur Folge, der den damit verbundenen Eingriff in die Organisationshoheit der Länder meist mehr als kompensiert, sondern auch den Effekt, dass sie selbst gegenüber den Kommunen aufgrund der Aufgabenübertragung keine Finanzierungsverantwortung aus den landesverfassungsrechtlichen Mehrbelastungsausgleichsverpflichtungen tragen. Diese sind nämlich nur anwendbar, wenn die Aufgabenübertragung auf die Kommunen durch den Landesgesetzgeber erfolgt. Durch den unmittelbaren Durchgriff des Bundes auf die Kommunen bedarf es dessen aber nicht mehr. Die Kommunen haben damit die finanziellen Lasten der Ausführung der so zustande gekommenen Bundesgesetze zu tragen, ohne dass die Länder dafür einstehen müssen. Dem Bund ist es wegen der Zweistufigkeit des Staatsaufbaus sogar verboten, die kommunalen Belastungen mittels Finanztransfers auszugleichen. Zugespitzt formuliert geht also derzeit die erhöhte Zustimmungsbedürftigkeit von Gesetzen im Bundesrat mit einer zunehmenden Schutzlosigkeit der Kommunen einher.

(B)

(D)

D. Lösungsansätze

Diese Problematik ist seit langem bekannt und von der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung auch aufgegriffen worden. Theoretisch kommen drei Lösungsansätze in Betracht. Man hätte den Bund nach dem Grundsatz: „Wer bestellt, bezahlt.“ verpflichten können, bei unmittelbaren Aufgabenübertragungen auf die Kommunen für den erforderlichen Mehrbelastungsausgleich zu sorgen. Eine solche Regelung hätte die Kommunen zum vollwertigen dritten Partner im Staatsaufbau gemacht und sie so aus ihrer Inkorporierung in die Länder gelöst. Dieser Lösungsansatz ist von keiner Seite vertreten, ja nicht einmal eingefordert worden.

Zum Zweiten hätte man die Kriterien, nach denen der Bundesgesetzgeber mit Zustimmung des Bundesrates befugt ist, in besonderen Fällen Aufgaben unmittelbar auf die Kommunen zu übertragen, einschränkend präzisieren und für die wenigen verbleibenden Restfälle als Ausnahmefall eine unmittelbare Konnexität zwischen Bund und Kommunen statuieren können. Eine solche, vom 61. Deutschen Juristentag 1996 entwickelte und vielfach aufgegriffene Lösung hätte die Statik des Bundesstaates nicht, zumindest nicht wesentlich, verändert. Seriöse darauf bezogene Formulierungsvorschläge liegen seit zehn Jahren vor und sind von den kommunalen Spitzenverbänden der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung unterbreitet worden. Sie haben sich im Verlaufe der Beratungen trotz entsprechender Entschlüsse der Landtage in Bayern und Rheinland-Pfalz rasch als nicht durchsetzungsfähig erwiesen, weil insbesondere von Länderseite befürchtet wurde, dass es damit zu einer veränderten Statik des Bundesstaates kommen werde. Auch wollten

(A)

Seite 4 -

(C)

die Länder keine Etablierung einer Konnexitätsbeziehung zwischen Bund und Ländern. Dies gilt es zu respektieren.

Stattdessen hat die dritte Lösungsmöglichkeit, die in der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung zunächst vom Bundesjustizministerium unterbreitet worden ist, rasch breite und letztlich sogar einhellige Zustimmung in der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung erfahren und auch Eingang in den Koalitionsvertrag und den nunmehr vorliegenden Grundgesetz-Änderungsentwurf gefunden. Die neue Regelung stärkt die überkommene Statik des Grundgesetzes und beseitigt die zwischenzeitlich entstandenen Auswüchse, weist allerdings bedingt durch die beabsichtigte Systemumstellung hinsichtlich des gebotenen Schutzes der Kommunen noch eine Lücke auf, die es zur Abrundung der Konzeption zu schließen gilt.

E. Elemente der Neuregelung

Die Neuregelung besteht aus drei Elementen:

Zum Abbau gegenseitiger Blockaden entfällt grundsätzlich das Zustimmungserfordernis des Bundesrates bei Eingriffen in die Organisationshoheit der Länder. Stattdessen können die Länder von Regelungen des Bundes hinsichtlich des Verwaltungsverfahrens und der Behördeneinrichtung grundsätzlich abweichen. Der damit einhergehende politische Einflussverlust der Länder auf die Bundesgesetzgebung wird dadurch kompensiert und zugleich auf eine geringere Anzahl von Fällen konzentriert, dass der Bundesrat ein neues Zustimmungserfordernis gem. Art. 104a Abs. 4 GG (neu) erhält, wenn die Länder Bundesgesetze ausführen, die Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten begründen. Statt an den Schutz der Organisationshoheit knüpft die Zustimmungspflicht des Bundesrates mit guten Gründen künftig an den Schutz der Finanzhoheit der Länder an. Auch vor dem Hintergrund des Ziels der Verhinderung der Ausweitung der Staatsverschuldung erweist sich diese Konzeption als sachgerecht. Der „Mehrwert“ der Neukonzeption gegenüber dem Ist-Zustand liegt im Abbau von Blockademöglichkeiten bei der Gesetzgebung bei Wahrung der Finanzbelange der Länder durch neue Zustimmungsrechte und der Organisationsbelange durch Abweichungsrechte.

(B)

(D)

In diese Neukonzeption fügt sich die in Art. 84 Abs. 1 S. 6, 85 Abs. 1 S. 2 GG (neu) vorgesehene künftige Unterbindung des unmittelbaren Bundesdurchgriffs auf die Kommunen nahtlos ein. Danach dürfen künftig durch Bundesgesetz Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht mehr übertragen werden. Stattdessen hat die Aufgabenübertragung auf die Kommunen durch die jeweiligen Länder zu erfolgen. Das schützt deren Organisationshoheit insoweit vollständig, löst zugleich im Verhältnis zu den Kommunen aber die Anwendbarkeit der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen aus. Die Länder werden dadurch finanziell nicht belastet, da sie anderenfalls die neu geschaffenen Aufgaben selbst erfüllen und auch finanzieren müssten.

Handelt es sich bei den Aufgaben um solche, die Pflichten zur Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten begründen, können die Länder künftig sogar die Aufgabenkreation durch Nichtzustimmung im Bundesrat verhindern. Ihre Position wird sich insoweit gegenüber dem Status quo also sogar verbessern.

F. Erweiterung bestehender Aufgaben

Wie eingangs ausgeführt, erscheint die Neukonzeption als „eine runde Sache“, zumal damit die bisherige systemwidrige Aufgabenkreation zu Lasten fremder Kassen durch „kollisives

(A)

Seite 5 -

(C)

Zusammenwirken" von Bundestag und Bundesrat künftig unterbunden wird. Eine Lücke weist das neue System für die Kommunen jedoch – jedenfalls bei kritischer Lesart der geplanten Neuregelungen – auf: Wenn künftig Bundesgesetze, die derzeit schon bestehen und eine kommunale Aufgabenzuständigkeit bereits begründet haben, die nach der geplanten Neuregelung in Art. 125a GG als Bundesrecht fortgelten, materiellrechtlich ausgeweitet werden und aufgrund dieser Ausweitung erweiterte Pflichten zur Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten statuieren, bedürfen diese gem. Art. 104a Abs. 4 GG (neu) – selbstverständlich – der Zustimmung des Bundesrates. Durch den Wechsel des Anknüpfungspunktes für die Zustimmungspflicht des Bundesrates weg von der Organisationshoheit hin zur Finanzhoheit entsteht unter dem Gesichtspunkt der Bundesratsmitwirkung keinerlei Übergangsproblematik.

Ganz anders sieht es für die Kommunen aus. Hätte man sich statt für die Unterbindung des Bundesdurchgriffs für die Variante „eingeschränkte Konnexität“ entschieden, wie dies die kommunalen Spitzenverbände auf der Grundlage vielfältiger rechtspolitischer Stimmen und fundierter Vorschläge ursprünglich gefordert haben, hätte der *Bund* den Kommunen in diesem Falle einen finanziellen Belastungsausgleich gewähren müssen.

Diesen Weg hat man aus letztlich nachvollziehbaren Gründen insbesondere auf Betreiben der Länder nicht gewählt. Die stattdessen gewählte Variante der Unterbindung des Bundesdurchgriffs bei Stärkung der Mitwirkungsrechte der Länder bei Gesetzen mit wesentlichen Kostenfolgen darf nach der einhelligen Intention der Konzeption im Ergebnis aber nicht zu einer Schlechterstellung der Kommunen der Gestalt führen, dass sie bei künftiger bundesgesetzlicher Ausweitung gegenwärtig bereits bestehender und von den Kommunen auszuführender Aufgaben hinsichtlich der Finanzierungsfolgen ohne Ausgleich bleiben.

(B)

G. Anwendungsbeispiel

(D)

Nicht abwegig erscheint die Vorstellung, dass der Bundesgesetzgeber künftig mit Zustimmung des Bundesrates von den Kommunen zu erfüllende gesetzliche Ansprüche auf Geldleistungen oder geldwerte Sachleistungen ausweitet und sich einzelne Länder dann auf den Standpunkt stellen, dass es insoweit keiner Aufgabenübertragung seitens des Landes auf Kommunen bedürfe, da diese – wenn auch seitens des Bundes – bereits – möglicherweise sogar seit „Jahr und Tag“ – vorliege, um sodann weiter zu argumentieren, dass an ein landesgesetzgeberisches Unterlassen denklogisch keine Mehrbelastungsausgleichspflicht angeknüpft werden könne. Dass ein derartiges Argumentationsmuster nicht böswilliger Phantasie entspricht, sondern bereits heute eine traurige Realität abbildet, beweist ein jüngstes Beispiel aus Brandenburg.

In der bundesgesetzlichen Regelung des § 97 SGB XII heißt es wörtlich:

„Für die Sozialhilfe sachlich zuständig ist der örtliche Träger der Sozialhilfe, soweit nicht der überörtliche Träger sachlich zuständig ist. Die sachliche Zuständigkeit des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe wird nach Landesrecht bestimmt. Soweit Landesrecht keine (derartige) Bestimmung enthält, ist der überörtliche Träger der Sozialhilfe für Leistungen der Eingliederungshilfe, Leistungen der Hilfe zur Pflege, Leistungen der Blindenhilfe sachlich zuständig.“

Man sieht mit Vorgriff auf die Föderalismusreform: Der Bund hat sich hier – anders als bei anderen Sozialleistungsgesetzen – eines unmittelbaren konstitutiven Durchgriffs auf die Kommunen enthalten. Ohne landesgesetzliche Regelung gelangen die drei vorgenannten Aufgaben mithin nicht in die Zuständigkeit von Landkreisen und kreisfreien Städten.

(A)

Seite 6 -

(C)

Der am 16. März 2006 verabschiedete Kabinettsentwurf eines SGB XII-Ausführungsgesetzes für Brandenburg sieht dies anders:

Regelungen über die Zuweisung der Aufgaben an den örtlichen Sozialhilfeträger fehlen in dem Entwurf völlig, lediglich die in § 97 Abs. 3 SGB XII ebenfalls dem überörtlichen Träger zugeordnete Aufgabe der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten wird dem überörtlichen Träger zugewiesen.

In der Gesetzesbegründung wird zweimal auf einen „Grundsatz der Deregulierung“ hingewiesen und ausgeführt, dass im Gesetz nur geregelt werde, was nicht schon bereits in anderen, insbesondere bundesgesetzlichen Bestimmungen geregelt ist. Dieser Grundsatz der Deregulierung gelte auch für die Bestimmungen der örtlichen Träger der Sozialhilfe und ihre sachliche Zuständigkeit, die nach dieser Lesart die Eingliederungshilfe, Hilfe zur Pflege und Blindenhilfe mit umfassen soll – mit der Folge, dass das vom Verfassungsgericht Brandenburg besonders präzise ausgeformte landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip, dessen Geltung insoweit bisher gar nicht in Streit stand, künftig nicht mehr anwendbar sein soll.

Solche Interpretationskapriolen haben die Mitglieder der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung ebenso wie die Verfasser des Koalitionsvertrages und des verfassungsändernden Gesetzentwurfs sicher nicht im Blick gehabt. Um ein solches – eklatant sachwidriges – Vorgehen aber vornherein auszuschließen, bedarf es meines Erachtens keiner Änderung des vorgeschlagenen Verfassungsänderungstextes, wohl aber einer klärenden Präzisierung der Gesetzesbegründung zu Art. 1 Nr. 9 des Gesetzentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes.

(B)

Statt zu formulieren:

„Adressat für Aufgabenübertragungen durch den Bund sind die Länder (Art. 83 und 84 Abs. 1 S. 1). Eine Aufgabenübertragung auf die Kommunen kann nur noch durch Landesrecht erfolgen, für das das jeweilige Landesverfassungsrecht maßgeblich ist.“

erscheint es erforderlich, präzisierend zu formulieren:

„Adressat für Aufgabenübertragungen durch den Bund sind die Länder (Art. 83 und 84 Abs. 1). Eine Übertragung neuer und Erweiterung bestehender Aufgaben nach Inkrafttreten dieser Grundgesetzänderung auf die Kommunen kann nur noch durch Landesrecht erfolgen, für das das jeweilige Landesverfassungsrecht maßgeblich ist.“

Mit dieser Klarstellung hätte der verfassungsändernde Bundesgesetzgeber alles in seiner Macht stehende getan, die verfassungsrechtliche Neustrukturierung des Verhältnisses von Bund, Ländern und Kommunen abzurunden.

H. Maßgebliches Landesverfassungsrecht

Aufgrund der Eigenorganisationsgewalt der Länder steht es dagegen nicht in der Macht des Bundes, in Reaktion auf die vorgesehene verfassungsrechtliche Neukonzeption erfolgende landesrechtliche Versuche, den Geltungsbereich des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips einzuschränken, zu unterbinden. So ist in Rheinland-Pfalz am 2.3.2006

(D)

(A)

Seite- 7 -

(C)

ein Konnexitätsausführungsgesetz verabschiedet worden¹, in dessen Begründung es zu § 1 Abs. 2² heißt:

„Abs. 2 verdeutlicht, dass eine Kostenverursachung durch das Land zum einen dann nicht vorliegt, wenn der Bund den Gemeinden oder Gemeindeverbänden unmittelbar eine Aufgabe überträgt oder wenn Inhalt und Umfang der gemeindlichen Aufgaben unmittelbar durch Bundes- oder Europarecht bestimmt werden, ohne dass dem Land ein eigener Gestaltungsspielraum verbleibt und genutzt wird.

An einer Kostenverursachung durch das Land fehlt es auch dann, wenn zwar durch Regelungen des Landes den Gemeinden und Gemeindeverbänden neue Aufgaben übertragen oder zusätzliche Anforderungen an die Erfüllung bestehender Aufgaben gestellt werden, damit aber lediglich die Umsetzung bundes- oder europarechtlicher Vorgaben erfolgt, ohne dass vom Land zugleich ein eigener relevanter Gestaltungsspielraum wahrgenommen wird. Ein konnexitätsbedeutsamer Gestaltungsspielraum des Landes kann sowohl bei der Festlegung des Aufgabeninhalts als auch bei der Bestimmung der Aufgabenträgerschaft in Betracht kommen. Überträgt das Land den Gemeinden oder Gemeindeverbänden eine bundes- oder europarechtlich geregelte Aufgabe, ist ein eigener Gestaltungsspielraum im Hinblick auf die Festlegung der Aufgabenträgerschaft zu bejahen, wenn das Land die Möglichkeit hat zu entscheiden, ob es die Aufgabe selbst durch eigene staatliche Behörden vollzieht oder die Wahrnehmung der Aufgabe den Gemeinden oder Gemeindeverbänden zuweist.

Bei einer bundes- oder europarechtlich ausgelösten Verschärfung von den Gemeinden oder Gemeindeverbänden bereits übertragenen Aufgaben existiert ein Gestaltungsspielraum des Landes im Hinblick auf die Regelung der Aufgabenträgerschaft nur, wenn die Zuständigkeitszuweisung – unter Beachtung des verfassungsrechtlichen Vorrangs der kommunalen gegenüber der staatlichen Aufgabenerfüllung bei Angelegenheiten mit relevantem örtlichen Charakter – rechtlich rückholbar ist.“

(B)

Während die Intention des verfassungsändernden Gesetzgebers in Rheinland-Pfalz in Anknüpfung an die Enquete-Kommission dahin ging, die Kommunen möglichst umfassend vor neuen Aufgabenlasten zu schützen, wofür ein zweigleisiges Vorgehen des landesverfassungsrechtlichen Schutzes einerseits und der Schaffung eines Konnexitätsprinzips zwischen Bund und Kommunen für die Fälle des zwingend erforderlichen unmittelbaren Aufgabendurchgriffs des Bundes auf die Kommunen andererseits vorgesehen wurde, versucht die Gesetzesbegründung zum KonnexAG die Lastenverursachung durch das Land ins Zentrum der Betrachtung zu rücken, ohne dass der Gesetzeswortlaut in § 1 Abs. 2 KonnexAG diese Restriktion enthält. Vom verfassungsändernden Gesetzgeber war nur beabsichtigt, die Fälle des unmittelbaren Bundesdurchgriffs auf die Kommunen, also der organisatorischen Bestimmung von Kommunen zu Aufgabenträgern materiell gestalteter Bundesgesetze, von der Geltung des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips auszunehmen.

(D)

Diese spezifische Konstellation ist nach den Ergebnissen der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, die von der Koalitionsvereinbarung und dem nunmehr vorliegenden Grundgesetzänderungsentwurf übernommen wurden, künftig ausgeschlossen, weil eine bundesunmittelbare Aufgabenübertragung auf die Kommunen künftig unterbunden wird. Dies beschränkt aber selbstverständlich den Bundesgesetzgeber nicht in seiner materiellen Regelungsbefugnis. Gerade für diese Konstellationen der fortbestehenden materiellen Regelungsbefugnis des Bundesgesetzgebers bei hinzuzufügenden organisationsrechtlichen Bestimmungen des Landes im Rahmen eines Ausführungsgesetzes versucht die Gesetzesbegründung zum KonnexAG den Eindruck zu

¹ GVBl. RhPf, 2006, 53.

² LT-Drs. 14/4675 v. 22.11.2005.

(A)

Seite 8 -

(C)

erwecken, dass hierfür Art. 49 Abs. 5 LV RhPf unanwendbar sein soll. Ein solches Ergebnis entspricht weder im Wortlaut des verfassungsändernden Gesetzes noch dem dokumentierten Willen des Gesetzgebers und würde den kommunalen „Gesang zwischen Stühlen“ fortbestehen lassen.

Resümee

Die logische Kehrseite der beabsichtigten Ausmodellierung der Zweistufigkeit des Staatsaufbaus durch die strikte Unterbindung des unmittelbaren Aufgabendurchgriffs auf die Kommunen liegt für die Länder darin, dass ihre Einstandsverantwortung für ihre jeweiligen Kommunen wächst. Dafür erhalten die Länder im Verhältnis zum Bund nicht zuletzt über Art. 104a Abs. 4 GG (neu) neue Instrumente, um ihre Belange und die ihrer Kommunen gegenüber dem Bund im Bundesrat geltend zu machen und ggf. durchzusetzen.



Henneke

(B)

(D)

(A)

**LEHRSTUHL FÜR ÖFFENTLICHES RECHT
UND STAATSPHILOSOPHIE
DER UNIVERSITÄT MÜNCHEN**

PROFESSOR DR. PETER M. HUBER



(C)

Prof. Dr. Peter M. Huber, Professor-Huber-Platz 2, 80539 München

Stellungnahme

**Anhörung Föderalismusreform 15.- 17. Mai 2006
Deutscher Bundestag, Rechtsausschuss**

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

**(Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a,
104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c)**

BT.-Drucksache 16/813

u. a.

(B)

I. Strukturelemente der Reform (Allgemeiner Teil)

Die mangelnde Effektivität und die Entscheidungsschwäche des deutschen Bundesstaats beruht zu einem erheblichen Teil auf der „Zuständigkeitsverflechtung“ von Bund und Ländern (dazu *P. M. Huber*, Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen, Gutachten D 65. Deutschen Juristentag, 2004; *ders.*, Deutschland in der Föderalismusfalle?, 2003 m. w. N.). Der im exekutivföderalistischen System des Grundgesetzes, das zu Recht auch als Beteiligungs- oder Verbundföderalismus beschrieben wird, angelegte Entscheidungsverbund ist seit 1949 auf die Spitze getrieben worden.

Dreh- und Angelpunkt dieses Verbundföderalismus ist der Bundesrat. Über ihn wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes sowie in Angelegenheiten der Europäischen Union mit (Art. 50 GG). Damit ist naturgemäß ein erhebliches Blockadepotential verbunden, das vom Grundgesetz grundsätzlich durchaus gebilligt wird. Denn es gehört zu den in der Verfassung angelegten Strukturen des Bundesstaates, dass der Verlust von Entscheidungszuständigkeiten der Länder zugunsten des Bundes durch ihre Beteiligung an den Entscheidungen auf Bundesebene kompensiert wird. Wenn also

Professor-Huber-Platz 2, 80539 München, Tel. (089) 2180 – 3576, Fax (089) 2180 – 5063
Forschungsstelle für das Recht der Europäischen Integration
E-mail: Peter.M.Huber@jura.uni-muenchen.de

(D)

(A) (C)

2

die Eigenstaatlichkeit der Länder auch bei einem weitgehenden Verlust ihrer Autonomie bewahrt werden soll, dann zwingt dies geradezu zu einem Entscheidungsverbund.

Allerdings hat sich der Bundesrat durch die parteienstaatliche Überformung des verfassungsrechtlichen Institutionengefüges im Laufe der Zeit von einem Organ zur Vertretung spezifischer Länderinteressen mehr und mehr zum institutionellen Anker der parlamentarischen Opposition auf Bundesebene gewandelt. Das hat vor allem die politische Bedeutung der Landesregierungen im Allgemeinen und der Ministerpräsidenten im Besonderen enorm gesteigert. Das Amt des Ministerpräsidenten ist geradezu zum idealtypischen Sprungbrett für das Kanzleramt geworden, nicht, weil die Länder eine so dominierende Rolle im Leben der Nation spielten, sondern weil die Ministerpräsidenten als Mitglieder des Bundesrates, und damit als Angehörige eines obersten Verfassungsorgans des Bundes, über erhebliche bundespolitische Macht verfügen.

(B) (D)

Als zweites grundlegendes Problem des deutschen Föderalismus in seiner aktuellen Ausgestaltung lässt sich unter den Bedingungen der weit fortgeschrittenen europäischen Integration die mangelnde Ausrichtung auf die strukturellen Gegebenheiten europäischer Entscheidungsfindung ausmachen. Ungeachtet der offenen Staatlichkeit, der das Grundgesetz von Anfang an verpflichtet gewesen ist, ist es nach wie vor als Verfassung eines in sich ruhenden und sich selbst genügenden Nationalstaats konzipiert, in dem es in erster Linie darum geht, die Macht auf möglichst viele Träger zu verteilen (vertikale Gewaltenteilung). Dieser „introvertierte“ Föderalismus trägt der europäischen Einbindung Deutschlands jedoch nicht (mehr) ausreichend Rechnung, zumal sich der Gedanke der vertikalen Gewaltenteilung angesichts der weitgehenden Übertragung von Zuständigkeiten auf die europäische Ebene bis zu einem gewissen Grad überlebt hat.

Im „Mehr – Ebenen – Verfassungsverbund“ der EU ist die einzelne Verfassung auf die Rolle einer Teilverfassung reduziert. Durch die (Verfassungs-)Verträge, das Primärrecht, verklammert, werden die Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten „strukturell gekoppelt“ und auf das „Integrationsprogramm“ hin ausgerichtet. In ihm besitzen alle Mitgliedstaaten der EU – auch Deutschland – eine identische und grundsätzlich vorrangige Teilverfassung. Die in Deutschland maßgebliche Verfassungsordnung ist daher durch die Öffnung des nationalen Verfassungsrechts für das „Integrationsprogramm“ gekennzeichnet, die es in materieller Hinsicht dazu zwingt, sich den von Art. 6 f. EU formulierten Homogenitätsanforderungen anzupassen, letztlich aber auch den Bedingungen und Strukturen unionaler Entscheidungsfindung. Insoweit bedeutet die Mitgliedschaft in der EU faktisch das Ende nationaler Verfassungsautonomie, auch wenn

(A) 3 (C)

das nationale Verfassungsrecht keiner unbegrenzten Öffnung zugänglich ist und auch nur in den Grenzen des vom nationalen Rechtsanwendungsbefehl gebilligten Integrationsprogramms zurücktritt. Dem tragen weder die Kompetenzordnung des Grundgesetzes noch die Vorschriften über die innerstaatliche Willensbildung in europäischen Angelegenheiten ausreichend Rechnung, was eine effektive Wahrnehmung deutscher Mitgliedschaftsrechte in Brüssel und eine wirkungsvolle Vertretung deutscher Interessen nicht unerheblich erschwert.

A. Neuordnung der Zustimmungsrechte / Abbau der gegenseitigen Blockaden

(B) 1. Seit Inkrafttreten des Grundgesetzes hat eine kontinuierliche Erosion vor allem der Gesetzgebungskompetenzen der Länder stattgefunden, die mittlerweile ernsthafte Zweifel an ihrer fortdauernden Staatsqualität rechtfertigt. Obwohl Art. 79 Abs. 3 GG, in den Worten des Bundesverfassungsgerichts, fordert, dass den Ländern auch im Bereich der Gesetzgebung ein „Hausgut eigener Zuständigkeit unentziehbar verbleibt“, sind ihre Zuständigkeiten doch bis auf einige Restposten zusammengeschrumpft. (D)

1. 1. 19 Änderungen des Grundgesetzes haben Kompetenzen der Länder auf den Bund übertragen, wobei dieser Trend auch im Gefolge der von der Gemeinsamen Verfassungskommission von 1994 angestoßenen Verfassungsänderungen nur geringfügig abgeschwächt worden ist.

Hinzu kommt, dass der Bund von seinen konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeiten meist abschließend Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG). Zwar hat der verfassungsändernde Gesetzgeber die Voraussetzungen, unter denen dies geschehen darf, 1994 durch die Neufassung von Art. 72 Abs. 2 GG verschärft. Zu durchgreifenden Änderungen hat dies bislang jedoch nicht geführt, auch wenn die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit Ende 2002 nun eine Trendwende eingeleitet zu haben scheint (BVerfGE 106, 62 ff. – Altenpflege; 111, 226 – 5. HRG-ÄndG; 112, 226 ff. – 6. HRG-ÄndG; 110, 141 ff. – Kampfhunde; 111, 10 ff. – Ladenschluss).

Die Möglichkeit eines „Freigabegesetzes“ nach Art. 72 Abs. 3 GG und das Rückholrecht des Art. 125a GG stehen bislang ebenfalls nur auf dem Papier. Dazu mag auch beigetragen

(A)

4

(C)

haben, dass beide Instrumente als verfassungspolitisch verfehlt kritisiert werden, weil sie die Gefahr der Rechtszersplitterung nach sich ziehen und ein problematisches Nebeneinander von Bundes- und Landesrecht etablieren.

Die Europäisierung des nationalen Verfassungsgefüges und die insoweit sprichwörtliche „Landesblindheit“ des Unionsrechts haben die Gestaltungsspielräume des Landesgesetzgebers auch in den den Ländern noch verbliebenen Regelungsbereichen weiter beschränkt. Praktisch alle Gegenstände der Landesgesetzgebung – vom Rundfunkrecht über das Bildungswesen (Art. 149 EG) bis zur Kultur (Art. 151 EG) – sehen sich zunehmenden unionsrechtlichen Überlagerungen ausgesetzt.

(B)

Da Verfassungsänderungen ebenso wie die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU jedenfalls seit 1993 einer Zwei-Drittel-Mehrheit auch im Bundesrat bedürfen (Art. 79 Abs. 2 GG), konnte diese Entwicklung nicht ohne die Zustimmung der Länder oder jedenfalls ihrer großen Mehrheit erfolgen. Und in der Tat haben sie der Erosion ihrer Autonomie nicht nur keinen Widerstand entgegengesetzt, sondern sie kräftig befördert. Die Kompensation war aus der Sicht der Länder, jedenfalls der Landesregierungen, hinreichend attraktiv: die Einräumung immer weitergehender Mitwirkungsrechte bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes sowie in Angelegenheiten der EU. Da diese Mitwirkung ausweislich von Art. 50 GG über den Bundesrat erfolgt, ist dieses Verfassungsorgan mehr und mehr in die Rolle jener gleichberechtigten Zweiten Kammer hineingewachsen, die ihm die Mütter und Väter des Grundgesetzes gerade nicht zuerkennen wollten. Im Austausch gegen umfangreiche Mitwirkungsbefugnisse haben die Länder so die Auszehrung ihrer Autonomie in Kauf genommen bzw. sich dort, wo sie diese Entwicklung – wie im Zuge der europäischen Integration – nicht steuern konnten, doch gefügt – zum Vorteil der Landesregierungen und auf Kosten der Ersten und Dritten Gewalt.

(D)

1. 2. Nach Art. 50 GG wirken die Länder durch den Bundesrat auch in den Angelegenheiten der EU mit. Art. 23 Abs. 2, 4 bis 6 GG sowie das ZusBRG versuchen die bundesstaatliche Kompetenzverteilung des GG in den Bereich der Integrationsgewalt hinein zu verlängern und etablieren zu diesem Zweck ein System abgestufter Bindungen der Bundesregierung an die Auffassung des Bundesrates bei der Wahrnehmung der deutschen Mitgliedschaftsrechte im Rat der EU.

Neben umfassenden Informationsrechten (Art. 23 Abs. 2 GG) verpflichtet das Grundgesetz die Bundesregierung stets zu einer umfassenden „Berücksichtigung“ der Stellungnahme

(A) 5 (C)

des Bundesrates (Art. 23 Abs. 5 Satz 1 GG). Wo es um Materien geht, die im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung der Behörden oder das Verwaltungsverfahren betreffen, ist, weitergehend, sogar eine „maßgebliche Berücksichtigung“ des Bundesrates geboten, Art. 23 Abs. 5 Satz 2 GG, § 5 Abs. 2 Satz 1 1. Halbs. ZusBRG. Die Bundesregierung muss hier im Rahmen ihrer Möglichkeiten einen Vertreter der Länder in ihre Verhandlungsdelegation aufnehmen (§ 6 Abs. 1 ZusBRG) und nach Möglichkeit ein Einvernehmen mit dem Bundesrat herstellen (§ 5 Abs. 2 Satz 3 ZusBRG). Kann dieses nicht erzielt werden, kann sich der Bundesrat sogar gegen die Bundesregierung durchsetzen, wenn er mit Zwei-Drittel-Mehrheit beschließt, § 5 Abs. 2 Satz 5 ZusBRG.

1. 3. Verbund- und Beteiligungsstrukturen kennzeichnen auch die Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben. Obwohl Verwaltung angesichts des das Grundgesetz prägenden „Exekutivföderalismus“ vorrangig Sache der Länder ist (Art. 83 GG), ist die Verfassungswirklichkeit durch vertikale Zuständigkeitsverflechtungen und zahllose Ingerenzen des Bundes in die Organisation und das Verfahren der Landesverwaltungen gekennzeichnet.

(B) (D)

Vertikale Verflechtungen von Bund und Ländern werden vor allem in gemeinsamen Behörden und Einrichtungen greifbar. Zwar kennt das Grundgesetz kein generelles Verbot der sog. Mischverwaltung. Gleichwohl sind gemeinsame Behörden von Bund und Ländern eng begrenzte Ausnahmen. Zu ihnen zählen namentlich die *Oberfinanzdirektionen*, die als Mittelbehörde in ihrem Bezirk sowohl die Finanzverwaltungsaufgaben des Bundes als auch des jeweiligen Landes wahrnehmen (Art. 108 Abs. 1 und 2 GG, §§ 1 f., 8 Abs. 1 und 9 Abs. 1 FVG), aber auch die *Stiftung Preußischer Kulturbesitz*, deren verfassungsrechtliche Rechtfertigung auf Art. 135 Abs. 4 GG beruht. Verbundföderalismus äußert sich darüber hinaus in der Einrichtung *gemeinsamer Koordinierungsgremien*. Mehr oder weniger institutionalisierte Konferenzen der fachlich zuständigen Ressortminister von Bund und Ländern dienen der Beratung von Sachfragen und der Abstimmung untereinander. Sie reichen von der Innen- über die Justiz- und Kultusministerkonferenz (KMK) bis zur Ministerkonferenz für Raumordnung (§ 19 Abs. 4 ROG). Wenn auch nicht mit formellen Entscheidungsbefugnissen ausgestattet, prägen sie wichtige Entscheidungen doch maßgeblich vor und binden die Beteiligten so ein, dass ein Ausbrechen aus einer einmal beschlossenen Linie nur begrenzt möglich ist.

Verfassungsrechtlich ausdrücklich geregelt ist die administrative Verflechtung von Bund und Ländern ferner im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a f. GG), dem

(A) (C)

6

Hochschulbau, der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und dem Küstenschutz. Auch im Bereich der Bildungsplanung und der Forschungsförderung können Bund und Länder auf der Grundlage von Vereinbarungen zusammenwirken, wobei der 1969 eingefügte Art. 91b GG nur eine ältere Staatspraxis kodifiziert hat. Im Wissenschaftsrat und den anderen Planungsausschüssen und Kommissionen im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a, 91b GG) findet diese Verflechtung ihren institutionellen Ausdruck.

Die Mischverwaltung im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben zieht eine Mischfinanzierung zwangsläufig nach sich. Da die Beteiligung des Bundes von 50 v. H. im Bereich des Hochschulbaus (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG) bis zu 70 v. H. bei Maßnahmen zur Verbesserung des Küstenschutzes (Art. 91a Abs. 1 Nr. 3 GG) reicht, scheint ihre Erfüllung durchaus im Interesse der Länder zu liegen. Dennoch ist die Institution der Gemeinschaftsaufgaben von Anfang an kritisiert worden. Mit einiger Klarsicht hat man ins Feld geführt, dass die Gemeinschaftsaufgaben die Grundstruktur der bundesstaatlichen Verfassung ändern würden, und dass die Vermischung der Zuständigkeiten zu einer Verantwortungs- und Entscheidungsmüdigkeit führen könnte. Mittlerweile hat die gemeinsame Rahmenplanung in diesem Bereich ein für die Länder geradezu erdrückendes Ausmaß angenommen. Ihre Beteiligung an der Finanzierung bindet wesentliche Teile der – ohnehin geringen – „freien Spitze“ ihrer Haushalte (Manövriermasse), und durch die inhaltliche Mitbestimmung des Bundes über deren Verwendung gefährden sie zugleich ihre Haushaltsautonomie. Diese Vinkulierung der Länderhaushalte erhält zusätzliche Brisanz dadurch, dass die europäischen Förderprogramme – etwa im Rahmen der Regionalpolitik – ebenfalls eine Kofinanzierung durch die Länder fordern und die eigentliche Entscheidungszuständigkeit auch hier nicht bei den Ländern liegt, sondern bei der EU-Kommission. So kann von einem nennenswerten finanzpolitischen Gestaltungsspielraum der Länder in der Regional- und Strukturförderung kaum noch die Rede sein.

(B) (D)

Nach Art. 84 Abs. 1 GG ist die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren im Bereich der sog. Landesexekution Sache der Länder, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen. Während die Ingerenzrechte des Bundes somit eigentlich als eng begrenzte Ausnahme konzipiert waren, enthalten heute 30 – 40 % aller Bundesgesetze Regelungen über Organisation und Verfahren der Landesverwaltung und beschränken damit die Organisationshoheit der Länder, ihre – mit einer Anleihe aus dem Europarecht gesprochen – institutionelle und verfahrensmäßige Autonomie.

(A) 7 (C)

Art. 84 Abs. 2 GG ermöglicht es der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates darüber hinaus, allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen, während Abs. 3 bis 5 ihre Rechtsaufsicht über den landeseigenen Vollzug der Bundesgesetze regeln. Sie kann in diesem Kontext Beauftragte zu den obersten Landesbehörden entsenden, mit deren Zustimmung oder mit Zustimmung des Bundesrates auch zu den nachgeordneten Behörden, eine Mängelrüge erheben und auf der Grundlage eines zustimmungsbedürftigen Bundesgesetzes Einzelweisungen erteilen.

Ganz ähnlich liegen die Dinge im Bereich der Bundesauftragsverwaltung, wobei Art. 85 GG noch weitergehende Einwirkungsrechte des Bundes vorsieht – mit Blick auf die Sachkompetenz des Bundes (Art. 85 Abs. 3 GG), seine Fachaufsicht (Art. 85 Abs. 4 GG) und seinen Einfluss auf die Bestellung der Behördenleiter und die Ausbildung der Beamten. In jüngster Zeit hat das Bundesverfassungsgericht den Ländern in diesem Bereich weitere Einschränkungen ihrer Organisations- und Verwaltungshoheit zugemutet: So hat es der Zweite Senat dem Bund erlaubt, mit Blick auf den Vollzug des Atomrechts – einen Fall der Bundesauftragsverwaltung (Art. 87c GG, § 24 Abs. 1 AtG) – „alle Aktivitäten [zu] entfalten, die er für eine effektive und sachgerechte Vorbereitung und Ausübung seines grundsätzlich unbeschränkten Direktions- und Weisungsrechts für erforderlich hält“. Dazu sollen – obwohl der Vollzug gegenüber dem Bürger, die Wahrnehmungskompetenz, eigentlich Sache der Länder ist – auch „unmittelbare Kontakte nach außen gehören, einschließlich etwaiger informaler Absprachen“ (BVerfGE 104, 249 f. – Biblis).

(B) (D)

1. 4. Auch in der Finanzverfassung ist – insbesondere auf der Ausgabenseite – die Finanzhoheit von Bund und Ländern mittlerweile so miteinander verflochten, dass eine klare Verantwortungszurechnung kaum noch möglich ist. Während die Steuergesetzgebung fast ausschließlich in den Händen des Bundes liegt (Art. 105 GG) – die Länder sind hier nur bei den örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern zur Gesetzgebung berufen, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind (Art. 105 Abs. 2a GG) – prägt die Ausgabenseite ungeachtet des in Art. 104a Abs. 1 GG niedergelegten Konnexitätsprinzips ein Entscheidungsverbund, der an der Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben ebenso greifbar wird wie an den Geldleistungsgesetzen nach Art. 104a Abs. 3 GG, den Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104a Abs. 4 GG, der informellen Mischfinanzierung sowie dem horizontal und vertikal verschränkten Finanzausgleich.

Nach Art. 104a Abs. 3 GG können Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von

(A)

8

(C)

den Ländern ausgeführt werden, bestimmen, dass die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Nach Abs. 4 kann der Bund den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen gewähren, wovon er bis an die Grenze des offensichtlichen Verfassungsbruchs – mit Zustimmung der Länder – Gebrauch macht.

Daneben hat die Staatspraxis schon in den 1960iger Jahren vor allem im Kulturbereich auch noch eine Reihe von ungeschriebenen – parakonstitutionellen – Kofinanzierungstatbeständen entwickelt, deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit unter dem Gesichtspunkt der Mischfinanzierung mehr als zweifelhaft ist. Verfassungsrechtliche Einwände gegen diese Praxis sind freilich nie auf Resonanz gestoßen. Der Bund freut sich i. d. R. über sein Mitspracherecht, die Länder darüber, dass ihnen die finanzielle Entlastung einen größeren Aktionsradius eröffnet.

(B)

2. Mittlerweile bedürfen ca. 60 % aller Bundesgesetze der Zustimmung des Bundesrates. Entscheidende Ursache dafür ist die Befugnis des Bundesgesetzgebers nach Art. 84 Abs. 1 und Art. 85 Abs. 1 GG, mit Zustimmung des Bundesrates Regelungen über die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren der Länder treffen zu können. Ca. 50 % aller zustimmungspflichtigen Bundesgesetze beruhen heute auf dieser ursprünglich als Ausnahme konzipierten Ermächtigung. Das beeinträchtigt nicht nur die Organisationshoheit der Länder, sondern zieht auch ein flächendeckendes Vetorecht des Bundesrates nach sich – von den finanziellen Auswirkungen, nicht zuletzt für die Kommunen – ganz zu schweigen.

(D)

Zustimmungspflichtig sind – vorbehaltlich anderweitiger bundesgesetzlicher Regelung – aber auch alle Rechtsverordnungen des Bundes, soweit sie auf der Grundlage zustimmungspflichtiger Bundesgesetze ergehen oder aufgrund von Gesetzen, die von den Ländern im Auftrage des Bundes oder als eigene Angelegenheiten ausgeführt werden (Art. 80 Abs. 2 GG).

3. Vor diesem Hintergrund stellt die beabsichtigte Neufassung von Art. 84 Abs. 1 GG einen deutlichen Fortschritt dar. Sie rechtfertigt nicht nur die Erwartung, dass sich die Anzahl der zustimmungspflichtigen Bundesgesetze – vorbehaltlich des Art. 104a Abs. 4 (Entwurf) – um beinahe die Hälfte reduzieren wird, sondern erledigt auch die schwierigen, mit der sog. Einheitsthese verbundenen Abgrenzungsprobleme.

3. 1. Die vorgeschlagene Bestimmung eröffnet dem Bund die Möglichkeit,

(A) (C)

9

uneingeschränkt Regelungen über die Einrichtung der Landesbehörden und deren Verwaltungsverfahren zu erlassen, was bei der Umsetzung von Unionsrecht oder bei einer Gesetzgebung unter Unsicherheitsbedingungen notwendig sein kann, freilich um den Preis eines Abweichungsrechts der Länder. Diese müssten die Ingerenzen des Bundes in ihre Organisationshoheit jedenfalls nur dulden, soweit dies verfassungs- oder unionsrechtlich unmittelbar vorgegeben ist.

Rechtspolitisch dürfte diese Regelung freilich zu einer noch stärkeren Dominanz bundesrechtlicher Vorgaben führen. Staatspraxis und Erfahrung sprechen dafür, dass die Länder, d. h. einzelne oder eine Minderheit, von diesem Abweichungsrecht nur in politisch kontroversen oder grundsätzlichen Fragen Gebrauch machen, es im Übrigen jedoch bei der bundesrechtlichen Regelung bewenden lassen werden (zu den übrigen Problemen des Abweichungsrechts unter B. 1.).

(B) (D)

3. 2. Dass Art. 84 Abs. 1 Satz 3 und 4 (Entwurf) weiterhin die Möglichkeit vorsehen, mit Zustimmung des Bundesrates auch abweichungsfeste Regelungen über die Behördeneinrichtung und das Verwaltungsverfahren vorzusehen, ändert nichts gegenüber dem Status quo und entfaltet deshalb auch kein weiteres Verflechtungs- oder Blockadepotential. Obwohl dies schon aus dem Tatbestandsmerkmal des „besonderen Bedürfnisses“ und seiner Kombination mit dem Zustimmungserfordernis folgt, sollte zur Vermeidung neuer Abgrenzungsschwierigkeiten in der Begründung klargestellt werden, dass mit der neuen Formulierung keine Änderung der bestehenden Rechtslage beabsichtigt ist, d. h. dass namentlich Satz 3 keine neue – Art. 72 Abs. 2 GG i. d. F. von 1994 entsprechende – justitiable Erforderlichkeitsklausel darstellt.

3. 3. Angepasst werden sollte zudem Art. 80 Abs. 2 GG. Da Bundesgesetze Rechtsverordnungen nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend vorausbestimmen müssen, macht es keinen Sinn, die Konkretisierung zustimmungsfreier Gesetze an eine Zustimmung des Bundesrates zu binden. Daher sollte die Vorschrift wie folgt enden: „...sowie Rechtsverordnungen auf Grund von Bundesgesetzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen“.

3. 4. Es leuchtet nicht ein, weshalb die für Art. 84 Abs. 1 GG vorgesehene Entflechtung nicht auch für die Bundesauftragsverwaltung vorgesehen und Art. 85 Abs. 1 GG entsprechend gefasst wird. Unabhängig davon sollte die Gelegenheit genutzt werden, in Art. 85 Abs. 1 Satz 1 GG auch das „Verwaltungsverfahren“ aufzunehmen. Nach unumstrittener Auffassung beruht das Fehlen dieses Begriffs auf einem

(A)

10

(C)

Redaktionsversehen des Verfassungsgebers von 1949.

4. Die in Art. 104a Abs. 4 (Entwurf) vorgesehene Neuregelung wird den Umfang der abzubauenen Zustimmungstatbestände reduzieren und läuft dem Anliegen der Reform deshalb eigentlich zuwider.

Sie trägt aber dem Umstand Rechnung, dass in Fällen, in denen die Zustimmung des Bundesrates zu einem Gesetzesvorhaben nach Art. 84 Abs. 1 und Art. 85 Abs. 1 GG bislang Schwierigkeiten bereitet hat, die eigentliche Ursache häufig in den Auswirkungen des Vorhabens auf die Länderhaushalte lag. Zudem entspricht es der Eigenstaatlichkeit der Länder, dem Demokratieprinzip und Art. 109 Abs. 1 GG, dass jedes Land größtmögliche Gestaltungsfreiheit hinsichtlich seines eigenen Budgets besitzt. Die vorgesehene Regelung trägt dem jedenfalls insoweit Rechnung, als sie zwar für die Landeshaushalte belastende Bundesgesetze – anders als bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden (Art. 84 Abs. 1 Satz 5 (Entwurf), Art. 85 Abs. 1 letzter Satz (Entwurf) – nicht untersagt, aber doch an die Zustimmung des Bundesrates bindet. Sie erscheint auch rechtspolitisch alternativlos.

(B)

(D)

B. Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen

1. Abschaffung der Rahmengesetzgebung/neuer Typus der konkurrierenden Gesetzgebung mit Abweichungsrecht

1. 1. Bei den Rahmenkompetenzen des Bundes sind ins Einzelne gehende und unmittelbar geltende Bestimmungen, wenngleich als Ausnahme konzipiert (Art. 75 Abs. 2 GG), breit gestreut. Das mag sich im Lichte der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zwar ändern, aber wohl nur um den Preis, dass der Bund in den betreffenden Materien kaum noch legisferieren kann.

Insgesamt hat sich der Typus der Rahmengesetzgebung nicht sonderlich bewährt, so dass seine Abschaffung zu befürworten ist. Die Rahmengesetzgebung ist schon insoweit ein Fremdkörper im Kompetenzverteilungssystem des Grundgesetzes, weil die mit ihr verbundene kooperative Rechtssetzung die Art. 70 GG zugrunde liegende Idee durchbricht, dass entweder der Bund oder die Länder für die Gesetzgebung zuständig sein sollen, nicht

(A) 11 (C)

aber beide. Die Abgrenzung zwischen den – nicht unmittelbar geltenden – Rahmenregelungen und den Ausnahmefällen, in denen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen des Bundes zulässig sind (Art. 75 Abs. 2 GG) ist schwierig und in der Praxis trotz jahrzehntelanger Bemühungen nicht gelungen. Daran dürfte auch die jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nichts Grundlegendes ändern. Überdies genügt die Rahmengesetzgebung nicht, um eine unionsrechtskonforme Umsetzung von EU-Richtlinien bzw. eine Operationalisierung entsprechender EU-Verordnungen sicherzustellen. Auch bietet jedenfalls der gegenwärtige Kompetenzkatalog keine überzeugende Begründung für ihre Beibehaltung.

(B) **1.2.** Art. 72 Abs. 3 (Entwurf) ersetzt die Rahmengesetzgebung im wesentlichen durch einen neuen Typus der Gesetzgebung, die konkurrierende Gesetzgebung mit Abweichungsrechten. Das ist unter dem Gesichtspunkt von Flexibilität und Innovationsfähigkeit der bundesstaatlichen Ordnung im Allgemeinen und ihrer Europatauglichkeit im Besonderen trotz der damit verbundenen Probleme grundsätzlich zu begrüßen. Denn es erleichtert in den in Art. 72 Abs. 3 Nr. 1 – 6 (Entwurf) genannten Bereichen nicht nur die Implementation des Unionsrecht, sondern gibt dem Bundesgesetzgeber auch die Möglichkeit zur Kodifikation von Materien, die bislang an der Aufsplitterung der Gesetzgebungszuständigkeiten scheiterte. Es wird ihm so insbesondere (D) möglich sein, das seit bald 20 Jahren stecken gebliebene Vorhaben eines Umweltgesetzbuches zu verwirklichen. Denn dieser Gesetzgebungstyp gibt dem Bund einerseits die Kompetenz, in den einschlägigen – bislang überwiegend den Ländern zugeordneten – Materien Vollregelungen zu erlassen, gestattet es diesen aber gleichzeitig, ohne weitere (verfassungsrechtliche) Voraussetzungen von den Vorgaben des Bundesrechts abzuweichen.

1.3. In der Sache ist die „konkurrierende Gesetzgebung mit Abweichungsrecht“ damit in gewisser Weise ein Pendant zur überkommenen konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 i. V. m. Art. 72 Abs. 1 GG.

1. 3. 1. Die Aufnahme der „konkurrierenden Gesetzgebung mit Zugriffsrecht“ stellt freilich einen gewissen Bruch im System von Art. 30, 31 und 70 ff. GG dar. Gilt bislang, dass Bundesrecht Landesrecht „bricht“ und die Länder das Recht der Gesetzgebung nur besitzen, solange und soweit der Bund von seinen Kompetenzen keinen (abschließenden) Gebrauch gemacht hat (arg. e Art. 72 Abs. 1 GG), ist es ihnen für diesen Bereich in Zukunft gestattet, sich über bundesgesetzliche Regelungen hinwegzusetzen. Allerdings wird das

(A)

12

(C)

Bundesrecht durch den „Zugriff“ eines Landes nicht „gebrochen“, sondern nach dem *lex posterior* – Satz verdrängt. Gleiches gilt auch im Verhältnis zwischen abweichendem Landesrecht und Bundesrecht (Art. 72 Abs. 3 Satz 3 (Entwurf)).

Das beinhaltet – wie in der wissenschaftlichen Diskussion der letzten Jahre immer wieder betont worden ist – die Gefahr der Rechtszersplitterung, der Verwischung politischer Verantwortung, das Risiko, systematische Konzeptionen des Bundes durch einen partiellen Zugriff der Länder zu konterkarieren, und kann auch umfangreiche Auslegungs- und Vollzugsprobleme nach sich ziehen.

1. 3. 2. Bei näherem Hinsehen verlieren diese Einwände jedoch an Gewicht. Erkennt man, dass es hier „eigentlich“ um Landeskompetenzen geht, bei denen der Bund entweder mit Blick auf die unionsrechtlichen Verpflichtungen aus übergeordnetem Interesse in einer Art subsidiären Garantenstellung tätig wird (arg. e Art.28 Abs.3 GG), oder im Interesse einer modernen, effektiven und umfassenden Gesetzgebung, und dass es sonst mit der Regel des Art.70 GG sein Bewenden hätte, dann überwiegen die Vorteile dieses „Systembruchs“: Er eröffnet der bundesstaatlichen Kompetenzordnung zusätzliche Flexibilität und die Chance zu föderalem Wettbewerb – soweit die Länder organisatorisch, personell und finanziell dafür gerüstet sind. Er kann – in den begrenzten Materien – im gesamtstaatlichen Interesse einen Prozess von „trial and error“ anstoßen, in dem sich der „Zugriff“ eines Landes bundesweit als Erfolg durchsetzen oder als Fehlentwicklung herausstellen kann. Mit Blick auf die EU gestattete es dieser Typus von Gesetzgebungskompetenz der Bundesrepublik Deutschland, ihre unionsrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen und die Gefahr zu verringern, Vertragsverletzungen und Strafzahlungen unterworfen zu werden. Er würde dem Bund zudem die Möglichkeit verschaffen, den verfassungsrechtlichen Kern der betroffenen Materien bundesweit festzustellen und ihn damit zugleich auch politisch abzusichern.

(B)

(D)

1. 3. 3. Ein offenkundiger Nachteil dieses Gesetzgebungstyps ist die allerdings die damit verbundene Rechtszersplitterung. Dieser erscheint gleichwohl hinnehmbar.

Zum einen sind die Gegenstände, die unter diesen Gesetzgebungstyp fallen, begrenzt: das Jagdwesen (Nr. 1), Detailfragen des Naturschutzes und der Landschaftspflege (Nr. 2), die praktisch gegenstandslose Bodenverteilung (Nr. 3), ein – immerhin substantieller – Teil des Wasserhaushaltsrechts (Nr. 5) sowie die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse (Nr. 6). Zum andern und vor allem aber rechtfertigen die bisherige Staatspraxis zu den bundesrechtlichen Öffnungsklauseln, die Erfahrungen mit der

(A) 13 (C)

temporären Geltung von Bundesrecht in den östlichen Ländern nach 1990, die 30-jährigen Erfahrungen mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz und dem Datenschutzrecht, die (freiwillige) Selbstkoordination der Länder im Bereich des Polizei- und Baurechts, das Interesse nicht nur ausländischer Investoren an möglichst uniformen Regelungen sowie die Konvergenz im Bereich des Kommunalrechts die Prognose, dass ein Land nur in seltenen Fällen vom Bundesrecht abweichen wird. Auch die *lex posterior*-Regel, die auch zu Lasten abweichenden Landesrechts gilt, wird die Bereitschaft zum Abweichen dämpfen.

1. 3. 4. Soweit es zu Abweichungen kommt, kann dies jedoch die Rechtssicherheit empfindlich beeinträchtigen. Da jedenfalls nicht verfassungsrechtlich gewährleistet ist, dass sich die Anwendungsbereiche von Bundes- und Landesgesetzen auf den Feldern des Art. 72 Abs. 3 (Entwurf) decken, kann die Feststellung, ob eine Abweichung vorliegt, Schwierigkeiten verursachen, vor allem, wenn die *lex posterior*-Regel mehrfach zur Anwendung gekommen ist.

Wenn der Bund etwa im DRiG am Staatsexamen als Voraussetzung für den Zugang zu juristischen Berufen festhält, so wie es der aktuellen Koalitionsvereinbarung entspricht, ein Landeshochschulgesetz jedoch flächendeckend und ausnahmslos Bachelor-/ und Masterabschlüsse vorschreibt, ist das dann ein Fall des Art. 72 Abs. 3 Nr. 6 (Entwurf)? Und wie verhält sich das zur Bundeskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG, mit der der Zugang zur Rechtsanwaltschaft geregelt werden kann? Hier sind Konflikte und Rechtsunsicherheit vorprogrammiert.

(B) (D)

Sie könnten deutlich entschärft werden, wenn das Grundgesetz in Art. 72 Abs. 3 (Entwurf) eine Verpflichtung statuieren würde, eine Abweichung im Gesetz kenntlich zu machen und sie dem Bund bzw. dem betroffenen Land zu notifizieren. Sie sollte im BGBl. veröffentlicht werden und der Bund dazu verpflichtet werden, ein Register zu führen, aus dem sich sämtliche Abweichungen ergeben. Im Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 GG sowie in der vor einigen Jahren etablierten Praxis, in den Gesetzen die Richtlinien und EG-Verordnungen anzugeben, deren Umsetzung ein Gesetz dienen soll, fände diese Verpflichtung in gewisser Hinsicht auch Vorläufer.

1. 3. 5. Da ein Abweichen der Länder von den Regelungen des Bundesrechts in den genannten Bereichen *voraussetzungslos* möglich ist, scheiden verfassungsgerichtliche Auseinandersetzungen über die Zulässigkeit der Abweichung aus.

1. 3. 6. Die Vermeidung verfassungsgerichtlicher Auseinandersetzungen und die Rechtssicherheit sprechen auch dagegen, die Abweichungsbefugnis der Länder an

(A)

14

(C)

materiell-rechtliche Kriterien zu binden und damit zu begrenzen. Sollte eine derartige Begrenzung tatsächlich gewünscht sein, was aus systematischen Gründen und angesichts des Anliegens der Reform, die Eigenverantwortung jedes einzelnen Landes zu stärken, nicht wünschenswert erscheint, empfiehlt es sich, dies entsprechend der in Art. 72 Abs. 3 Satz 2 2. Halbs. GG enthaltenen Wertung an einen mit 2/3-Mehrheit der Stimmen des Bundesrates zu fassenden Beschluss zu binden.

1. 3. 7. Da es sich bei der konkurrierenden Gesetzgebung mit Abweichungsmöglichkeit um einen neuen Typus der Gesetzgebung handelt, der die Rahmenkompetenz des Bundes ersetzt, erscheint es mit Blick auf die Systematik des Grundgesetzes vorzugswürdig, die Art. 72 Abs. 3 (Entwurf) und Art. 74 Abs. 1 Nr. 28 – 33 (Entwurf) in einem neuen Art. 75 GG zusammenzufassen.

1. 4. Die Aufteilung der bisher der Rahmengesetzgebung zugeordneten Materien überzeugt im wesentlichen:

(B)

1. 4. 1. Die Rahmenkompetenz für das Landesbeamtenrecht (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG) wird durch eine auf die Statusrechte und –pflichten der Landesbeamten und Richter i. w. S. begrenzte konkurrierende Gesetzgebungskompetenz ersetzt (Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 (Entwurf)).

(D)

Da Art. 33 Abs. 1 bis 5 GG eine Reihe grundlegender Gewährleistungen wie das Leistungsprinzip, das Diskriminierungsverbot, den Funktionsvorbehalt sowie zahlreiche hergebrachte Grundsätze (Alimentation, Fürsorge, amtsangemessene Besoldung und Amtsbezeichnung etc.) garantiert, und sich aus dem Unionsrecht (Art. 39 EG) weitere Vorgaben entnehmen lassen, gibt es einen bundeseinheitlichen Kernbestand von Regelungen, über den auch im Interesse der Freizügigkeit im Bundesgebiet wie in der EU aus Gründen der Solidarität und Effektivität Klarheit herrschen sollte.

Da das Landesbeamtenrecht andererseits jedoch den Kern der den Ländern zustehenden Personalhoheit betrifft, macht es unter dem Gesichtspunkt der Eigenverantwortlichkeit Sinn, es im Übrigen dem Zugriff der Länder zu überlassen (Siehe aber unter II. B. 1.).

1. 4. 2. Geht man davon aus, dass Bildungspolitik „vom Kindergarten bis zur Habilitation“ (N. Röttgen) Sache der Länder sein soll, so erscheint es konsequent, dass das *Hochschulrecht* – mit Ausnahme der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse – Sache der Länder sein soll. Hier ergeben sich für den Hochschulzugang zentrale Vorgaben wie die Kapazitätserschöpfung, die Gestaltung von Prüfungen etc. aus Art. 12 Abs. 1 GG, so

(A) 15 (C)

dass es Sinn macht, dies auch bundeseinheitlich zu regeln. Was die Abschlüsse und ihre Anerkennung angeht, legt jedenfalls der mit dem Stichwort Bologna – Prozess verbundene europapolitische Druck – rechtliche Verpflichtungen gibt es insoweit bislang nicht – auch eine bundeseinheitliche Regelung nahe. Freilich sprechen der Gedanke der Autonomie als auch die Effizienz eher für Wettbewerb zwischen den Ländern, besser noch zwischen den Hochschulen, Fakultäten, Wissenschaftlern und Studierenden, so dass auf staatliche Reglementierungen des Bundes wie der Länder in diesem Bereich soweit wie möglich verzichtet werden sollte.

1. 4. 3. Die Rahmenkompetenz für die „*Allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse*“, eine nie in Anspruch genommene Zuständigkeit (Art.75 Abs.1 Nr.2 GG), erscheint insoweit entbehrlich. Die Erfahrungen mit der gescheiterten Fusion von Springer und ProSiebenSat.1 haben zudem gezeigt, dass eine umfassende Regelung crossmedialer Verflechtungen dringend geboten ist. Da die Zuständigkeit für den Rundfunk bei den Ländern verbleiben wird, sollten sie deshalb auch die ausschließliche Zuständigkeit für das Pressewesen haben, um (denkbare) Regelungen zur Sicherung publizistischer Vielfalt auf der Höhe der Zeit treffen zu können. Bislang allein nach Maßgabe des Kartellrechts (GWB) gesichert, besitzt diese Aufgabe in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG einen spezifisch grundrechtlichen Anknüpfungspunkt.

(B) (D)

1. 4. 4. Das *Jagdwesen*, der *Naturschutz* und die *Landschaftspflege* (Art.75 Abs.1 Nr.3 GG) eignen sich für den Typus der konkurrierenden Gesetzgebung mit Abweichungsbefugnis und können einem „Zugriff“ der Länder durchaus geöffnet werden. Die bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben sind hier jenseits des Art.20a GG gering; die unionsrechtlichen nehmen – wie das Beispiel der FFH – Richtlinie zeigt – freilich ständig zu, so dass zur Erfüllung unionsrechtlicher Verpflichtungen und zur Vermeidung von Vertragsverletzungsverfahren ein „Vorgriff“ des Bundes notwendig sein kann. Die Staatspraxis hat dafür eine Fülle von Beispielen geliefert.

1. 4. 5. Die Rahmenkompetenz des Bundes für die „*Bodenverteilung*“ ist unter dem Grundgesetz gegenstandslos geblieben. Daran dürfte sich auch in Zukunft wenig ändern, weil eine Bodenreform (!) schon mit Blick auf Art. 14 Abs.1 GG auf enge Grenzen stieße. Die Vorschrift sollte daher ersatzlos wegfallen. Sie in eine konkurrierende Zuständigkeit des Bundes mit Abweichungsbefugnis umzuwandeln (Art. 72 Abs. 3 Nr. 3 (Entwurf)) ist jedenfalls unschädlich.

1. 4. 6. Dass die *Raumordnung* in die konkurrierende Gesetzgebung mit

(A)

16

(C)

Abweichungsbefugnis überführt werden soll (Art. 72 Abs. 3 Nr. 4, Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 (Entwurf)) erscheint alternativlos. Einerseits gibt es von der Natur der Sache her Gegenstände, die nur der Bund regeln kann (Grundsätze der Raumordnung, länderübergreifende Fragen, transeuropäische Netze u. a. m). Wie die Länder ihr Staatsgebiet im Übrigen überplanen und entwickeln, kann andererseits Gegenstand föderalen Wettbewerbs sein. Schon die bestehenden Unterschiede im Landesplanungsrecht und die ganz heterogenen Träger der Landesplanung zeigen, dass es insoweit keiner bundeseinheitlichen Regelungen bedarf. Das rechtfertigt jedenfalls die Abweichungsbefugnis.

1. 4. 7. Das „Melde- und Ausweiswesen“, bislang in Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG geregelt, soll Gegenstand der ausschließlichen Bundeskompetenz werden. Das ist angesichts seines Zusammenhangs mit der Freizügigkeit im Bundesgebiet (Art. 73 Nr. 3 GG), dem Ausländerrecht und der überregionalen und internationalen Verbrechensbekämpfung sinnvoll.

(B)

1. 4. 8 . Beim „Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland“ handelt sich um eine gesamtstaatliche Aufgabe, die darüber hinaus Verbindungen zur internationalen Verbrechensbekämpfung aufweist und nach allgemeiner Auffassung notleidend ist. Es ist daher zu begrüßen, wenn sie nach der verunglückten Zuordnung zur Rahmengesetzgebung im Jahre 1994 nun in die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes überführt wird (Art. 73 Abs. 1 Nr. 5a (Entwurf)).

(D)

2. Insgesamt vermittelt die vorgesehene Neuordnung der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes erstmals Züge eines rationalen Konzeptes: danach ist allein der Bund für die Außenvertretung zuständig sowie für die ihrer Natur nach überregionalen Angelegenheiten. Beide übersteigen die Leistungsfähigkeit der Länder a priori. Schließlich ist der Bund Garant des Ganzen und gewährleistet die Handlungsfähigkeit des Staates, wenn andere Stellen dazu nicht in der Lage sind (Art. 28 Abs. 3 GG). Die Länder erhalten dagegen weitgehende Autonomie bezüglich ihres Selbstorganisationsrechts, typischerweise regionaler Angelegenheiten sowie von Bildung und Kultur. Das ist – mit Einschränkungen im Detail (z. B. Rundfunk) - im wesentlichen Ausdruck einer auf dem Subsidiaritätsprinzip aufbauenden Zuständigkeitsordnung.

2. 1. 1. Zur Stärkung der Außenkompetenz des Bundes wird man

- die Begrenzung des Ländervertreeters nach Art. 23 Abs. 6 Satz 1 (Entwurf) auf schulische Bildung, Kultur und Rundfunk rechnen können sowie

(A)

17

(C)

- die neue ausschließliche Zuständigkeit für den Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland (Art. 73 Abs. 1 Nr. 5a (Entwurf)).

2. 1. 2. Von ihrer Natur her gesamtstaatlich bzw. überregional angelegt sind

- die Repräsentation des Gesamtstaates in der Hauptstadt (Art. 22 Abs. 1 (Entwurf));
- das Melde- und Ausweiswesen (Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 (Entwurf));
- die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt in Fällen, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um die Übernahme ersucht (Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a (Entwurf));
- das Waffen- und Sprengstoffrecht (Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 (Entwurf));
- die Versorgung der Kriegsbeschädigten, Kriegshinterbliebenen und die Fürsorge für die ehemaligen Kriegsgefangenen (Art. 73 Abs. 1 Nr. 13 (Entwurf));
- das Atomrecht (Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 (Entwurf));

2. 1. 3. Zur Personalhoheit der Länder und ihrem Selbstorganisationsrecht i. w. S. können dagegen gerechnet werden und werden deshalb konsequentermaßen in die Zuständigkeit der Länder überführt:

(B)

- das „*Notariatswesen*“ wegen seiner Nähe zum öffentlichen Dienst der Länder;
- das *Landesbeamtenrecht* (einschränkend unter II. B. 1.) einschließlich der Besoldungs- und Versorgungsfragen.

(D)

2. 1. 4. Wegen ihres bloß regionalen Zuschnitts werden zu Recht auf die Länder übertragen:

- das Heimrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG);
- das Ladenschluss-, Gaststätten- und Gewerberecht, soweit es Spielhallen, die Schaustellung von Personen, Märkte und Messen betrifft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG);
- die Flurbereinigung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG (Entwurf));
- Sport- und Freizeitlärm sowie Lärm von Anlagen sozialer Zweckbestimmung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 (Entwurf)).

3. Die oben zitierte Rechtsprechung des BVerfG seit dem Altenpflegeurteil hat die Hürden für ein Tätigwerden des Bundesgesetzgebers substantiell erhöht. Danach ist eine Gesetzgebung des Bundes in den in Art. 74 GG genannten Bereichen nurmehr zulässig, wenn (1.) sich die Lebensverhältnisse in den Ländern in erheblicher, das bundesstaatliche

(A)

18

(C)

Sozialgefüge beeinträchtiger Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung abzeichnet, wenn (2.) eine Rechtszersplitterung droht, die sowohl im Interesse des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann, oder wenn (3.) die Untätigkeit des Bundes erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich bringt.

Zwar ist eine gewisse Einschätzungsprärogative des Bundesgesetzgebers auch unter Zugrundelegung dieser Anforderungen nicht zu vermeiden. Schon aus funktionellrechtlichen Gründen ist es kaum vorstellbar, dass das Bundesverfassungsgericht darüber befinden sollte, wann sich die Lebensverhältnisse in den Ländern so auseinander entwickelt haben, dass eine Beeinträchtigung des bundesstaatlichen Sozialgefüges droht, welches Maß an Rechtszersplitterung in Deutschland hinzunehmen ist oder wann genau „erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft“ drohen. So hat es denn trotz der ungewöhnlich breiten Ausführungen zu der ihm eröffneten Kontrolldichte einen Prognosespielraum des Gesetzgebers letztlich sowohl hinsichtlich des Gesetzesziels als auch hinsichtlich seiner Auswirkungen einräumen müssen:

(B)

„Prognostische Einschätzungen sind insbesondere bei der Beurteilung von Gesetzeswirkungen und bei der Antwort auf die Frage unumgänglich, wie sich die tatsächlichen Verhältnisse ohne ein Eingreifen des Bundesgesetzgebers oder durch ein Eingreifen der Landesgesetzgeber künftig entwickeln werden ...

(D)

Auch für die Feststellung künftiger Entwicklungen, von denen die „Erforderlichkeit“ im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG abhängt, hat der Gesetzgeber einen Prognosespielraum. Entwickelt sich ein Geschehensablauf anders als zuvor angenommen, so realisiert sich darin vielfach nur das prognosetypische, jeder Abschätzung komplexer künftiger Entwicklungen innewohnende Risiko. Fehlprognosen sind selbst bei größter Prognosesorgfalt letztlich nicht auszuschließen. Also muss auch dem Gesetzgeber, der Prognosen nicht vermeiden kann, innerhalb gewisser Grenzen zugestanden werden, dass er dieses Risiko eingeht, ohne eine negative verfassungsrechtliche Beurteilung befürchten zu müssen“.

Dennoch droht diese Rechtsprechung die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes in großem Umfang leer laufen zu lassen und befrachtet alle bundesgesetzlichen Regelungen mit einer erheblichen Rechtsunsicherheit.

(A)

19

(C)

Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG nurmehr auf die in Art. 72 Abs. 2 (Entwurf) genannten Gegenstände begrenzen will. Der Katalog könnte freilich noch weiter reduziert werden:

- beim Aufenthalts- und Niederlassungsrecht von Ausländern (Nr. 4) liegt der gesamtstaatliche Bezug auf der Hand;
- beim Recht der Wirtschaft (Nr. 11) werden sämtliche regional radizierten Materien ohnehin in die Zuständigkeit der Länder überführt;
- beim Lebensmittel-, Genussmittel- und Futtermittelrecht (Nr. 20) ist der gesamtstaatliche Bezug wiederum offensichtlich (Nr. 20),
- ebenso beim Straßenverkehrsrecht und dem Recht der Bundesfernstraßen (Nr. 22).

(B)

4. Für die Kommunen – Gemeinden und Landkreise - sind die Folgen des in Art. 104a Abs. 1 GG normierten Konnexitätsprinzips besonders gravierend. Ausweislich von Art. 106 Abs. 9 GG stellen sie sich auch im Rahmen der Finanzverfassung letztlich (nur) als Einrichtungen mittelbarer Landesstaatsverwaltung dar, und obwohl sie der verfassungsändernde Gesetzgeber durch mehrfache Änderungen des Art. 106 in den vergangenen Jahren zunehmend als – dritte – Ebene im Finanzverfassungssystem des Grundgesetzes anerkannt hat, werden sie vollständig durch die Länder mediatisiert. Unmittelbar gegen den Bund gerichtete Finanzierungsansprüche besitzen sie deshalb nicht. Betraut sie dieser daher auf der Grundlage von Art. 84 Abs. 1, Art. 85 Abs. 1 GG mit finanzwirksamen Aufgaben wie der Sozialhilfe oder der Grundsicherung, so kann er dabei im wesentlichen frei entscheiden, ob er die damit verbundenen Kosten tragen will oder nicht (Art. 104a Abs. 3 GG). Da das Grundgesetz kein an die Gesetzeskausalität anknüpfendes Konnexitätsprinzip kennt, muss er für einen (entsprechenden) finanziellen Ausgleich bei Kreisen und Städten auch nicht Sorge tragen.

(D)

Für die Kommunen ist dies deshalb besonders misslich, weil die Länder, die einem solchen Gesetz im Bundesrat ihre Zustimmung bislang verweigern könnten – die Zuweisung einer Aufgabe an die Kommunen ist eine „Einrichtung der Behörden“ i. S. v. Art. 84 Abs. 1 GG – finanzwirksamen Aufgaben in Bundesgesetzen i. d. R. schon deshalb keinen hartnäckigen Widerstand entgegen gesetzt haben, weil sie bei dieser Übertragung einigermaßen ungeschoren davon kamen. Zwar kennen alle Landesverfassungen heute ein an die Gesetzeskausalität anknüpfendes „Konnexitätsprinzip“ für den *kommunalen* Finanzausgleich. Dieses nimmt die Länder jedoch nur in die Pflicht, wenn *sie* staatliche Aufgaben auf Kreise und Gemeinden abwälzen. Auf eine Übertragung durch den Bund ist

(A)

20

(C)

es jedoch in aller Regel nicht anwendbar. Den letzten also bislang die Hunde.

Das in Art. 84 Abs. 1 Satz 6 (Entwurf) und in Art. 85 Abs. 1 Satz 2 (Entwurf) vorgesehene Verbot, durch Bundesgesetz Aufgaben auf Gemeinden und Gemeindeverbände zu übertragen, beendet diese Situation. In Zukunft sind allein die Länder berufen, den Kommunen (materiell) staatliche Aufgaben zu übertragen. Hier aber greifen die landesverfassungsrechtlichen Garantien, namentlich das überwiegend strikte Konnexitätsgebot.

5. Die neuen Übergangsregelungen (Art. 125a – Art. 125c (Entwurf)) belassen es im Hinblick auf die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG bei der geltenden Rechtslage. Die damit verbundene „Versteinerungsgefahr“ erscheint aus Gründen der Rechtssicherheit hinnehmbar bzw. notwendig.

Im übrigen aber vermeiden die Regelungen diese Gefahr, indem sie die nach der Neuordnung berufenen Gesetzgeber ohne Zustimmung des bisherigen zur Gesetzgebung berechtigen – jedenfalls von einem bestimmten Stichtag an.

(B)

(D)

C. Bau und Verkehr

Siehe oben.

D. Europatauglichkeit des Grundgesetzes

Die Europäisierung bereitet gerade dem deutschen Verbundföderalismus besondere Schwierigkeiten. Die effektive Durchsetzung nationaler Interessen im Rat wirft schon auf der Ebene der Bundesregierung erhebliche Koordinationsprobleme auf und kann insgesamt nur als notleidend bezeichnet werden. Die Bundesressorts entwickeln i. d. R. keine fachlichen Konzepte für die unionale Rechtssetzung; auf entsprechende Vorschläge der Kommission reagieren sie meist nur defensiv, statt die Kommission für eigene Rechtssetzungsanliegen zu gewinnen.

Das liegt zum einen daran, dass sie mit der zügigen Bündelung der Interessen parteipolitisch unterschiedlich geprägter Landesregierungen sowie von Bund und Ländern nicht selten überfordert sind. Zum andern verfügen sie angesichts des

(A) 21 (C)

exekutivföderalistischen Systems häufig auch nicht über die notwendige Vollzugserfahrung, um den Bedarf nach einer unionalen Rechtssetzung oder ihrer Veränderung frühzeitig zu erkennen. Damit fehlen Deutschland im Grunde die institutionellen und organisatorischen Voraussetzungen für eine konsistente Europapolitik auf der Fachebene und für die Formulierung und effektive Durchsetzung nationaler Interessen.

1. Eine Ursache ist auch die Institution des sog. Ländervertreters. Nach Art. 23 Abs. 6 GG soll, wenn mit einem Vorhaben auf Unionsebene im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind (Art. 70 GG), die Wahrnehmung der Mitgliedschaftsrechte Deutschlands im Rat auf einen vom Bundesrat zu benennenden Vertreter der Länder im Ministerrang übertragen werden. Die Wahrnehmung der Mitgliedschaftsrechte durch diesen „Ländervertreter“ muss unter Beteiligung und in Abstimmung mit der Bundesregierung erfolgen, wobei die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren ist (Art. 23 Abs. 6 Satz 2 GG). Eine nähere Ausgestaltung dieser Vorschrift findet sich in § 6 Abs. 2 bis 4 ZusBRG.

(B) Art. 23 Abs. 6 GG, § 6 ZusBRG sind zu Recht der Kritik ausgesetzt, weil sie eine effektive Verhandlungsführung auf deutscher Seite erheblich erschweren. So ist es etwa im Hinblick auf die im Rat üblichen „*Paketlösungen*“ misslich, dass die Bundesregierung u. U. nicht über alle Verhandlungsgegenstände verfügen kann, denn es kann vernünftigerweise nicht erwartet werden, dass die anderen Mitgliedstaaten der EU ihre Verhandlungslinie gerade an der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung Deutschlands ausrichten werden. Die Beteiligungs- und Abstimmungserfordernisse zwischen der Bundesregierung und dem Bundesrat (Art. 23 Abs. 6 GG, § 6 Abs. 2 Satz 3 ZusBRG) mögen dieses Defizit mildern; beseitigen können sie es nicht. Hinzu kommen die Schwierigkeiten, die *Kontinuität der Verhandlungsführung* im Rat sicherstellen zu müssen. Da die Landesminister turnusmäßig wechseln und die Landesregierungen auch unterschiedliche politische Profile aufweisen, erweist sich dies als instabiles Element für die Vertretung Deutschlands in Brüssel. Schließlich bleibt das *Zeitproblem*, wenn bei dringendem Entscheidungsbedarf die Standpunkte von 16 Ländern koordiniert werden müssen. Das gelingt – wie die Erfahrung lehrt – des Öfteren nicht, zu Lasten des Gesamtstaates.

Die Neufassung von Art. 23 Abs. 6 GG geht insoweit in die richtige Richtung; seine vollständige Streichung wäre allerdings vorzugswürdig. Immerhin vermag die Möglichkeit, in der Europakammer des Bundesrates Beschlüsse im Umlaufverfahren fassen zu können

(A)

22

(C)

(Art. 52 Abs. 3a (Entwurf)), die Handlungsfähigkeit dieses Verfassungsorgans in europäischen Angelegenheiten zu erhöhen.

2. Schwierigkeiten bereitet aber auch die Implementation des Unionsrechts in Deutschland. Da die Mitwirkung an der Rechtssetzung auf unionaler Ebene – von den geschilderten Ausnahmen abgesehen – in erster Linie Sache des Bundes ist, die Implementation des Unionsrechts in die nationale (Teil-) Rechtsordnung sich nach dem Grundsatz der institutionellen und verfahrensmäßigen Autonomie der Mitgliedstaaten jedoch nach der grundgesetzlichen Kompetenzordnung richtet (Art. 30, 70 ff., 83 ff. GG), und daher sowohl durch den Bund als auch durch die Länder erfolgt, ergeben sich hier regelmäßig Diskrepanzen.

Da dem Regierungsapparat auf Bundesebene i. d. R. die Vollzugserfahrungen fehlen und der Bund weder die Auswirkungen unionaler Regelungen auf die Verwaltungspraxis spürt noch mit den Kosten belastet ist (Art. 104a Abs. 1 GG), besteht im Bund die Neigung, Rechtssetzungsvorhaben auf Unionsebene zuzustimmen, ohne die Konsequenzen für die nationale Rechtsordnung in allen Einzelheiten zu bedenken – d.h. die verfahrensrechtlichen Schwierigkeiten der Umsetzung und die Probleme bei der Einfügung unionaler Vorgaben in einen häufig ganz anderen dogmatischen Rahmen des nationalen Rechts. UVP-Richtlinien (RiL 85/337/EWG; RiL 97/11/EG) und IVU-Richtlinie (RiL 96/61/EG) mögen hier als Stichworte genügen. Daneben fehlt der Bundesrepublik Deutschland das notwendige Instrumentarium, um den aus Art. 10 EG abgeleiteten Anforderungen an eine effektive und gleichmäßige Geltung des Unionsrechts Rechnung zu tragen. Fehlt dem Bund – etwa im Rundfunkrecht – eine Gesetzgebungskompetenz oder ist sie – wie beim Naturschutz (Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG) – auf Rahmenregelungen begrenzt, so bereitet die Erfüllung der gegenüber der EU bestehenden Verpflichtungen Probleme. Und das ist nicht nur ein theoretisches Problem, wie zahlreiche Vertragsverletzungsverfahren, der 1996 gestellte Antrag der EU-Kommission auf Verhängung eines Zwangsgeldes gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen Nichtbefolgung von EuGH-Urteilen oder die Schwierigkeiten mit der innerstaatlichen Umsetzung des Stabilitätspaktes zeigen.

(B)

(D)

Zwar werden die Länder durch das Bundesstaatsprinzip und den Grundsatz der Bundestreue (Art. 20 GG) dazu verpflichtet, dem Bund die Erfüllung seiner unionsrechtlichen Verpflichtungen zu ermöglichen; auch wäre hier – je nach Lage der Dinge – der Einsatz der Bundesaufsicht (Art. 84 Abs. 3 bis 5, Art. 85 Abs. 3 und 4 GG) oder

(A)

23

(C)

gar des Bundeszwangs (Art. 37 GG) denkbar. Praktische Erfahrungen mit diesem Instrumentarium gibt es jedoch nicht. Hinzu kommt, dass seine Anwendung typischerweise auch eine Klärung durch das Bundesverfassungsgericht erforderlich macht, so dass die hier im Betracht kommenden Verfahren zu schwerfällig und zu langwierig sind, um innerhalb der vom Unionsrecht i. d. R. vorgegebenen engen Zeitspannen eine abschließende Klärung im nationalen Bereich herbeizuführen. Das gilt erst recht, wenn es hier – was regelmäßig der Fall sein dürfte – auch noch der Durchführung eines Vorabentscheidungsverfahrens (Art. 234 EG) bedarf.

Vor diesem Hintergrund erhöhen sowohl die Abschaffung der Rahmengesetzgebung als auch die Einführung des neuen Typus der „konkurrierenden Gesetzgebung mit Abweichungsbefugnis“ die Europatauglichkeit des Grundgesetzes. Ersteres beseitigt die fachliche Zersplitterung der Rechtsmaterien, die ihre (europapolitische) Koordination erheblich erschwert hat, letzteres gestattet es dem Bund, in den dort genannten Materien, etwa im Naturschutz, in die Vorhand zu gehen und die unionsrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands zu erfüllen, ohne allerdings dauerhaft „draufsatteln“ zu können.

(B)

3. Auch Haftungsansprüche zwischen Bund und Ländern gibt es in diesem Zusammenhang nicht. Der hier in Betracht kommende Art. 104a Abs. 5 GG findet auf das Handeln von Gesetzgeber und Regierung keine Anwendung, und selbst für den nicht ordnungsgemäßen Vollzug des Unionsrechts hat das Bundesverwaltungsgericht die Möglichkeit einer analogen Anwendung dieser Haftungsnorm erst jüngst – etwas vorschnell – zurückgewiesen (BVerwGE 116, 234 ff.). Da Art. 104a Abs. 5 GG auf unionsrechtlich begründete Aufgaben von vornherein keine Anwendung findet, bedarf es einer Verfassungsänderung, um einen innerstaatlichen Ausgleich für fehlerhaft verausgabte Mittel, die Anlastung von Zwangsgeldern oder die Verteilung der Defizitgrenzen nach Art. 104 EG zu ermöglichen.

(D)

Beide unverzichtbaren Regelungen enthält der Gesetzentwurf. Art. 104a Abs. 6 (Entwurf) regelt die Haftung für Anlastungen, Strafzahlungen u. ä. für Bund und Länder. Bei von den Ländern verursachten Zahllasten gibt er die Aufteilung so detailliert vor, dass er als Anspruchsgrundlage selbst dann herangezogen werden kann, wenn es nicht zu dem in Satz 4 vorgesehenen Bundesgesetz kommen sollte.

Art. 109 Abs. 5 (Entwurf) enthält - systematisch korrekt – eine Spezialregelung für Zahllasten, die sich aus einer Verletzung der Stabilitätskriterien der Art. 104 ff. EG sowie des sog. Stabilitätspaktes ergeben. Auch diese Norm ist in einem Kernbereich unmittelbar

(A)

24

(C)

anwendbar.

II. Justiz/ Inneres

A. Justiz

1. Nicht in die Grundkonzeption der neuen Kompetenzverteilung passt die vorgesehene Übertragung des Strafvollzugs in die Zuständigkeit der Länder. Die sachliche Verknüpfung mit dem Strafrecht, dem Strafprozessrecht und dem Recht der Maßregeln ist hier so eng, dass diese Trennung nicht sinnvoll sein dürfte.

2. Von jeher weist das Notariat eine nicht unerhebliche Spannbreite auf (Art.138 GG, §§ 3, 9 d 114 f. BNotO). Das lässt die Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Regelung fragwürdig erscheinen.

Zwar mag ein Verzicht auf die konkurrierende Zuständigkeit des Bundes als Rückschritt in dem seit der Reichsgründung vereinheitlichten Justizwesen erscheinen und er wird von den Betroffenen auch so empfunden. Letztlich stehen allerdings weder Gründe des Verbraucherschutzes noch die Beweiskraft (§ 415 ZPO) und Anerkennung notarieller Urkunden im Rechtsverkehr und ihre Eigenschaft als Vollstreckungstitel (§ 794 Abs.1 Nr. 5 ZPO) der Übertragung dieser Kompetenz auf die Länder entgegen.

(B)

(D)

Allerdings könnten die Rückgriffe der EU auf das Notariat (etwa Art.6 Abs.3 lit.c RiL 2002/65/EG) und das Interesse an seiner internationalen Wettbewerbsfähigkeit ein sachlicher Grund für eine Beibehaltung des Status sein.

B. Inneres

1. **Beamtenrecht.** Obwohl die Umwandlung der Rahmenkompetenz in eine konkurrierende Zuständigkeit grundsätzlich zu begrüßen ist (siehe oben I. B. 1. 4. 1.), erscheint der Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 (Entwurf) doch zu eng gefasst. Indem er dem Bund die Zuständigkeit für die Laufbahnen entzieht, nimmt er ihm auch die Möglichkeit, den *Zugang zu den Laufbahnen* zu regeln. Das ist im Hinblick auf die Garantien des Art. 33 Abs. 1 und 2 GG – gleicher Zugang zu jedem öffentlichen Amt nach Maßgabe des Leistungsprinzips – nicht zu empfehlen. Die Staatspraxis ist schon bisher durch eine Relativierung dieser (Freizügigkeits-)Garantien beim Wechsel zwischen dem öffentlichen Dienst verschiedener Länder gekennzeichnet, und das obwohl Art. 33 Abs. 2 GG jedem Deutschen nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung gleichen Zugang

(A) 25 (C)

zu jedem öffentlichen Amt verheißt. Mitunter ist es schwieriger, vom öffentlichen Dienst eines deutschen Landes in den eines anderen zu wechseln als unter der Garantie des Art. 39 EG vom öffentlichen Dienst eines anderen Mitgliedstaates der EU. Vor diesem Hintergrund sollte die Regelung der Laufbahnen und der mit ihnen verbundenen Zugangsvoraussetzungen weiterhin bundeseinheitlich geregelt werden (können).

2. – 3. siehe oben

4. Die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das *Versammlungsrecht* – Art.74 Abs.1 Nr. 3 GG – sollte erhalten bleiben.

Zwar steht das Versammlungsrecht in einem unmittelbaren Bezug zum Polizei- und Ordnungsrecht und wird traditionell als dessen Teil begriffen, was eine Übertragung in die Zuständigkeit der Länder nahe zu legen scheint.

Auf der anderen Seite regelt das Versammlungsrecht die Ausübung eines demokratispezifischen Grund- und Mitwirkungsrechts und besitzt in der explizit repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes „die Bedeutung eines grundlegenden und unentbehrlichen Funktionselements“. Das Bundesverfassungsgericht sieht in ihm sogar ein Substitut für fehlende direktdemokratische Beteiligungsformen auf Bundesebene.

(B) Da der demokratische Diskurs zudem primär auf die Bundesebene ausgerichtet ist und die Ländergrenzen überschreitende Versammlungen nicht nur atypische Ausnahmefälle darstellen, da Großveranstaltungen wie z. B. die Münchner Sicherheitskonferenz regelmäßig den Einsatz von Polizeikräften mehrerer Länder und des Bundesgrenzschutzes erfordern, sprechen gewichtige Gründe dafür, an der bundeseinheitlichen Regelung des Versammlungsrechts festzuhalten. Nicht zuletzt streitet die Überlegung, dass es seit dem Umzug von Regierung und Parlament nach Berlin eine vermehrte Neigung gibt, Versammlungen und Aufzüge in der Bundeshauptstadt abzuhalten, gegen die Streichung von Art.74 Abs.1 Nr.3 GG. (D)

München, den 15. Mai 2006



(Prof. Dr. Peter M. Huber)

(A) **Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer** (C)

60487 Frankfurt am Main
Georg - Speyer - Straße 28
Telefon 069 - 77 01 20 26
Telefax 069 - 77 01 29 27
E-mail: hans.meyer.privat@web.de

10099 Berlin
Unter den Linden 6
Telefon 030 - 2093 3347
Telefax 030 - 2093 3364
E-mail: hans.meyer@rewi.hu-berlin.de

Berlin, den 8. Mai 2006

Einige Überlegungen
zum
Entwurf einer Verfassungsänderung

(B) **I.** (D)
Allgemeines

Die Notwendigkeit einer Neuordnung des bundesstaatlichen Verhältnisses ist evident, von Bundes- wie Länderseite anerkannt und von der Wissenschaft nicht bestritten. Es ist daher begrüßenswert, dass die Bemühungen um eine Reform nun zu einer abstimmungsfähigen Vorlage gediehen sind.

Die Vorlage hatte einen langen Vorlauf mit wechselnden Beteiligten. Von den internen Regierungsgesprächen zwischen Bund und Ländern, die kein Ergebnis, wohl aber eine wichtige Bestandsaufnahme erbrachten, über die Arbeit der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, die teilweise öffentlich und unter Mitwirkung von Sachverständigen arbeitete und über wesentliche Teile der jetzigen Vorlage Einigkeit erzielte, bis zur Weiterverhandlung über den nicht unwesentlichen Rest in sehr kleinem Kreis und den Eingang als sicherlich im Detail nicht debattierten Anhang des Koalitionsvertrages geht der Weg. Unorthodox ist nicht nur dieses Verfahren, sondern auch

(A) der Wille, das Vorhaben schon in der Entwicklung auf einen Kompromiss hin anzulegen und nicht wie bei der Gesetzgebung - und Verfassungsänderungen erfolgen im Verfahren der Gesetzgebung - den Willen der Initianten, hier also des Bundes oder der Länder, zu artikulieren und den jeweils anderen zur Reaktion zu zwingen. Das verlangt interne Willensbildung und Artikulation nach außen, also öffentliche Begründung, und zwar auf beiden Seiten. Das präferierte Verfahren erspart die damit verbundene Transparenz, und so ist es nicht verwunderlich, dass nicht wenige „Begründungen“ der Vorlage sich in der Beschreibung dessen, was vorgeschlagen wird, erschöpfen und auf eine eigentliche Begründung verzichten. In nicht wenigen dieser Fälle geht es um Machtfragen, die in der Politik wie im Verfassungsrecht legitim sind, über die man aber lieber keine Worte verliert.

(C)

Wenn die Begründung so gelegentlich allzu spartanisch daherkommt, lässt sich der Entwurf doch an seinen eigenen Zielsetzungen messen, an seiner Einpassung in das bestehen bleibende Verfassungsgefüge, an der Übereinstimmung von Begründung und gewählten Mitteln und schließlich auch daran, ob er erneut, wie bei der Verfassungsreform 1994, politisch zu entscheidende Fragen mangels Einigungskraft an das Bundesverfassungsgericht zur freien Entscheidung „delegiert“ und sich damit der politischen Verantwortung entzieht.

(B) Der Entwurf schweigt zu einer Neuordnung der Länder, obwohl es mittlerweile nicht mehr mit dem politischen Tod bestraft wird, wenn sich Politiker dazu positiv - und sei es für die nächste Generation - äußern. Für diese Enthaltensamkeit muss man Verständnis aufbringen, weil nach Lage der Dinge die Reform sonst nicht einmal so weit gediehen wäre. Wofür es aber schwer fällt, Verständnis aufzubringen, ist die Tatsache, dass man nicht einmal gewillt ist, der nächsten Generation den Weg zu einer sinnvollen Neuordnung zu ebnen und den Art. 29 GG zu reformieren, dessen Funktion in der derzeitigen Fassung weitgehend ist, Neuordnungen zu verhindern.

(D)

Der Entwurf schweigt auch zum Finanzausgleich. Auch dafür ist Verständnis aufzubringen. Es ist in den fast 60 Jahren Bundesrepublik noch nie gelungen, den Finanzausgleich auf eine so lange Zeit, nämlich 15 Jahre, vorher festzulegen, wie das erst vor kurzem geschehen ist. Ob er diese Zeit unbeschadet übersteht, ist ungewiss. Es hätte aber keinen Sinn ergeben, ihn ein Jahr nach seinem Inkrafttreten schon in Frage zu stellen. Die wegen der Auflösung von Gemeinschaftsaufgaben notwendigen Überleitungen sind sinnvoller Weise in einem Nebenfinanzausgleich geregelt. Auch im übrigen finden sich einige Randkorrekturen in der Finanzverfassung.

(A) Der Entwurf selbst (BT-Drucks. 18/813 S. 8 –10) setzt nach eigenem Bekenntnis drei Schwerpunkte: (C)

1. Reform der Mitwirkungsrechte des Bundesrates,
2. Reform der Gesetzgebungskompetenzen,
3. Reform der Finanzverantwortung.

In dem vom Entwurf zitierten gemeinsamen Beschluss von Kanzlerin und Regierungschefs der Länder wird zusätzlich noch

4. die Stärkung der Europatauglichkeit des Grundgesetzes erwähnt (aaO S. 7/8).

Bis auf die Finanzfragen, die in einer eigenen Anhörung thematisiert werden, konzentrieren sich die folgenden Ausführungen vor allem auf die beiden ersten Punkte. Bei der Behandlung des zweiten Punktes werden auch einige wenige Gedanken zu den vertrackten Überleitungsbestimmungen geäußert. Zum dritten Punkt folgen nur einige vorläufige Anmerkungen.

(B) (D)

(A)

(C)

II.**Reform der Mitwirkungsrechte des Bundesrates****1. Die Neufassung des Art. 84 Abs. 1 GG, Art. 1 Nr. 9 des Entwurfs**

Art. 84 Abs. 1 GG konnte im Bund-Länder-Verhältnis eine so fatale und jetzt eine Remedur erzwingende Rolle spielen, weil das Bundesverfassungsgericht in einer sehr frühen Entscheidung die „Einheitstheorie“ erfunden hat, die es den Vertretern der Länder im Bundesrat erlaubte, ein absolutes Veto gegen ein Bundesgesetz einzulegen, wenn es ihnen gar nicht um die dort genannten Regeln über das Verfahren der Landesbehörden und die Landesorganisation ging, sondern um den - politischen - Inhalt des Gesetzes. Die These ist vom Gericht, jedenfalls im Verhältnis zur Bedeutung, die sie im politischen Leben der Bundesrepublik gefunden hat, spärlichst, nämlich im wesentlichen mit Praktikabilitäts-erwägungen begründet worden. Seine politische Brisanz ist offenbar damals nicht erkannt worden, was nicht verwundert, weil sie sich auch erst mit der Veränderung der politischen Situation voll entwickelt hat.

(B)

(D)

Mittlerweile gibt es von beiden Senaten des Bundesverfassungsgerichts eindeutige Zeichen, dass die Einheitsthese zur Überprüfung ansteht. Der Erste Senat hat in einem Urteil vom 17. 2. 2002 das Thema aufgegriffen, obwohl es für seine Entscheidung, wie er ausdrücklich zugibt, nicht relevant war (BVerfGE 105, 313, 339). Nicht zeigt den Hinweischarakter deutlicher. Aber auch im Text selbst kommt die Reserve gegenüber der bisherigen Rechtsprechung deutlich zum Vorschein, wenn von den „an sich nicht zustimmungsbedürftigen Normen“ die Rede ist, welche nur die Einheitsthese, nicht also die Verfassung, der Zustimmung unterwirft. Auch ist es nicht üblich, dass das Gericht Kritik an seinen Thesen zitiert, auf die es mangels Relevanz für sein Urteil nicht eingehen kann, und ausdrücklich erklärt, es bleibe wegen dieser Kritik offen, „ob an dieser Rechtsprechung ... festzuhalten ist.“

Der Zweite Senat hat in einer allerjüngsten Entscheidung vom 13. 9. 2005 zum Beitrags-satzsicherungsgesetz (2 BvF 2/03 = NVwZ 2006, 191-201) zum Zustimmungserfordernis des Art. 80 Abs. 2 GG judiziert, es solle „den Einbruch des Bundes in die Organisations- und Verfahrensautonomie der Länder mit einem schützenden Vorbehalt versehen“.

(A) Angesichts der Tatsache, dass Art. 80 Abs. 2 GG alle dort genannten Verordnungen unabhängig davon der Zustimmung unterwirft, fährt er mit deutlichen Worten fort, es handle sich um „ein gewissermaßen überschießendes, den Schutzzweck verlassendes Zustimmungserfordernis“. Folgerichtig muss der Senat auch die Ausdehnung des Zustimmungsvorbehalts in Art. 84 Abs. 1 GG durch die Einheitsthese auf Regeln, die nicht in die Organisations- oder Verfahrenshoheit der Länder eingreifen, als „überschießende, den Schutzzweck verlassende Hemmnisse“ für den Bundesgesetzgeber ansehen. In der Logik dieser Erkenntnis muss der nächste Schritt sein, der Einheitsthese eine teleologische Reduktion angedeihen zu lassen und das Zustimmungsrecht auf die Verfahrens- und Organisationsnormen zu beschränken. (C)

Art. 84 Abs. 1 Satz 1 und 2 des Entwurfs nehmen die Differenzierungen des Bundesverfassungsgerichts auf, indem sie das Abweichungsrecht der Länder auf Organisations- und Verfahrensregeln beschränken und es als Ersatz für das aufgegebene Zustimmungsrecht ansehen. Es handelt sich also um einen ausgewogenen Kompromiss zwischen Bund und Ländern.

(B) **Art. 84 Abs. 1 Satz 4 und 5** des Entwurfs widersprechen aber der Systematik der Sätze 1 und 2 des Entwurfs ebenso wie der Formulierung des geltenden Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG, der nicht das Gesetz für zustimmungspflichtig erklärt, wie der bestehen bleibende Formulierung in Art. 85 Abs. 1 GG wie schließlich der neueren Erkenntnis des Bundesverfassungsgerichts. Eine Begründung für diesen Systembruch fehlt, sie wäre auch schwerlich zu finden. Die Systematik des Grundgesetzes würde eingehalten, wenn man anstelle von Satz 4 und 5 in Anlehnung an den geltenden Satz 1 des Art. 84 Abs. 1 GG formulierte: (D)

„In Ausnahmefällen kann der Bund mit Zustimmung des Bundesrates wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit regeln.“

Damit würde man den Ländern gegenüber dem jetzigen Zustand insofern entgegenkommen, als Organisationsregeln entgegen dem geltenden Recht als besonders schwerer Eingriff in den Landesbereich in diesen Fällen ausgeschlossen blieben.

Zu den typischen Produkten langer Verhandlungen gehören die Angstklauseln. Hier treten sie sogar kumuliert auf: „In Ausnahmefällen“ (rein statistisch, gewogen nach der Bedeutung der Gesetze, keine Überschreitung einer Mindestzahl, je Wahlperiode usw.?)

(A) und nur „wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung“ (C)
 (wenn das aber besteht, wie kann es dann ein Vetorecht des Bundesrates geben?). Das ist ein Arbeitsbeschaffungsprogramm für das Bundesverfassungsgericht. Reicht es wirklich nicht aus, dass die Länder im Bundesrat ein absolutes Veto gegen ein entsprechendes Vorgehen des Bundes haben?

Einer Verfassung und nicht einem Fahrplan für überkorrektes Verhalten würde daher ein Satz 4 (statt der Sätze 4 und 5) entsprechen, der schlicht lautet:

„Mit Zustimmung des Bundesrates kann der Bund das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeiten für die Länder regeln.“

Damit wäre auch die einfachste Konkordanz zu den Sätzen 1 und 2, zum nicht veränderten Art. 85 Abs. 1 GG und zur neuesten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hergestellt.

(B) Die Regelung selbst ist vor allem auf damals verständliches Drängen der Umweltpolitiker in die Beratungen der Bundesstaatskommission und dann in den Text aufgenommen worden. Es ist auch nicht zu bezweifeln, dass über Verfahren Standards gesichert werden können; ob immer der Bund Garant für höhere Standards sein wird, ist jedenfalls nicht sicher. Die Norm gehört zu denen, die bei einem allfälligen Kompromiss zwischen Bund (D) und Ländern diesen angeboten werden könnte.

Zu **Art. 84 Abs. 1 Satz 3** mit dem Verweis auf Art. 72 Abs. 3 Satz 2 und 3 siehe meine Bemerkungen unter III. 4 und 5 zu den letztgenannten Vorschriften.

2. Der neue Art. 104a Abs. 4, Art. 1 Nr. 17 des Entwurfs

Im allgemeinen Teil der Begründung (aa0 S.8) wird der vorgeschlagene Art. 104a Abs. 4, eine Norm der Finanzverfassung, erstaunlicher Weise nicht unter dem Punkt „Klare Zuordnung der Finanzverantwortung“ abgehandelt, was man eigentlich von einer Norm der Finanzverfassung erwarten kann, sondern unter dem Stichwort „Reform der Mitwirkungsrechte des Bundesrates“. Er passt weder unter das eine noch unter das andere. Mit der Finanzverfassung hat er nur insoweit etwas zu tun, als er bei Geldleistungsgesetzen dem Bundesrat ein Zustimmungsrecht entgegen dem jetzigen Art. 104a Abs. 3 Satz 3 GG und der ganzen Tendenz des Entwurfs selbst dann gibt, wenn der Bund den Ländern 100% der

- (A) Geldleistungen erstattet, und von einer „Reform der Mitwirkungsrechte des Bundesrates durch Abbau der Zustimmungsrechte des Bundesrates“ lässt sich schwerlich sprechen, wenn der Bundestag Gefahr läuft, was er in Art. 84 Abs. 1 des Entwurfs gegen Kompensation an Freiheit der Gesetzgebung gewinnt, in Art. 104a Abs. 4 des Entwurfs ohne jede Kompensation zu verlieren. (C)
- An keiner Stelle des Entwurfs klafft zwischen den Behauptungen der Begründung zum Inhalt der Norm und ihrem Text zudem eine so große Lücke wie hier. Sie ist vierfach. Über die Regelung des jetzigen Art. 104a Abs. 3 GG hinaus wird im Text ein Zustimmungsrecht des Bundesrates für Bundesgesetze ausgeworfen, die „Pflichten der Länder zur Erbringung von geldwerten Sachleistungen“ statuieren.
- Nach der *Begründung* soll das Zustimmungsrecht aber nur bei solchen Gesetzen bestehen, wenn sie zu „erhebliche(n) finanzielle(n) Verpflichtungen“ (Allgemeiner Teil aa0 S. 8) oder “zu einer erheblichen Kostenbelastung der Länder führen“ (Besonderer Teil mit Verweis auf den Koalitionsvertrag, Nr. 16 b S. 18). Das ist nun ein so wesentlicher Unterschied, dass er in die Verfassung gehört oder aber nicht gilt. Im Wirklichkeit liegt ein Dissens vor, den man nicht glaubte politisch auflösen zu können. Läge nämlich keiner vor, so gäbe es keinen Grund, das Merkmal nicht in die Verfassung zu schreiben. Es ist aber ein wesentliches Merkmal, das nicht nur die im wesentlichen Bürokratie produzierenden Bagatellfälle ausschiede, sondern auch die praktische Bedeutung einiger anderer noch zu behandelnder Probleme des Vorschlags erheblich reduzieren würde. Der Vorwurf der Unbestimmtheit ist kein Argument, weil er auch bei dem jetzigen Versuch, die Erheblichkeit *über die Begründung* zu geltendem Recht zu machen, erhoben werden kann. Wenn man sich nicht auf eine Quantifizierung einigen kann, wäre zunächst die Staatspraxis gefordert, Kriterien zu entwickeln, und im Streitfall das Bundesverfassungsgericht. Zur Beruhigung sei darauf verwiesen, dass das Grundgesetz eine Reihe sehr unbestimmter Begriffe kennt, mit denen die Staatspraxis sinnvoll umzugehen gelernt hat. (D)
- (B) Die zweite Differenz zwischen Begründung und Text ist die Einschränkung in der Begründung, die Norm gelte nur, wenn „den Ländern durch den Bundesgesetzgeber keine wesentlichen Spielräume zur landeseigenen Bestimmung des Ausmaßes der Leistungspflichten eingeräumt werden“ (Besonderer Teil mit Verweis auf den Koalitionsvertrag, Nr. 16 b S. 18). Davon ist im Text der Norm auch nicht ansatzweise die Rede. Nur wenn

(A) man die Erheblichkeitssperre in den Text hinein nähme, ließe sich dieser Punkt vernachlässigen. (C)

Die dritte und noch wichtigere Differenz liegt in der Behauptung allein in der Begründung, es reichten auch den Sachleistungen „vergleichbare Dienstleistungen“ zur Auslösung des Zustimmungsrechts aus (Allgemeine und Besondere Begründung, aa0). Eine solche sachlich relevante Ausweitung kann nicht auf dem bloßen Wege der Begründung zum Gegenstand der Verfassung gemacht werden. Mit ihr würde der Anwendungsbereich der Norm über den Text erneut erheblich und - wie hinzuzufügen ist - unkalkulierbar ausgedehnt. Das ist für die Prognose, wie hoch denn die Quote zustimmungspflichtiger Gesetze ansteigen wird, von großer Bedeutung. Kombiniert mit der Irrelevanz der Erheblichkeitssperre würde auf diese Weise der neue Zustimmungstatbestand, das, was man gerade bei Art. 84 Abs. 1 GG gegen Kompensation abschaffen will, noch in den Schatten stellen. Das wäre ein wenig viel an Unvernunft.

(B) Die vierte Differenz zwischen Begründung und vorgeschlagenem Verfassungstext liegt in der von der Koalitionsvereinbarung übernommenen Behauptung (Besonderer Teil, aa0, Nr. 16 S. 19), bei hundertprozentiger Übernahme der Kosten durch den Bund entfalle das Zustimmungrecht. Diese Behauptung ist irrig, weil eine Erlaubnis, von der Kostentragung nach Art. 104a Abs. 1 GG abzuweichen, in Art. 104a Abs. 4 nicht vorgesehen ist. Im Gegenteil soll nach dem Entwurf (Art. 1 Nr. 16a) sogar die sinnvolle Regelung in Art. 104a Abs. 3 Satz 3 der geltenden Fassung aufgehoben werden, wonach das Zustimmungrecht bei *Geldleistungsgesetzen* entfällt, wenn der Bund sich mit über 75%, also auch mit 100% beteiligt. (D)

Der wichtigste Einwand gegen die vorgeschlagene Fassung des Art. 104a Abs. 4 des Entwurfs ist jedoch, dass er im Sinne der Begründung keinen Sinn ergibt und die Länder zur Schonung ihrer Finanzen in eine Blockade treibt, für die es keine finanzielle Lösung gibt. Es werde „der auf Geldleistungen begrenzte Zustimmungstatbestand erweitert“, meint die Allgemeine Begründung (aa0 S. 8). Träfe das zu, ergäbe es einen Sinn. Es trifft aber nicht zu.

Bei Geldleistungsgesetzen des Bundes kann nämlich bestimmt werden, dass Geldleistungen, die nach Art. 104a Abs. 1 des geltenden und insoweit weiter bestehenden Verfas-

(A) sungsrechts die Länder vollständig zu übernehmen hätten, der Bund ganz oder zum Teil (C)
übernimmt. Das ausgeworfene Zustimmungsrecht des Bundesrates können die Länder also dazu nutzen, den Bund zu einer höheren Übernahme der Kosten zu veranlassen. Bei den Sachleistungen kann das aber nicht geschehen, weil der Bund wegen Art. 104a Abs. 1 GG keine Kosten übernehmen darf, da die Sachleistungen nicht in Abs. 3 aufgenommen worden sind und eine dem Art. 104a Abs. 3 GG entsprechende Regelung in Absatz 4 fehlt. Grob gesprochen kann das Zustimmungsrecht also nur genutzt werden, entsprechende Gesetze zu verhindern oder aber undeklarierte Tauschgeschäfte auf anderen Feldern zu tätigen, was dem von allen Seiten verkündeten Ziel der Reform, politische Verantwortung zu klären, Lügen strafen würde.

Art. 104a Abs. 4 des Entwurfs hat auch nicht annähernd die Qualität, die man mit Recht von einer Verfassungsnorm erwarten kann. Er ist insgesamt der besonderen Aufmerksamkeit des Rechtsausschusses anzuempfehlen.

(B) Wenn man bedenkt, dass nicht nur Geldleistungsgesetze des Bundes die Länder finanziell (D)
erheblich belasten können, sondern auch Sachleistungsgesetze und möglicherweise auch spezifische Formen von Dienstleistungen, dass zudem eine Kompensation durch Änderung des Umsatzsteueranteils wegen der Schwierigkeiten der Verhandlung und weil andere Finanzfragen damit zulässiger Weise verknüpft werden können, kurzfristig gar nicht und langfristig nur unsicher zu einer Entlastung führen kann, ist das Verlangen der Länder anerkennenswert, die angebotene Lösung jedoch nicht.

Es böte sich ein Kompromiss in Art. 104a Abs. 3 GG an, der die Systematik des jetzigen Art. 104a GG schonte und zugleich nutzte. Art. 104a Abs. 3 GG, der aus der Reform 1969 stammt, enthält einen sinnvollen und offensichtlich praktikablen Kompromiss. Er gibt den Ländern ein Vetorecht, wenn der Bund nicht mehr als 75% der Kosten übernimmt und er gibt dem Bund durch die Auftragsverwaltung einen höheren Einfluss auf die Ausgabenpraxis der Länder, wenn er wenigstens die Hälfte der Kosten übernimmt. Da die Länder darauf bestehen, dass Sachleistungs- und entsprechende Dienstleistungsgesetze bei der Kostenerstattung durch den Bund so behandelt werden sollen, wie die Geldleistungsgesetze, sehe ich keinen Grund - und in der Begründung wird denn auch keiner angegeben - sie im übrigen anders zu behandeln als die Geldleistungsgesetze. Eine Formulierung des Art. 104a Abs. 3 könnte unter Wegfall von Abs. 4 neu daher lauten:

(A) *„Bundesgesetze, die Geldleistungen oder entsprechende Sachleistungen (Variante: oder entsprechende Sach- und Dienstleistungen) gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, dass die Kosten der Leistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Bestimmt das Gesetz, dass der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auftrage des Bundes durchgeführt. Bestimmt das Gesetz, dass die Länder ein Viertel der Ausgaben oder mehr tragen, so bedarf es der Zustimmung des Bundesrates.“* (C)

Bei dieser Formulierung kann die Erheblichkeitssperre entfallen. Durch die Einschränkung in Satz 1, dass die Sachleistungen (und auch die Dienstleistungen) dem Typus der Geldleistungen entsprechen müssen, enthält man auch hinreichende Maßstäbe dafür, welche gemeint sind, da es auch im Hinblick auf Geldleistungen eine Reihe von Detailfragen gibt, über die in der Staatspraxis aber Einigkeit besteht.

3. Die Verlustliste

(B) Mit Recht stellt die Begründung des Entwurfs die Frage bundesrätlicher Zustimmungsrechte an den Beginn ihrer allgemeinen Überlegungen. Das Vetorecht des Bundesrates ist ein Kernproblem der bundesstaatlichen Verfassung unseres Typs, weil es den exekutiven Landesspitzen ein Mitspracherecht allgemein in Bundesangelegenheiten und vor allem gegenüber dem Bundestag gibt, der die Nation repräsentieren soll. Das Bundesvolk, das seine Repräsentanten in strikter Gleichheit aller Wähler bestimmt hat, sieht diese Repräsentanten nun einem Gremium gegenüber, das es ebenfalls, nun freilich getrennt nach höchst ungleich gewerteten Landesvölkern, legitimiert. Das war solange noch als eine Form der Gewaltenteilung erträglich, als der Bundesrat noch spezifische Interessen der einzelnen Länder zur Geltung brachte und sich nicht als nachgelagerte Bundesopposition empfahl und als die Politik noch überwiegend davon lebte, Zuwächse zu verteilen, also leichter war, statt wie heute Wohltaten einzusammeln und Lasten aufzuerlegen. Die von allen Seiten geforderte Entflechtung will dem entgegenwirken. Sie ist auch nicht darum weniger dringend, weil in Zeiten Großer Koalitionen die politische Oppositionsrolle des Bundesrates auf natürliche Weise erheblich zurückgeht. Eine Verfassung muss vor allem den Normalfall im Auge haben. Das war bisher und wird auch in Zukunft schon aus Eigeninteresse der beteiligten großen Parteien nicht die Große Koalition sein. (D)

- (A) Angesichts der Bedeutung der Entflechtungsfrage ist es zu bedauern, dass in zwei Punkten nicht eine parallele Lösung zu Art. 84 Abs. 1 GG gefunden worden ist, obwohl die Situation im wesentlichen dieselbe ist. Es geht um Art. 85 Abs. 1 GG und um Art. 80 Abs. 2 GG. (C)
- a) Bei **Art. 85 Abs. 1 GG** ginge es zudem um eine Klarstellung hinsichtlich des dort nicht erwähnten Verwaltungsverfahrens. Von einem Redaktionsversehen bis zur Annahme, das gehöre zur Sachgesetzgebungskompetenz des Bundes, was bei der Nutzung der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes die Länder gänzlich rechtlos stellt, gehen die Versuche der Interpretation. Da schwerlich eine andere Wertung als bei Art. 84 Abs. 1 GG sinnvoll ist, ist es angezeigt, die dort gefundene Lösung zu übernehmen. Abs. 2 mit dem Zustimmungrecht für allgemeine Verwaltungsvorschriften muss dem nicht angepasst werden.
- b) Die oben erwähnte neuere Entscheidung des Bundesverfassungsgericht zu **Art. 80 Abs. 2 GG**, wonach der dort vorgesehen allgemeine und nicht näher spezifizierte Zustimmungsvorbehalt als „überschießendes, den Zustimmungszweck verlassendes Zustimmungserfordernis“ (NVwZ 2006, 191 195) bezeichnet wird, gibt Anlass, auch diese Norm auf die vom Gericht als Zustimmungszweck bezeichneten Landesinteressen, die dem Art. 84 Abs. 1 GG folgen, anzupassen und eine parallele Lösung zu Art. 84 Abs. 1 GG zu finden. Wie oben gezeigt ist die notwendige Konsequenz der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine teleologische Reduktion des Art. 80 Abs. 2 GG vorzunehmen, wonach die Verweigerung der Zustimmung nur zur Erhaltung des auf Verfahren und Organisation beschränkten Schutzzwecks zulässig ist. Dem ist eine saubere Lösung in der Verfassung jedoch immer vorzuziehen. (D)
- (B) c) Der Entwurf geht auch auf ein gravierendes Problem der inneren Organisation des Bundesrates nicht ein, das außerordentlich eng mit der Zustimmungsproblematik zusammenhängt, Verflechtungsprobleme potenziert und durch eine sich verfestigende politische Praxis nachgerade als demokratiewidrig bezeichnet werden muss. Es geht um die an sich harmlos klingende Bestimmung des **Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GG**, wonach der Bundesrat seine Beschlüsse mit der Mehrheit seiner Stimmen fasst. Zunehmend hat sich aber in den Koalitionsvereinbarungen der Länder die sogenannte Bundesratsklausel durchgesetzt, wonach der kleinere Koalitionspartner das Land im Bundesrat auf eine

- (A) Enthaltung festlegen kann. Auch das wäre unschädlich, da der größere Koalitionspartner aus Rücksicht auf den kleineren mit einer Enthaltung des Landes in einer Bundesratsagende einverstanden sein kann. Nach der genannten Mehrheitsklausel bedeutet Enthaltung aber Nein. Und das bedeutet zugleich, dass eine Minderheit im Land - und meist sind es kleine Minderheiten – den ganzen Stimmblock des Landes festlegen kann, und zwar auf Nein. Das lässt sich schwerlich als demokratiekonform ansehen. Außerdem erscheint es wenig sinnvoll, ein Verfassungsorgan so zu organisieren, dass es tendenziell zu negativen Entscheidungen kommt. Es ist einleuchtend, dass die kleineren Parteien den Machtbonus nicht gerne aufgeben. Er ist aber demokratisch nicht gerechtfertigt. Auch ist es nicht unbillig zu verlangen, dass hinter einer Zustimmungsverweigerung die Mehrheit echter Neinstimmen der Länder steht. Art. 53 Abs. 2 Satz 1 GG könnte lauten:
- „Der Bundesrat fasst seine Beschlüsse mindestens mit Mehrheit.“**
- Damit wäre das Überwiegen der Ja-Stimmen über die Nein-Stimmen gemeint. Enthaltungen zählten für die Bestimmung der Mehrheit nicht mit.
- (C)

- (B)
- (D)

III.

Reform der Gesetzgebungskompetenzen

1. Die Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz

Die Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz ist durch die bei der Verfassungsänderung 1994 nicht in das Kalkül aufgenommenen Folgen der Schärfung des Art. 72 Abs. 2 GG und die diese Schärfung auf die Spitze treibende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (siehe dazu sub 2), vor allem des Zweiten Senats, erzwungen. Die Bindung der Rahmengesetzgebung an die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG lassen nach dieser Rechtsprechung eine sinnvolle Rahmengesetzgebung nicht mehr zu.

(A) **2. Die Spaltung der Gesetzesmaterien der konkurrierenden Gesetzgebung danach, ob für die Nutzung die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG gegeben sein müssen oder nicht (Art. 72 Abs. 2, Art 1 Nr.5a des Entwurfs.)** (C)

Um die Rechtfertigung für die Spaltung zu verstehen und auch zu rechtfertigen und um zugleich ein Kriterium für die entsprechende Aufteilung der Gesetzgebungsmaterien zu gewinnen, ist ein Blick auf die Entwicklung des Art. 72 Abs. 2 GG zu werfen.

Bis zur Verfassungsreform 1994 galt die Fassung, die der Parlamentarische Rat beschlossen hatte; er stellte auf ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung ab und gab eine Reihe von Gründen an, auf die der Bund sich berufen konnte. Zwischenzeitlich war die Kenntnis verdrängt worden oder verloren gegangen, dass die Voraussetzungen zur Beruhigung der Besatzungsmächte eingefügt worden sind, die sich die Genehmigung des Grundgesetzes vorbehalten hatten und einen stärkeren Zentralstaat aus damals einsichtigen Gründen verhindern wollten. Man war sich aber auf deutscher Seite einig, dass man keine relevanten Hürde für die Ausübung der Kompetenz durch den Bund aufstellen wollte. Das Bundesverfassungsgericht hat sich 50 Jahre an dieses Übereinkommen gehalten, wobei von Vorteil war, dass der erste Präsident des Bundesverfassungsgerichts prominenteres Mitglied des Parlamentarischen Rates war. Sein Senat hat nämlich in einer der ersten Entscheidungen des Gerichts überhaupt den Weg gewiesen, obwohl es in der zu entscheidenden Sache darauf gar nicht ankam. (D)

Bei der Verfassungsreform 1994 kam nun die Idee auf, Gesetzgebungskompetenzen vom Bund auf die Länder zu transferieren. Statt aber Materien zu verlagern, schärfte man den Art. 72 Abs. 2 GG, indem man die möglichen Gründe für die Ausübung der konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bund reduzierte, eine Erforderlichkeitsprüfung verlangte und diese ausdrücklich der Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht unterstellte. Das erwies sich in doppeltem Sinne als ein Fehlgriff. Zum einen hatte man übersehen, dass die abgemagerten Voraussetzungen gar nicht mehr alle in Art. 74 GG aufgeführten Materien abdecken konnten. Es gibt also Materien der konkurrierenden Gesetzgebung, auf die der Bund seit 1994 unter keinen Umständen mehr zugreifen kann, obwohl dasselbe Grundgesetz auch ihm die Gesetzgebung darüber zuweist. Zum zweiten gab es jetzt Bundesgesetze, die nur zum Teil der Gesetzgebungsmacht des Bundes nicht mehr unterstanden, weil nun anders als früher, jeder einzelne Paragraph sich gegenüber den strengen

(A) Voraussetzungen zu rechtfertigen hatte. Dass unter diesen Voraussetzungen der ebenfalls (C)
1994 eingeführte Art. 72 Abs. 3 GG keine Bedeutung erlangt hat, war die weitere Konsequenz.

Nicht von ungefähr hat damals der Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages, was ihm zur Ehre gereicht, die Änderung abgelehnt (BT Drucks. 12/8165 S. 31/32), freilich vergeblich. Er musste sich den Ratschlüssen aus der Dunkelkammer des deutschen Gesetzgebungsverfahrens, dem Vermittlungsausschuss, beugen.

Diese 1994 nicht vorausgesehenen Folgen wurden nun durch eine die Verfassungsänderung rigoros verschärfende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts potenziert, so dass man heute sogar nicht einmal mehr sicher sein kann, ob der Bundesgesetzgeber noch das Bürgerliche Gesetzbuch reformieren könnte, zum Beispiel die Regeln über die Kündigung von Mietverhältnissen. Das Gericht hat nämlich zwei der drei 1994 übrig gebliebenen Begründungen für die Ausübung der konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bund in ihrer Bedeutung radikal reduziert. Die wichtigste von beiden ist „die Wahrung der Rechtseinheit“, weil sie theoretisch für alle in Art. 74 GG normierten Materien in Anspruch genommen werden könnte. Das Gericht spricht der Rechtseinheit im Bund aber (B) keinen positiven Wert zu, vielmehr kann der Bund sich nur darauf berufen, wenn sonst (D) eine für Bund wie Länder unerträgliche Rechtszersplitterung einträte (BVerfGE 106, 62, 145 = Altenpflege), also im Katastrophenfall. Dasselbe gilt für das Merkmal „der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“. Auch dies wird nicht als positiver Wert angesehen, vielmehr gibt nur eine unerträgliche Ungleichwertigkeit dem Bund das Recht der Gesetzgebung. Das Gericht formuliert, „wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt oder sich eine solche Entwicklung konkret abzeichnet“ (aa0 S. 144). Lediglich bei der Wahrung der Wirtschaftseinheit gibt das Gericht sich großzügiger; darauf bauen kann der Bund aber nicht. Im Altenpflegeurteil hat es noch großzügig die Ausbildungsregeln damit begründet (aa0 S. 156 f.), im Junior-Professoren-Urteil diese Meinung jedoch schon wieder vergessen (BVerfGE 111, 226, 265).

Da in den Vorberatungen zum vorliegenden Entwurf bedauerlicher Weise niemand den 1994 begangenen Fehler unmittelbar korrigieren wollte, blieb nichts anders übrig, als den Anwendungsbereich des Art. 72 Abs. 2 GG einzuschränken. Dies konnte und ist sinn-

(A) voller Weise geschehen durch Transferierung von Gesetzgebungsmaterien in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes und durch die Bildung einer Gruppe von Materien, die weiterhin zu konkurrierenden Gesetzgebung gehören, nicht aber mehr den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG unterliegen. Mit Letzterem wird nur eine Systematik wieder aufgenommen, die deutscher demokratischer Verfassungstradition (Art. 7, 12 Abs. 1 WRV) entspricht und das wieder herstellt, was der eigentliche Sinn des 1949 geschaffenen Art. 72 Abs. 2 GG war. Das ist eine konsequente Lösung eines Teil der geschaffenen Probleme. (C)

Für den anderen Teil der Kompetenzmaterien, die in **Art. 72 Abs.2** des Entwurfs aufgeführt sind und weiterhin den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG unterliegen, stellen sich zwei Fragen. Einmal geht es darum, ob es überhaupt denkbar ist, dass sie eine der Voraussetzungen erfüllen können, und zum anderen darum, ob die Voraussetzungen, zumal in der radikalen Verschärfung durch das Bundesverfassungsgericht, eine sinnvolle Gesamtregelung einer Materie durch *einen* Gesetzgeber erlauben.

(B) Für den Bund weiterhin verfügbar sind die öffentliche Fürsorge (**Nr. 7**) und das Recht der Wirtschaft (**Nr. 11**), jedenfalls, solange das Bundesverfassungsgericht die im Altenpflegeurteil begonnene großzügigere Auslegung der Voraussetzung „Wahrung der Wirtschaftseinheit“ beibehält. **Nr. 15** (Vergesellschaftung) hat bisher keine Bedeutung gewonnen, würde er es, so würde dasselbe gelten, was zu Nr. 11 gesagt ist. Letzteres gilt auch für **Nr. 19a** (Sicherung der Krankenhäuser und Pflegesätze), für **Nr. 20** (Schutz im landwirtschaftlichen Bereich und Tierschutz) und **Nr. 22** Straßenverkehr bis zu Straßengebühren, für welche die Notwendigkeit bundeseinheitlicher Regelung jedenfalls in den Kernbereichen evident ist. Auch die Abfallbeseitigung (**Nr. 24**) lässt sich im Kern über die Voraussetzung der Wirtschaftseinheit vom Bund regeln. (D)

Es ist aber darauf hinzuweisen, dass in all diesen Fällen der Bund zwar für den Kern der Materien mit der „Wahrung der Wirtschaftseinheit“ argumentieren kann, nach der rigorosen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aber keineswegs für alle Details, die erst eine sinnvoll abgerundete Regelung ergäben. Das Bundesverfassungsgericht will nur Abrundungsregelungen zu einer an sich die Voraussetzungen nach Art. 72 Abs. 2 GG erfüllenden Kernregelung des Bundes tolerieren, wenn ohne sie „das Gesamtkonzept, und damit die Wirkung des Gesetzes, gefährdet wird“ (BVerfGE 106, 62, 249/150). Die

(A) Konsequenz ist, dass es im Streitfall zu einem Kerngesetz und 16 möglicherweise verschiedenen Abrundungsgesetzen der Länder kommen muss. Das ist ein weiteres Handicap der in diesem Punkte verfehlten Reform 1994. Weder aus Bundes- noch aus Ländersicht, geschweige denn aus der Sicht des betroffenen Publikums oder der Wirtschaft ist dies eine sinnvolle Organisation von Gesetzgebungsmaterien und ihrer gesetzgeberischen Bewältigung im Bundesstaat. Wenn in diesem Punkt das Bundesverfassungsgericht nicht zur Einsicht gelangt, bedarf es keiner großen Prophetengabe, dass spätestens in weiteren zehn Jahren die nächste Reform ansteht, falls man jetzt keine Detailkorrektur der 94er Reform vornimmt. (C)

Wollte man das Problem auf der Basis des vorliegenden Entwurfs lösen, müsste man in Art. 72 Abs. 2 in der vorgeschlagenen Fassung entweder einen Satz 3 anfügen, der z. B. lauten könnte:

„Unterfällt eine Materie diesen Voraussetzungen erstreckt sich das Gesetzgebungsrecht auf eine abschließende Regelung.“

Oder man streicht das „soweit“ in Art. 72 Abs. 2, das erst die rigorose Rechtsprechung ausgelöst hat. Ein Freibrief für eine extensive Ausnutzung der Kompetenzen ist damit nicht gegeben, weil der allgemeine Gedanke schon in dem „wenn“ steckt. Erst die besondere Herausreichung durch das „soweit“ hat das Gericht den Grund für seine extensive Auslegung gegeben. (B) (D)

Mit solchen oder ähnlichen Regelungen entschärfte man auch teilweise ein 1994 angelegtes Überleitungsproblem des Art. 125a Abs. 2 GG und auch des Art. 125 Abs. 2 des Entwurfs, dessen Lösung durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinreichende Zweifelsfragen übrig gelassen hat, nämlich die Frage, inwieweit der Bund Altrecht ändern kann, das dem neuen Art. 72 Abs. 2 GG i. d. F. von 1994 und auch nach dem Entwurf nicht mehr entspricht. Verliert das „soweit“, wie vorgeschlagen, an Gewicht, sind Bundesgesetze, die nach dem Entwurf noch unter Art. 72 Abs. 2 fallen, auch in ihren Randbereichen vom Bund ohne weitere Restriktionen weiter reformierbar.

Bei der Staatshaftung (Nr. 25) ist unverständlich, dass sie nicht in die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes oder wenigstens in die voraussetzungslose konkurrierende Gesetzgebung genommen worden ist, da sich die Länder in Art. 74 Abs. 2 ein generelles,

(A) sogar die Staatshaftung des Bundes umfassendes Zustimmungsrecht gesichert haben. (C)
Dieser Widerspruch würde bei Aufnahme in Art. 73 GG wenigstens gemildert.

Erhebliche Bedenken bestehen gegen die Einbeziehung der Nr. 4, 13 (zu einem Teil) und 26 in die an die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG gebundene konkurrierende Gesetzgebung. Das Ausländerrecht (**Nr. 4**) gehört von Hause aus zu den außenpolitischen Agenden und ist schwer unter „Wahrung der Wirtschaftseinheit“ zu subsumieren. Da die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ und die „Wahrung der Rechtseinheit“ nur für den Notfall nach der Rechtsprechung dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz gibt, ist schwer zu sehen, wie der Bund eine Gesetzgebungsaktivität begründen kann, obwohl die Notwendigkeit evident erscheint. Die Übernahme in die voraussetzungslose konkurrierende Gesetzgebung ist daher angezeigt.

(B) Während man bei **Nr. 13** noch die Regelung der Ausbildungsbeihilfen mit der Wahrung der Wirtschaftseinheit begründen kann, hat „die Förderung der wissenschaftlichen Forschung weder etwas damit noch mit den beiden anderen Bedingungen des Art. 72 Abs. 2 GG zu tun, ist also vom Bund nicht nutzbar. Wenn man das für richtig hielte, sollte man so ehrlich sein, die Kompetenznorm zu streichen. Sinnvoller wäre es jedoch, die Materie (D)
„Förderung der wissenschaftlichen Forschung“ aus der Aufzählung des Art. 72 Abs. 2 des Entwurfs herauszunehmen und sie damit der voraussetzungslosen konkurrierenden Gesetzgebung zu unterstellen.

Nr. 26 betrifft zwar mit Problemen der Bio-Medizin ein emotional hoch besetztes Gebiet, es passt aber ebenfalls nicht zu den drei Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG in der Auslegung des Bundesverfassungsgerichts. Es gehört daher notwendig in den Bereich voraussetzungsloser konkurrierender Gesetzgebung.

3. Das generelle Abweichungsrecht des Art. 72 Abs. 3, Art. 1 Nr. 5b des Entwurfs

Das in Art. 72 Abs. 3 des Entwurfs vorgesehene Abweichungsrecht hat eine andere Qualität als das in Art. 84 GG. Während es dort zum ersten um genuine Landesmaterien geht, nämlich die Organisation und das Verfahren ihrer Behörden selbst zu regeln, und zum zweiten um Annexregeln zur im Mittelpunkt stehenden Sachregelung, geht es hier um Gesamtmaterien, die theoretisch Bund wie Ländern zu Regelung offen stehen.

- (A) Das Problem eines solchen Abweichungsrechts ist ein logischer Widerspruch. Die Verfassung, die dem Bund die Materien voraussetzungslos zuweist und damit davon ausgeht, dass er die Kompetenz, wenn er sie ausübt, wegen der Erkenntnis der Notwendigkeit bundeseinheitlicher Regelung ausübt, sagt zugleich, die bundeseinheitliche Wirkung ist damit aber nicht notwendig verbunden. Die Bedenken werden auch nicht dadurch wesentlich geschmälert, dass man unterstellt, einige - schwächere - Länder seien gar nicht in der Lage, die Kompetenz auszuüben und daher komme dem Bund eine Art Auffanggesetzgebung zu. Dann läge eine Art Mustergesetzgebung durch den Bund näher, der sich die schwächeren Länder bedienen könnten. Die Gesetze liegen aber zum größten Teil längst vor, so dass sich schwächere Länder bedienen könnten. Es bleibt leider kein anders Urteil, als dass es sich um einen eher faulen Kompromiss handelt. Zum Exportartikel, wie so manches am Grundgesetz, eignet es sich jedenfalls kaum. (C)
- Es fragt sich, ob der Kompromiss anders aussehen könnte. Die in Art. 72 Abs. 3 GG geregelten Materien entstammen alle dem Katalog der Rahmengesetzgebung. Die „**Bodenverteilung**“ (Art. 72 Abs. 3 Nr. 3, Art. 1 Nr. 5b des Entwurfs) ist als Kompetenzgrundlage in den fast 60 Jahren, soweit ersichtlich, nie aktiviert worden. Angesichts der in übrigen Kompetenztiteln steckenden Bodenkompetenzen des Bundes schien das auch nicht nötig. Es scheint daher nichts dagegen zu sprechen, den Titel ersatzlos für den Bund entfallen zu lassen. Das **Jagdwesen** (Art. 72 Abs. 3 Nr. 1, Art. 1 Nr. 5b des Entwurfs) bedarf keiner bundeseinheitlichen Regelung. Einen Grund für das Gegenteil kann denn auch die Begründung (Drucks. 16/813 S. 11 r. Sp.) nicht geben. Dass die offenbar sehr einflussreichen Lobbyisten die Kompetenz lieber beim Bund angesiedelt sehen, haben sie mit allen Lobbyisten gemein und ist aus ihrer Sicht auch verständlich, sollte aber kein entscheidender Grund für eine Kompetenzzuordnung sein. Was den Jagdschein angeht, so gibt es auch andere Berechtigungen, die aufgrund Landesrechts erteilt werden, aber in allen Ländern gelten. Die Umstellung sollte um so einfacher sein, wenn sich der Verfassungsgeber dazu verstehen könnte, eine Technik anzuwenden, die der Parlamentarische Rat mit großem Erfolg schon 1949 angewandt hat, nämlich mit dem Wechsel der Kompetenz das vorhandene Recht mit wechseln zu lassen. Darauf ist bei den sehr vertrackten Überleitungsbestimmungen noch zurückzukommen. **Natur und Landschaftspflege** (Art. 72 Abs. 3 Nr. 2, Art. 1 Nr. 5b des Entwurfs) sollte ebenfalls an die Länder gehen, dafür die abweichungsfesten Kerne, also „**Grundsatz des Naturschutzes, das**“ (D)

(A) **Recht des Artenschutzes und des Meeresnaturschutzes**“ bei der normalen voraussetzungslosen konkurrierenden Bundeskompetenz bleiben, was zur Änderung von Art. 74 Nr. 29 führen müsste. (C)

Bei der Raumordnung (**Art. 72 Abs. 3 Nr. 4**, Art. 1 Nr. b **des Entwurfs**) könnte man es bei der Abweichungskompetenz belassen, weil hier eine natürliche Gemengelage zwischen der Raumordnung des Bundes und der der Länder besteht. Das eine streitet für Einheitlichkeit, das andere jedenfalls für Differenzierungsmöglichkeit.

Bei den beiden noch nicht behandelten Kompetenzen spricht nicht nur die Kompensation für die vorstehenden länderfreundlichen Vorschläge sondern auch aus der Sache mehr dafür, sie dem Bund ohne Abweichungsrecht der Länder zuzuweisen. Beim **Wasserhaushalt** (**Art. 72 Abs. 3 Nr. 5**, Art. 1 Nr. 5b des Entwurfs) zeigt schon die Begründung (aa0 S. 11), wie schwer es ist, den abweichungsfesten von dem übrigen Teil zu trennen. Verfassungsstreitigkeiten sind damit vorprogrammiert. Bei der Hochschulzulassung und den Hochschulabschlüssen (**Art. 74 Abs. 3 Nr. 6**, Art. 1 Nr. 5b des Entwurfs), dem Rest der hochschulrechtlichen Kompetenz des Bundes, spricht die zunehmende europäische Hochschulverflechtung dafür, einheitliche Standards in beiden Fragen zu garantieren.

(B) **4. Die Halbjahresfrist des Art. 72 Abs. 3 Satz 2**, Art. 1 Nr. 5b des Entwurfs (D)

Der in Art. 72 Abs. 3 Satz 2 des Entwurfs vorgesehene halbjährige Aufschub des Inkrafttretens eines Bundesgesetzes, das das gesamte Gesetzgebungsverfahren bis zur Verkündung durchlaufen hat, würde bei Realisierung der vorstehend zur Abweichungsgesetzgebung gemachten Vorschläge zwar an Bedeutung verlieren, erhält aber sowieso seine größere Bedeutung durch den Verweis in Art. 84 Abs. 1 Satz 3 des Entwurfs. Danach würde dieser Geltungsaufschub möglicherweise für mehr als die Hälfte der Bundesgesetze gelten. Das schwierige Geschäft der Gesetzgebung wird also weiter erschwert. Selbst wenn in einem Bundesgesetz nur steht, dass ein Antrag zu stellen ist, löst das als Verfahrensregel automatisch den Aufschub für das ganze Gesetz aus. Das scheint nicht gerade ein Akt der Weisheit zu sein.

Das Problem, zu dessen Lösung der Aufschub erfunden worden ist, existiert jedoch. Es fragt sich daher, ob es nicht schonendere Lösungsmöglichkeiten gibt. Die hier gefundene

- (A) Lösung hat eindeutig eine überschießende Tendenz, weil der Aufschub auch gilt, wenn gar kein Land abweichen will und, wenn welche abweichen wollen, auch für die Länder, die nicht abweichen wollen. Überdies gilt er auch für Normen, für die kein Abweichungsrecht besteht, was insbesondere für Art. 84 Abs. 1 des Entwurfs von Bedeutung ist. Schließlich schließt die Regelung nicht aus, dass ein Land erst nach Ablauf der Halbjahresfrist abweicht und das eintritt, was man nach der Begründung gerade verhindern will, nämlich „kurzfristig wechselnde Rechtsbefehle“ (BT-Drucks. 18/813, Nr. 9 S. 15). (C)
- Formal sollte die Lösung darauf hinauslaufen, dass ein Großteil der zur Lösung des Problems notwendigen Verfahrensregeln in das Geschäftsordnungsrecht verwiesen wird oder, wenn das den Ländern zu unsicher ist, in ein Gesetz unterhalb der Verfassung, das ihrer Zustimmung bedarf.
- Inhaltlich sollten die Länder, die eine Abweichung erwägen, dies gegenüber dem Bundestag notifizieren müssen, und zwar als Voraussetzung für die spätere Ausübung des Abweichungsrechts. In den vielen Fällen des Art. 84 Abs. 1 GG, in denen z. B. Verfahrensregeln, wie die Antragstellung unproblematisch und von keinem Land bestritten ist, würde der Bund weiterhin frei sein, den Termin des Inkrafttretens des Gesetzes zu bestimmen. Bei den von der Bundesregierung eingebrachten Vorlagen, der häufigste Fall, erhalten die Länder spätestens mit der Zuleitung der Vorlage an den Bundesrat (Art. 76 Abs. 2 Satz 1 GG) Kenntnis von dem Vorhaben des Bundes. In aller Regel erfahren sie es auf informellem Wege sehr viel früher. Wenn an die Notifizierung keine besonderen Anforderungen gestellt werden, was zu empfehlen ist, kann man die Frist für eine Notifizierung auf zwei Monate seit Kenntnis beschränken, da das Verfahren für die Länder zumutbar ist. Die Notifizierung erlaubt den Ländern, innerhalb eines halben Jahres nach Inkrafttreten eine entgegenstehende Regel zu erlassen. Danach sollte aber ein Abweichungsrecht ausgeschlossen werden. Es liegt dann in der Entscheidung des Bundes, sein Gesetz insgesamt mit einem Aufschub von einem halben Jahr zu versehen oder nur in den Ländern, die eine Abweichung notifiziert haben. (D)
- Für „Überraschungsgesetze“, etwa aus der Mitte des Bundestags eingebrachte Vorlagen, oder für vom Bundesrat eingebrachte Vorlagen, die der Bundestag um Vorschriften, die ein Abweichungsrecht auslösen, ergänzen will, ließe sich die Frist zur Notifizierung entsprechend verlängern.

(A) Die ist nur ein Skizze. Das Ziel sollte jedenfalls sein, die überschießende Tendenz des derzeitigen Vorschlages zu beschneiden, um die Effizienz der Gesetzgebung nicht unnötig zu beeinträchtigen. (C)

Es fällt schwer, Verständnis für die weitere Regel aufzubringen, wonach in „Eilfällen“, wie die Begründung sagt, der Bundesrat eine Zwei-Drittel-Mehrheit aufbringen muss, um eine Frist unterhalb der Halbjahresfrist für ein Gesetz festzulegen. Verfassungsänderungsanforderungen für eine Fristregelung dieser Art vorzusehen, gehört ins Raritätenkabinett der Verfassungsgeschichte.

5. **Die ausdrückliche Betonung der lex-posterior-Regel (Art. 72 Abs. 3 Satz 3, Art. 1 Nr. 5b des Entwurfs)**

(B) Im Abweichungsfall sowohl nach Art. 84 Abs. 1 wie des Art. 72 Abs. 3 Satz 1 des Entwurfs gilt nach **Art. 72 Abs. 3 Satz 3 des Entwurfs** die lex-posterior-Regel im Verhältnis von Bundes- und abweichendem Landesgesetz. Dies ist eine der überflüssigen Angstklauseln, die eher Verwirrung stiften, als dass sie nutzen. Der angeordnete Befehl gilt nämlich schon nach der Systematik des Grundgesetzes und er führt in die Irre, weil er auch in anderen Fällen gilt, in denen er nicht ausdrücklich angeordnet ist und dort zu der Überlegung führen kann, ob er vielleicht dort doch nicht gilt, weil er nicht ausdrücklich angeordnet ist. (D)

Ausgangspunkt der Verfassungslage ist Art. 31 GG, wonach Bundesrecht Landesrecht bricht, nämlich widersprechendes. Art. 31 GG ist also eine Kollisionsnorm. Dabei spielt es keine Rolle, ob das Landesrecht früher oder später als das Bundesrecht gesetzt wurde. Die Erlaubnis zur Abweichung in Art. 84 Abs. 1 und Art. 72 Abs. 3 Satz 1 des Entwurfs hat lex-specialis-Wirkung zu Art. 31 GG. Hält sich das Recht des jeweiligen Landes im Rahmen der Abweichungsmöglichkeit, so tritt Art. 31 GG zurück. Ein Befehl, dass das Bundesrecht gebrochen würde, existiert nicht. Es gilt also für das Land wieder, wenn dieses sein abweichendes Recht wieder aufhebt oder es aus andern Gründen wie Zeitablauf unwirksam wird.

(A) Ändert der Bund sein Gesetz, von dem ein Land korrekt abgewichen ist, so hat er neues Bundesrecht gesetzt, von dem noch nicht abgewichen worden ist. Will das Land abweichen, muss es seinerseits wieder Abweichungsrecht setzen. Die Rechtsfolgen, die Art. 72 Abs. 3 Satz 3 des Entwurfs formuliert, ergeben sich also schon aus der Systematik des Grundgesetzes gekoppelt mit einfachen Operationen der Logik. (C)

Da es sich aber um gängige Vorgänge im Recht handelt, führt es nur zur Verwirrung, wenn die sich aus der Verfassungsordnung schon ergebenden Rechtsfolgen in diesem einem Fall ausdrücklich normiert werden. So ist nach § 68 Abs. 1 der VwGO vor einer Anfechtungsklage ein Widerspruchsverfahren einzuhalten, falls nicht ein Gesetz, auch ein Landesgesetz, etwas Abweichendes bestimmt. Auch hier könnte die Abweichung durch Änderung des § 68 VwGO überholt werden, ohne dass für nötig befunden würde, die Konsequenzen ausdrücklich zu regeln.

Art. 72 Abs. 3 Satz 3 des Entwurfs kann also ersatzlos gestrichen werden.

Art. 72 Abs. 4 des Entwurfs wird unter dem Stichwort Überleitung (s. V.) behandelt.

(B) **IV.** (D)
Europatauglichkeit des Grundgesetzes

Es fällt auf, dass die Begründung selbst diesen Begriff nicht kennt, wohl in der sicheren Erkenntnis der mangelnden Tauglichkeit des Entwurfs für dieses Thema. Der Begriff selbst, der offensichtlich in seiner Abkürzung die Europatauglichkeit Deutschlands nach dem Grundgesetz meint, kommt nur in dem nachrichtlich eingefügten Beschluss der Kanzlerin und der Ministerpräsidenten vor. Von den auf Europa bezogenen Vorschlägen des Entwurfs klären die wichtigen des Art. 104a Abs. 6 und des Art. 109 Abs. 4 GG (Art. 1 Nr. 16c und Nr. 20) lediglich die innerstaatliche Verteilung europäischer Lasten, was schon längst fällig war, tragen aber zur Europatauglichkeit nichts bei.

1. **Die zwingende Vertretung der Bundesrepublik durch einen Vertreter der Länder nach Art. 23 Abs. 6, Art. 1 Nr. 2 des Entwurfs**

(A) Die einzige Norm, die etwas mit der Europatauglichkeit zu tun haben könnte, ist **Art. 23 Abs. 6**, Art. 1 Nr. 2 des Entwurfs und die Folgeänderung in Art. 52 Abs. 3a. Sie mindert offensichtlich, unabhängig von Einwänden im einzelnen, die Europatauglichkeit Deutschlands. Sie nimmt keine Rücksicht auf die formellen wie die fast noch wichtigeren informellen europäischen Usancen, Modi der Entscheidungsvorbereitungen, notwendige Überkreuzkompromisse, die nicht in den Bahnen innerdeutscher Kompetenzverteilungen verlaufen werden und negiert den bei den zunehmenden Mehrheitsentscheidungen entstehenden Zeitdruck, indem sie Deutschland zwingt, seine Interessen je nach Materie in jedem Fall von unterschiedlichen Personen wahrnehmen zu lassen, was notwendig eine latente Einbuße an Einfluss nach sich ziehen wird. (C)

Wenn der Bund das akzeptiert, wird er bei der nächsten Verfassungsänderung keine Argumente haben, wenn die Länder dasselbe für die übrigen ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen verlangen. Die jetzt in dem Entwurf genannten Materien mögen den Ländern zwar heute besonders wertvoll erscheinen, sie haben aber keine andere Qualität als die anderen Materien ausschließlicher Landesgesetzgebung

(B) Der Bundesrat ist kein Außenvertretungsorgan des Bundes. Der von ihm benannte Vertreter agiert aber als sein Vertreter, worauf auch die Neuorganisation des Entscheidungsverfahrens in der Europakammer (Art. 52 Abs. 3a des Entwurfs) hinweist. Er ist aber zugleich Treuhänder des Bundes, da er dessen Recht wahrnimmt. (D)

Muss der Vertreter nach Art. 23 Abs. 6 des Entwurfs nur einstimmige Entscheidungen des Bundesrates oder seine Europakammer vertreten? Wie verhält er sich, wenn die Mehrheitsmeinung in Brüssel keine Aussicht auf Erfolg hat, wohl aber die Mindermeinung? Heißt die weiterhin notwendig bleibende „Abstimmung“ mit der Bundesregierung (Art. 23 Abs. 6 Satz 2 GG) und deren „Beteiligung“, dass es ohne Übereinstimmung kein deutsches Votum gibt? Und dass der Vertreter der Bundesregierung bei Verhandlungen und Abstimmungen immer dabei sein muss?

Es ist schwer zu sehen, was das alles zur Europatauglichkeit der Bundesrepublik beitragen soll.

(A) Inhaltlich ist darauf zu verweisen, dass „die Kultur“ keine geschlossene Kompetenzmaterie ist, die nach der Verfassung eindeutig zugeordnet werden könnte. Anders als der EG-Vertrag schweigt das Grundgesetz vernehmlich zur Kultur. Auf dem Hintergrund des Art. 30 GG zwingt das zwar den Bund, seine Kulturaktivitäten als Bestandteil anderer Kompetenzen zu reklamieren, wie die auswärtige Kulturpolitik, oder sich aber auf eine Kompetenz kraft Natur der Sache zu berufen. Dies ist bei so weichen Themen wie die Kultur anders als bei sozialgestaltenden Themen wie das Sozialrecht oder das Wirtschaftsrecht oder gar Eingriffsmaterien wie das Steuerrecht einfacher, weil jeder Staat, der etwas auf sich hält, von sich behaupten muss, er sei ein Kulturstaat. Daher sind zum Beispiel nationale Kulturaktivitäten wie die Auslobung eines nationalen Kunstpreises oder nationale Musikwettbewerbe etc. selbstverständlich kompetenzgemäß. Außerhalb regulierter Politikbereiche sind Parallelaktivitäten von Bund und Ländern - auch unter dem Stichwort der Kompetenz kraft Natur der Sache - viel eher zulässig. (C)

2. **Die Änderung des Abstimmungsverfahrens in der Europakammer nach Art. 52 Abs. 3a, Art. 1 Nr. 4 des Entwurfs**

(B) Durch die Möglichkeit einer Abstimmung „im schriftlichen Umfrageverfahren“ wird die öffentliche Verhandlung, welche Art. 52 Abs. 3 Satz 3 GG für den Bundesrat, den der Europaausschuss nach Art. 54 Abs. 3a GG „für Angelegenheiten der Europäischen Union“ ersetzt, zum Standard macht, vollends unterlaufen. Das ist eine wenig erfreuliche Entwicklung und zeigt erneut, wie sehr sich die Länder mit den Europaagenden schwer tun. (D)

(A) **Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer** (C)

60487 Frankfurt am Main

Georg - Speyer - Straße 28

Telefon 069 - 77 01 20 26

Telefax 069 - 77 01 29 27

E-mail: hans.meyer.privat@web.de

10099 Berlin

Unter den Linden 6

Telefon 030 - 2093 3347

Telefax 030 - 2093 3364

E-mail: hans.meyer@rewi.hu-berlin.de

Berlin, den 12. Mai 2006

Einige Überlegungen
zum
Entwurf einer Verfassungsänderung
Teil II

(B) (D)

Der erste Teil dieser Bemerkungen hat sich zur Hauptsache mit den Vorschlägen zur Reform der Mitwirkungsrechte des Bundesrates und der Gesetzgebungskompetenzen befasst und einige Hinweise zur Europatauglichkeit gegeben. Mit den Gesetzgebungskompetenzen befasst sich auch die nachfolgende Erörterung der nicht zu vernachlässigenden Überleitungs- und Folgebestimmungen, die auf Äußerungen im ersten Teil der Bemerkungen (S.15-16) zum Thema zurückgreifen kann. Den spärlich geregelten Finanzfragen gelten einige Hinweise, die auch schon Fragen späterer Detailanhörungen aufgreifen.

V.
Überleitungs- und Folgebestimmungen

Die Reform 1994 hat in Art. 72 Abs. 3 GG und Art. 125a GG zwei Übergangs- und Folge-regeln konzipiert, die entweder wie Art. 72 Abs. 3 GG folgenlos geblieben sind oder wie Art. 125a GG erhebliche Probleme ausgelöst haben, die auch durch die zwischenzeitliche sehr

(A) kühne Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur zum Teil gelöst, zum Teil aber auch verschärft worden sind. Um die beibehaltene und nur in der Absatzzahl geänderte Regelung des Art. 72 Abs. 4 des Entwurfs, die nur durch einen klarstellenden Zwischeneinschub geänderte Regelung des Art. 125a des Entwurfs und die neuen Regeln in Art. 125 b und c des Entwurfs verstehen und bewerten zu können, sind daher zunächst die Probleme zu benennen, welche die Reform 1994 mit sich gebracht hat. (C)

1. Die Probleme des Art. 72 Abs. 3 im Gefolge der Reform von 1994

Die Konzeption der 94er Reform im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen war nicht, benannte Gesetzgebungsmaterien auf die Länder zu übertragen, sondern die Ausübung der konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bund über alle dieser Gesetzgebungsart unterfallenden Materien inhaltlich zu beschränken.

(B) Art. 72 Abs. 3 GG und Art. 125a Abs. 2 GG regeln die Konsequenz des nachträglichen Wegfalls der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG, und zwar auf gleich Weise. Art. 72 Abs. 3 GG meint die Fälle, bei denen die strengeren Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG in der 1994er Fassung ursprünglich, also beim Erlass, vorgelegen haben, sich aber danach - meist wegen Veränderung der Verhältnisse - verflüchtigt haben. Diese Fälle haben bisher, wie noch zu zeigen sein wird, aus verständlichen Gründen zu keiner Ersetzung durch Landesrecht kraft bundesgesetzlicher Erlaubnis geführt. Ob und inwieweit die Voraussetzungen für die Anwendung der Norm vorliegen, ist unbekannt und wird vermutlich, wie noch zu zeigen sein wird, unbekannt bleiben. Die Gründe liegen auf derselben Ebene wie bei der weitaus bedeutenderen Überleitungsregel des Art. 125a Abs. 2 GG und des ihm entsprechenden und nur durch eine sinnvolle Klarstellung in Satz 1 1. Halbsatz erweiterten Art. 125a Abs. 2 des Entwurfs. (D)

2. Die Probleme des Art. 125a Abs. GG im Gefolge der Reform von 1994

Art. 125a Abs. 2 meint, was der klarstellende Zwischensatz des Entwurfs (Art. 1 Nr. 21) jetzt deutlich macht, alles vor dem Inkrafttreten der 94er Reform erlassene Recht, also das Altrecht. Damit wird der weitaus größte Bestand bundesrepublikanischer Gesetze von dieser Norm erfasst, was ihre Brisanz ausmacht.

(A) Das erste Hemmnis dieser Konstruktion, dass das in Art. 125a Abs. 2 GG gemeinte Recht (C) weder vom Bund reformiert werden kann, weil Art. 72 Abs. 2 GG in der geltenden Fassung dem entgegensteht, noch von den Ländern nicht, weil der Bund es zur Ersetzung durch die Länder nicht freigibt, haben beide Senate des Bundesverfassungsgerichts mit dem Gewaltspruch aus dem Wege geräumt, Art. 72 Abs. 2 GG gelte entgegen seinem Anspruch für solche Fälle nicht (Erster Senat: BVerfGE 111, 10, 30 = Ladenschluss, dem sich der Zweite Senat in BVerfGE 111, 226, 268/9 (5. HRG-Novelle) angeschlossen hat). Es hat zugleich den Ländern ein eigenständiges Abänderungsrecht abgesprochen, was nach der Verfassungslage konsequent war. Beides trägt zur Rechtssicherheit ein gutes Stück bei.

Mit der anderen Hand hat das Bundesverfassungsgericht diese Rechtssicherheit aber wieder und, wie zu zeigen sein wird, zu seiner eigenen Verfügung, erheblich eingeschränkt, wovon die Verfassung auch nichts sagt. Beide Senate machen nämlich eine wesentliche Einschränkung, die ihrerseits erhebliches Konfliktpotential birgt. Die Änderungskompetenz sei „eng auszulegen“ und jede ohne Beachtung des neuen Art. 72 Abs. 2 GG erfolgte Änderung des bestehenden Bundesgesetzes „an die Beibehaltung der wesentlichen Elemente der in dem fortgeltenden Bundesgesetz enthaltenen Regelung geknüpft.“ Diese, (B) nämlich die Regelung, dürfe vom Bundesgesetzgeber „modifiziert“ werden. „Zu einer grundlegenden Neukonzeption wären dagegen nur die Länder befugt, allerdings erst nach Freigabe durch Bundesgesetz“ (BVerfGE 111,10, 29 f., 30/31). Dieser Meinung hat sich der Zweite Senat im Urteil zur 5. HRG-Novelle fast wörtlich angeschlossen. Er spricht nur von der erlaubten „Modifikation einzelner Regelungen“ (BVerfGE 111, 226, 269). (D)

Das Problem ist, wie man erlaubte Modifikation und verbotene „grundlegende Neukonzeption“ jeweils zu verstehen hat. Das Urteil zur 5. HRG-Novelle ist ein schönes Beispiel für die Zweifelsfragen. Der Senat bezieht das Erfordernis der grundlegenden Neukonzeption nicht auf das Hochschulrahmengesetz als solches, sondern umstandslos auf das Detailmoment der Personalstruktur und dort nur auf den Qualifizierungsweg zur Professur. Verallgemeinert man dieses Vorgehen, dann liegt es in der Hand der Gerichte, jede „Modifizierung“ zu einer grundlegenden Neugestaltung zu erklären, indem es den Blick weg lenkt von dem geänderten Gesetz als dem Bezugspunkt der Wertung und seine Sicht auf das Geänderte fokussiert. Da aber der Bundesgesetzgeber überhaupt nur tätig werden wird, wenn er Relevantes ändern möchte, ist er beliebig dem Vorwurf der „grundlegenden

(A) Neukonzeption“ ausgesetzt. Das Gericht hat also, um im Bilde zu bleiben, den einen gordischen Knoten durchschlagen, dafür aber einen neuen geknüpft. (C)

Nimmt man das drei Monate vorher ergangene Urteil des Ersten Senats zum Gesetz zur Bekämpfung gefährlicher Hunde hinzu, dann ist dort die Annahme eines eigenständigen Änderungsgesetzgebungsrechts des Bundes bei Altrecht nach Art. 125a Abs. 2 GG auch dann ausgeschlossen, wenn in eine Kodifikation, hier in das Strafgesetzbuch des Bundes, eine neue Strafvorschrift eingefügt wird. Es dürfe sich nicht „inhaltlich um eine erstmals geschaffene Neuregelung“ handeln (BVerfGE 110, 141, 174 ff.) Das ist nun eine außerordentlich erhebliche weitere Beschränkung der Änderungskompetenz des Bundesgesetzgebers. Jede Änderung will etwas anderes regeln als vorher und ist insofern immer eine „Neuregelung“. Die zusätzliche Einschränkung bedeutet, wenn man sie ganz ernst nimmt, dass die Änderungskompetenz des Bundes ausschließlich auf die Abänderung bestehender Gesetzesformulierungen reduziert ist. Von einer „grundlegenden Neukonzeption“ des Strafgesetzbuches lässt sich nämlich bei der Einfügung einer neuen Strafvorschrift in ein Gesetzeswerk mit einer Fülle von Strafvorschriften beim besten Willen nicht sprechen. Auch das aufgestellte Erfordernis der „Beibehaltung der wesentlichen Elemente der in dem fortgeltenden Bundesgesetz enthaltenen Regelung“ ist schwerlich verletzt. Beide Beschränkungen hatte der Senat in der nur sieben Tage jüngeren Ladenschlussentscheidung aufgestellt (BVerfGE 111, 10, 31). Schon die Tatsache, dass in der Kampfhundeentscheidung darauf nicht verwiesen wird, deutet darauf hin, dass der Senat sich über die erneut verschärfende Abweichung von dieser Entscheidung im Klaren war.

(B) (D)

Der Erste Senat hat im Ladenschlussurteil, um die Konsequenzen seiner Interpretation des Art. 125a Abs. 2 GG abzusichern, die zwar nicht entscheidungserhebliche, aber naheliegende Frage gestellt, wer dann für „grundlegende Neukonzeptionen“ zuständig ist (BVerfGE 111, 10, 31, auch für das Folgende). Er konnte nicht umhin zu konstatieren, dass nach Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG der Bund das Bundesrecht für die Ersetzung durch Landesrecht nur öffnen „kann“, er also nicht dazu gezwungen ist. Das Gericht deutet diese Freiheit des Bundes in ein Ermessen um, das er wie ein Verwaltungsermessen behandelt, und kommt unter Anwendung des Grundsatzes des bundes- und länderfreundlichen Verhaltens zu einer Art Ermessensschrumpfung auf Null, wodurch aus dem „kann“ ein „muss“ wird. Der Obergedanke ist, dass „eine sachlich gebotene oder politisch gewollte Neuregelung“ auch möglich sein muss.

(A) Das klingt auf den ersten Blick zwar konstruktiv kühn, aber doch vernünftig. Auf den zweiten Blick beschleichen einen aber erhebliche Zweifel. Der Senat hat sich nämlich entschieden, für die „politisch gewollte Neuregelung“ auf die Perspektive des Bundes zu setzen. Er formuliert ausdrücklich: „Reicht die bloße Modifikation der Regelung auf Grund sachlicher Änderungen nicht mehr aus oder hält der Bund aus politischen Erwägungen eine Neukonzeption für erforderlich,“ dann müsse er die Länder zur Neuregelung ermächtigen. Der politische Reformwille des Bundes, um es anders auszudrücken, soll ihn also zwingen, die Länder zuständig zu machen. Obwohl er keine Sicherheit hat, ja es unwahrscheinlich ist, dass alle sechzehn Länder gerade das Reformkonzept umsetzen, das dem Bund vorschwebt und um dessen willen er die Länder zuständig machen soll? Und wenn die Länder die Reformnotwendigkeit gar nicht einsehen? Und kann man dem Bund ernsthaft eine Rechtspflicht aus dem Gesichtspunkt des länderfreundlichen Verhaltens zu Gunsten der Länder auferlegen, wenn es um seine politischen Reformvorstellungen geht? (C)

Ähnliche Probleme stellen sich bei der Alternative, nämlich „der sachlich gebotenen Neuregelung“. Wer soll das entscheiden? Der Bund, jedes einzelne Land für sich mit der Konsequenz, dass der Bund verpflichtet wäre, nur ihm das Ersetzen des Bundesrechts zu erlauben, oder die Ländergesamtheit, auch wenn der Bund anderer Ansicht wäre? Oder auch nur das Bundesverfassungsgericht? (B) (D)

Insgesamt lässt sich sagen, dass das Bundesverfassungsgericht die Gefahr einer Versteinigung des alten Bundesrechts, das der Bund wegen der Verschärfung des Art. 72 Abs. 2 GG nicht mehr erlassen könnte, durch die souveräne, man kann auch sagen, kühne These, Art. 72 Abs. 2 GG gelte für die Änderung des Gesetzes durch den Bund grundsätzlich nicht, jedenfalls formal gelöst hat. Durch die Einschränkung der Änderungsbefugnis auf bloße Modifikationen des Altrechts und die Erstreckung der dem Bund verbotenen grundlegenden Neukonzeptionen auch auf Detailänderungen größerer Gesetzeswerke sowie durch das Verbot, Änderungen eines bestehenden Gesetzestextes außerhalb von Textänderungen durch „inhaltliche Neuregelungen“ vorzunehmen, hat sich das Gericht die Möglichkeit eröffnet, fast beliebig die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Änderung von Altrecht im Einzelfall zu verneinen. Da es unwahrscheinlich ist, dass der Bund den Versuch einer Änderung des Altrechts ohne einen relevanten Anlass macht, ist grob gesprochen das Gericht in der Lage, eine ihm vernünftig erscheinende Regelung zur

(A) Modifikation zu erklären und andererseits eine ihm nicht genehme zur „grundlegenden Neukonzeption“ oder zu „inhaltlichen Neuregelung“ . (C)

Der Versuch des Ersten Senats, seine kühne Interpretation des Art. 125a Abs. 2 GG trotz der „Kann“-Formulierung mit einer Verpflichtung des Bundes zur Öffnung des Altrechts für ersetzendes Landesrecht zu krönen, ist angesichts der gewählten Alternative von Modifikation und grundlegender Neukonzeption weder überzeugend noch dürfte eine Verwirklichung in der Praxis zu erwarten sein. Der Senat legt nämlich dem Bund die Verpflichtung auf, zur Verwirklichung *eigener* Reformziele die Kompetenz den Ländern zu öffnen, obwohl er nicht einen Anflug von Sicherheit hat, dass die sechzehn Länder sie überhaupt und zudem noch im Sinne seiner Reformziele nutzen werden.

Bei dieser Rechtslage bedarf es keiner Prophetengabe, eine zunehmende Versteinerung des Altrechts vorauszusagen.

3. Die Auswirkungen des Entwurfs auf Art. 72 Abs. 3 GG alt bzw. 72 Abs.4 GG neu.

(B) Es ist nicht anzunehmen, dass sich die Praxis des Bundes unter dem mit Art. 72 Abs. 3 GG gleichbleibenden Art. 72 Abs. 4 (Art. 1 Nr. 5c des Entwurfs) ändert. Die oben geschilderte Situation der Unsicherheit wird durch den Entwurf nicht geändert. Lediglich die Ausnahme einer Reihe von Materien aus der Geltung des Art. 72 Abs. 2 und damit des Abs. 4 des Entwurfs wird das Problem quantitativ mindern. Zu Art. 93 Abs. 2 neu (Art. 1 Nr. 14 des Entwurfs) siehe unten unter 7. (D)

4. Die Auswirkungen des Entwurfs auf das Versteinerungsproblem

Ein Teil der Gesetze aus dem Bestand des Altrechts wird nach dem Entwurf durch die Übernahme einer Gruppe von Gesetzgebungsmaterien aus der konkurrierenden Gesetzgebung in die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes (Art. 1 Nr. 6 des Entwurfs) aus dem Anwendungsbereich des Art. 125a Abs. 2 GG herausgenommen und ein anderer Teil durch den Wegfall der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG (Art. 1 Nr. 5a des Entwurfs) mangels Aufnahme in die Liste dieser Bestimmung. Für die ihnen entsprechenden Materien und die auf sie bezogenen Gesetze entsteht mit Inkrafttreten des Entwurfs die volle Regelungsgewalt des Bundes wieder, die 1994 verloren ging.

(A) Es verbleiben aber noch große Gesetzesmaterien wie das gesamte Wirtschaftsrecht einschließlich des Rechts der wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und der Pflege-
(C) sätze, das gesamte Recht der öffentlichen Fürsorge, das Ausländerrecht, das Straßenrecht und die Abfallbeseitigung und damit eine Fülle schon lange bestehender Bundesgesetze, die unter der Geltung des Art. 72 Abs. 2 GG und damit des Art. 125a Abs. 2 des Entwurfs bleiben. Für sie bleiben also die oben skizzierten Versteinerungstendenzen bestehen.

Dabei sind zwei Problemkomplexe auseinander zu halten. Zum einen geht es um ganze Gesetze, für die die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG entfallen sind. Zum anderen geht es nicht um ganze Gesetze, sondern um Detailregeln in Gesetzen.

(B) Die Fälle, dass für ganze Gesetze die Bundeskompetenz durch die restriktive Neufassung des Art. 72 Abs.2 GG im Jahre 1994 entfallen ist, dürften sehr gering sein. Das Ladenschlussgesetz ist ein solches Gesetz. Es ist ein kleiner Randbereich aus der Großmaterie „Recht der Wirtschaft“. Aus den Gesetzesmaterien, die nach der vorgeschlagenen Neufassung des Art.72 Abs.2 diesem noch unterfallen, dürfte die Materie „Recht der Wirtschaft“ auch die einzige sein, für die es bei ganzen Einzelgesetzen überhaupt denkbar ist, dass die Voraussetzungen des Art. 72 Abs.2 GG entfallen sind. Da das Vorliegen der Voraussetzungen aber je nach den Wertungen des Bundesverfassungsgerichts notwendig
(D) unsicher sind, wird der Bund Änderungen möglichst vermeiden, um eine Entscheidung zu verhindern. Eine Tendenz der Versteinerung des Bundesrechts wird die Folge sein. Es ist bedauerlich, dass in den bisherigen Beratungen keine Verfahrenslösung für dieses Problem gefunden worden ist. Sie könnte darin bestehen, dass die Länder innerhalb einer angemessenen Frist das Gesetz für sich reklamieren müssen, um sich auf Art. 72 Abs. 2 GG berufen zu können.

Der häufigere Fall wird aber sein, dass ein Bundesgesetz, dessen Zulässigkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG im Kern unstrittig ist, über die vom Bundesverfassungsgericht unter Hinweis auf das „soweit“ in Art. 72 Abs. 2 GG geforderte Notwendigkeit von Abrundungsregeln hinaus sinnvolle Abrundungsregeln enthält, um eine Materie abschließend zu regeln. Niemand hat sich bei der Fülle des Altrechts bisher die Mühe gemacht, Gesetz für Gesetz zu klären, welche Regeln des Gesetzes noch vor dieser rigorosen Forderung des Bundesverfassungsgerichts Bestand hätten. Da es auch nicht im Interesse der Länder und vor

(A) allem der Landtage sein kann, bloße Rand- und Abrundungsregeln zu Bundesgesetzen zu machen, ist schon im ersten Teil der Bemerkungen (III 2 S. 15-16) vorgeschlagen worden, entweder dem Bund ausdrücklich ein Abrundungsrecht zu geben oder - der einfachere Weg - das „soweit“ in Art. 72 Abs. 2 des Entwurfs ersatzlos zu streichen, weil allein dieses Wort die Grundlage der rigorosen Rechtsprechung im Altenpflegeurteil war. Dies erweiterte die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes nicht wesentlich, weil der Gedanke des „soweit“ in dem „wenn“ des Art. 72 Abs. 2 des Entwurfs im Kern schon enthalten ist und weil die Nutzung der jetzt etwas erweiterten Abrundungskompetenz selbstverständlich vor anderen ausschließlichen Landeskompetenzen zurückzutreten hätte. (C)

Mit einer solche Lösung würde man die Gefahr der Versteinerung von Bundesgesetzen wesentlich reduzieren.

5. Das Weitergelten von Bundesrecht trotz Verlust der Gesetzgebungskompetenz nach Art. 125a Abs. 1, Art. 1 Nr. 21 des Entwurfs

(B) Wie schon der geltende Art. 125a Abs. 1 GG sieht auch der Entwurf das Weitergelten von Recht als Bundesrecht vor, obwohl die Verfassung und in besonderem Umfang der vorliegende Entwurf die Materie auf die Länder übertragen hat. Das ist ein unnötiges und auch schwer verständliches Festhalten des Bundes an verlorene Kompetenzen. Wenn den Ländern schon eine Kompetenz mit ihrer Zustimmung übertragen wird, dann sollten sie auch von Anfang an die Verantwortung für diese Kompetenz übernehmen. Außerdem bleibt offen, ob der Bund das Recht weiter reformieren kann oder auch hier die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 125a Abs. 2 GG gilt und was „Ersetzung“ eigentlich meint. Auch Detailänderungen mit der Konsequenz eines Gesetzeswerkes auf zwei Geltungsstufen? (D)

Der Parlamentarische Rat hat ein paralleles Problem elegant gelöst, indem er altes Reichsrecht durch Art. 123 bis 125 GG auf Bund und Länder gemäß ihren Gesetzgebungskompetenzen aufgeteilt hat, und zwar mit seinem Inkrafttreten. So ist z. B. das Reichsbeamtenengesetz sowohl Bundesrecht, nämlich für die Bundesbeamten, als auch jeweiliges Landesrecht, nämlich für die Landesbeamten geworden. Diese Lösung vermeidet, dass man längere Zeit je nach der unterschiedlichen Nutzung durch die Länder nur partiell geltendes Bundesrecht haben wird, ein Widerspruch in sich. Auch schwächere Länder, die ihre Bü-

(A) rokratie und Parlamente überfordert sehen, sind dadurch nicht benachteiligt, da sie das Landesrecht gewordene alte Bundesrecht bestehen lassen können oder erst in geraumer Zeit je nach ihren Fähigkeiten und politischen Vorstellungen ändern können. (C)

Art. 125 Abs. 1 lautete dann einfach:

Recht das als Bundesrecht erlassen worden ist, aber wegen Änderung oder Einfügung der Artikel nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, gilt als Landesrecht fort.

6. **Zu den Überleitungsregeln des Art. 125b**, Art. 1 Nr. 22 des Entwurfs

(B) Die in Abs.2 von Art. 125b vorgesehen Abweichungsmöglichkeit der Länder von Organisationsregeln im gesamten Altrecht des Bundes, obwohl die Ländern diesen Regeln nach Art. 84 Abs. 1 GG zugestimmt haben und das Zustimmungsrecht zudem nutzen konnten, den materiellen Teil des Gesetzes zu beeinflussen, ist ein außerordentliches Zugeständnis an die Länder, dessen ratio auch die „Begründung“ nicht erschließt, weil sie sich in der Beschreibung dessen, was vorgesehen ist, erschöpft. Ist es wirklich nötig, die große Masse des Altrechts einer sechzehnfachen Unsicherheit auszusetzen, obwohl ein solches Bedürfnis von den Ländern, geschweige denn von den Landesparlamenten, nie artikuliert worden ist? Dasselbe gilt auch für die Verfahrensvorschriften. (D)

(Im letzten Satz der Begründung muss nicht auf Satz 3, sondern wohl auf Satz 4 (oder aber auf Satz 2?) verwiesen werden.)

7. **Über die Sinnhaftigkeit von Art. 93 Abs. 2 neu** (Art. 1 Nr. 14 des Entwurfs) **im Hinblick auf Art. 72 Abs. 4 (neu)**

Der die Lesbarkeit der Verfassung - eine wohl nicht unbillige Forderung - nicht gerade erhöhende Art. 93 Abs. 2 (neu) versucht über das Prozessrecht ein Problem zu lösen, dass man sich materiellrechtlich zu lösen nicht traut. In Art. 72 Abs. 4 neu steht, das bei Wegfall der Erforderlichkeit - im Laufe der Zeit und nicht wegen der Verschärfung des Art. 72 Abs. 2 GG im Jahre 1994 - der Bund das weiterhin Bun-

(A) desrecht bleibende Recht den Länder zur Ersetzung freigeben kann. Das Bundesverfassungsgericht hat daraus gemacht, dass er es in Sonderfällen muss, wenn nämlich der Bund das Recht für renovierungsbedürftig hält oder es objektiv renovierungsbedürftig ist, wer immer das zu entscheiden hat (s. oben S. 4-5). Der Entwurf meint, sagt es aber nicht, dass der Bund es immer muss, wenn einer der genannten Antragsteller es will. (C)

Die in Art. 93 Abs. 2 neu vorgeschlagene Regelung bedeutet nichts anderes, als wenn in Art. 72 Abs. 4 neu stünde:

Durch Bundesgesetz kann oder durch das angerufene Bundesverfassungsgericht muss bestimmt werden, dass eine bundesgesetzliche Regelung, für die eine Erforderlichkeit im Sinne des Absatzes 2 nicht mehr besteht, durch Landesrecht ersetzt werden kann.

In das Prozessrecht des Art. 93 GG gehörte dann nur noch hinein, wer in welchem Verfahren die Entscheidung beantragen kann.

Sehr viel einfacher und auch ehrlicher und dem sonstigen Stil des Verhältnisses von Gesetzgeber und Verfassungsgericht angemessener wäre freilich, wenn Art. 72 Abs. 4 neu lauten würde:

(B) **Durch Bundesgesetz kann und auf Verlangen des Bundesrates, einer Landesregierung oder der Volksvertretung eines Landes muss bestimmt werden, dass eine bundesgesetzliche Regelung, für die eine Erforderlichkeit im Sinne des Absatzes 2 nicht mehr besteht, durch Landesrecht ersetzt werden kann.** (D)

Der Streit zwischen dem Bund und dem jeweiligen Land, ob die Erforderlichkeit tatsächlich entfallen ist, wäre dann über den Bund-Länder-Streit nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG auszutragen. Das bei ihm nur Landesregierungen antragsbefugt sind, dürfte kaum von Bedeutung sein, wenn einer der oben genannten Antragsteller beim Bund erfolglos bleibt. Es bliebe aber beim Obsiegen der Länderseite dabei, dass der Bund ein Ersetzungsgesetz machen muss. Das ist auch sinnvoll, weil das genaue Ausmaß der Ersetzungsmöglichkeit fixiert werden muss. Dies ist wohl nicht gesehen worden, weil sich das Föderalismusreform-Begleitgesetz in seinem Art. 1 Nr. 3 bei dem wegen Art. 93 Abs. 2 (neu) erforderlichen Ergänzung des Bundesverfassungsgerichts-

(A) zur Freigabe der Kompetenz an die Länder sieht das Bundesverfassungsgericht (C)
nämlich nur bei einer „Ermessenschrumpfung auf Null“ vor.

Offensichtlich setzt die Prozessnorm des Art. 93 Abs. 2 neu aber voraus, dass diese materielle Rechtslage insofern geändert ist, als sie, wiederum ohne das deutlich zu sagen, der Landesseite einen Anspruch gegen den Bund gibt, über die Regelung des Art. 125a Abs. 2 GG und die sie interpretierende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinaus, auch in dem Fall ein Ersetzungsrecht zu haben, in dem nach der Rechtsprechung der Bund zwar kein Änderungsrecht mehr hat, er aber auch, mangels Ermessenschrumpfung auf Null, nicht verpflichtet ist, das Ersetzungsrecht an die Länder zu übertragen.

Wie bei Art. 72 Abs. 4 (neu) fragt sich, warum der Verfassungsänderungsgesetzgeber nicht zunächst die materielle Rechtslage klarstellt und daran die prozessualen Konsequenzen knüpft oder gar zu der Erkenntnis kommt, dass mögliche Streitfragen schon mit dem bestehenden prozessualen Instrumentarium hinreichend elegant geklärt werden können.

(B) Unter Einbeziehung der oben angestellten Überlegungen zu Art. 72 Abs.4 (neu) (D)
könnte Art. 125a Abs. 2 des Entwurfs lauten:

Recht, das auf Grund des Art. 72 Abs. 2 in der bis zum 15. November geltenden Fassung erlassen worden ist, aber wegen Änderung des Art. 72 Abs. 2 nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, gilt als Bundesrecht fort. Der Bundesrat, eine Landesregierung oder die Volksvertretung eines Landes können verlangen, dass den Ländern durch Bundesgesetz das Recht zur grundlegenden Neukonzeption übertragen wird.

Wiederum brauchte man für den Streitfall kein eigenes Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zu entwickeln, weil der Bund- Länder-Streit ausreicht. Das Verlangen eines der drei genannten Organe löst, wenn die Voraussetzungen vorliegen, den Anspruch jedes einzelnen Landes gegen den Bund auf Übertragung aus.

(A) Auch hier stellt sich die Frage, ob die Sache es wert ist, einen solchen Aufwand zu treiben. Der Anwendungsbereich ist auf die in Art. 72 Abs. 2 des Entwurfs aufgezählten Materien beschränkt. Läge ein vernünftiger Kompromiss nicht darin, dass der Bund den Ländern kraft Verfassung ein Abänderungsrecht gibt, soweit das Altrecht nicht mehr den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 in der Verschärfung von 1994 entspricht? Dafür könnte er, um der ja viel Zweifel lassenden und daher ein hohes Maß an Unsicherheit produzierende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu entgehen, sich ein unbedingtes Änderungsrecht für das Altrecht einhandeln. Die Konsequenzen der verfehlten Reform 1994 wäre damit nicht nur im Anwendungsbereich des Art. 72 Abs. 2 GG zu einem großen Teil korrigiert, sondern auch in den Überleitungsbestimmungen. (C)

Außerdem kann Art. 93 Abs. 2 des Entwurfs nicht den Eindruck verwischen, dass es ihm darauf ankommt, es möglichst kompliziert zu machen, ein Recht durchzusetzen.

Nach diesen Überlegungen könnte Art. 125a Abs. 2 lauten:

(B) **Recht, das auf Grund des Artikels 72 Abs. 2 in der bis zum 15. November 1994 geltenden Fassung erlassen worden ist, aber wegen Änderung des Art. 72 Abs. 2 nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, gilt als Bundesrecht fort; es kann vom Bund geändert werden. Die Länder können abweichende Regelungen treffen.** (D)

Art. 93 Abs. 2 des Entwurfs könnte dann ersatzlos entfallen.

VI.

Finanzfragen

1. Die Konsequenzen europarechtlicher und völkerrechtlicher Verpflichtungen

Die Finanzverfassung ist nur sporadisch Gegenstand des Entwurfs. Die Einigung über die finanziellen Konsequenzen einer Verletzung von insbesondere europäischem Recht und Völkerrecht (**Art. 104a Abs. 6**, Art. 1 Nr. 16b des Entwurfs) und die Klarstellung, wer für

(A) die Einhaltung des Stabilitätspaktes zuständig ist und die Lasten einer Verletzung trägt (C)
(Art. 109 Abs. 5, Art. 1 Nr. 20 des Entwurfs) sind zu begrüßen; sie waren überfällig.

2. Regionale Steuerautonomie

Die Stärkung regionaler Steuerautonomie bleibt weit hinter den Erwartungen zurück, was nach den Erfahrungen in der Bundesstaatskommission nicht am Bund, als vielmehr an den Ländern selbst liegt. Die nunmehr vorgesehene Möglichkeit für die Länder, selbst die Steuersätze bei der Grunderwerbssteuer festzusetzen (Art. 105 Abs. 2a Satz 2, Art. 1 Nr. 18 des Entwurfs) sind fast mehr ein Zugeständnis der Länder, die sich nicht einmal darauf einigen konnten, die Gesetzgebung und damit die politische Verantwortungen für die Steuern zu übernehmen, deren Ertrag ihnen ganz zukommt.

3. Neuregelung der Finanzhilfen

(B) Bei der Neuregelung der Finanzhilfen (ehemals Art. 104a Abs. 4) im neuen Art 104b (D)
(Art. 1 Nr. 17 des Entwurfs) sind die zwingende Befristung (Art. 104b Abs. 2 Satz 2) und Degression (Art. 104b Abs. 2 Satz 3) ausdrücklich zu begrüßen. Die Finanzhilfen des Bundes sollen eine Ausnahme bleiben und ein aktuelles Bedürfnis befriedigen Sie sind eine notwendige Ergänzung des Finanzausgleichs, der eher eine Antwort auf strukturelle Probleme darstellt und dessen Verfahren daher - auch zeitlich - sehr aufwändig ist. Die Finanzhilfen nähern sich damit der Praxis anderer Bundesstaaten, bei denen dem Bund auch die Möglichkeit finanzieller Sonderhilfen eingeräumt werden.

Bedenken sind angebracht im Hinblick auf die in Absatz 2 vorgesehene Formalternative Zustimmungsgesetz oder Bundeshaushalt und Verwaltungsvereinbarung. Letztere Form entspricht nicht der Bedeutung der Finanzhilfen im Bundesstaat und führt zu einer materiellen Entparlamentarisierung und damit zu einem Transparenzverlust. Im Bundeshaushalt werden lediglich die Summen, die der Bund zur Verfügung stellt, und die allgemeine Zielsetzung, der Zweck, fixiert. Eine differenzierte Festlegung ist unüblich. Außerdem geraten in dem riesigen Zahlenapparat des Bundeshaushalts Einzelposten leicht aus dem Blickfeld. Über das Zustimmungsrecht können die Länder in dem transparenteren Gesetzgebungsverfahren zudem Versuche des Bundes, sie durch Finanzhilfen zu ködern, eher abwehren. Das ist bei Verwaltungsvereinbarungen, bei denen der Ressorteinfluss oft stärker ist, schwieriger.

- (A) Wenn die Bundesfinanzhilfen auf aktuelle Bedürfnisse reagieren können sollen, dann ist der in Absatz 1 vorgesehene, vom alten Recht übernommene Versuch der Einhegung nicht sinnvoll, zumal die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ein Dauerzustand zu sein scheint. Es ist auch nicht einzusehen, dass die Hilfe nur für „Investitionen“ geleistet werden darf. Der Begriff wird wegen seiner Funktion in Art. 115 GG, die Verschuldensgrenze des Bundes zu limitieren, sinnvoller Weise sehr restriktiv aufgefasst. Die Bedürfnisse, auf die zu reagieren Art. 104b GG eine Möglichkeit schaffen soll, können aber durchaus unabhängig von diesem Investitionsbegriff auftauchen. (C)
- Erst Recht macht es von der durch den Entwurf gestärkten Funktion der Finanzhilfe, eine ad hoc- und zeitlich begrenzte Hilfe zu sein, keinen Sinn, die Finanzhilfe, und sei es negativ, an Gesetzgebungskompetenzen zu binden, wie das in Art. 104b Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs geschieht.
- Die derzeitige Debatte ist ein beredtes Beispiel dafür. Es ist bekannt, dass in den nächsten Jahren wegen der diesmal erfreulichen demographischen Entwicklung ein erneuter Massenansturm auf die Hochschulen einsetzen wird. Er wird nur temporär sein und seine Berücksichtigung im Finanzausgleich ist daher schwer zu bewerkstelligen, wenn nicht politisch unmöglich. Selbst reichere Länder werden ihm finanziell nicht adäquat begegnen können. Er ist daher ein idealer Kandidat für eine Finanzhilfe des Bundes. Da es vor allem um Lehrkapazität geht, muss das Geld vor allem in die bibliothekarische Versorgung und zu einem nicht geringen Teil in Personal gesteckt werden. Beides ist selbstverständlich vom üblichen Investitionsbegriff nicht umfasst. (D)
- (B) Die Neufassung schließt eine entsprechende Hilfe des Bundes also aus zwei Gründen aus: Fehlende Subsumtion unter den Investitionsbegriff und Verbot der Hilfe über Art. 104 Abs. 1 S. 2 des Entwurfs, also der Hilfe in Sachgebieten ausschließlicher Landesgesetzgebung.
- Da Hilfe aber unabweisbar ist, verfällt man, wenn man den Nachrichten trauen kann, sozusagen in Notwehr auf ein Täuschungsmanöver, bei dem aber alle Beteiligten Bescheid wissen. Der Bund gibt über die Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung Forschungsgelder mit der Auflage, damit zwar Forschung zu fördern, aber die entsprechende

(A) Summe an vom Land vorgesehenen Forschungsgeldern einzusparen und sie dem Ausbildungsetat zuzuschlagen. Rechtlich gesehen ist das eine Umgehung und politisch gesehen ein Maß an Unseriösität, das nur Wasser auf die Mühlen derer ist, die schon immer Politik für ein schmutziges Geschäft gehalten haben. (C)

Wenn man daher in den Bedingungen für Bundeshilfen großzügiger wäre und in der Befristung und der Degression die eigentliche Bindung sieht, könnte man auch vermeiden, dass der Hochschulbereich entgegen dem Wunsch der Länder wieder ganz in die Gemeinschaftsaufgabe fiele, die ja dem Bund ein höheres Mitspracherecht einräumt.

Um an dem vorgeschlagenen Art. 104b nicht allzu viel zu ändern, könnte die Formulierung unter Aufnahme aller oben geäußerten Bedenken lauten:

(1) Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen insbesondere für bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbänden) gewähren, die

1.

2.

3.

erforderlich sind.

(B) **(2) Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, geregelt. Die Mittel sind befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Abständen zu überprüfen. Die Finanzhilfen sind im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen zu gestalten.** (D)

(3)

Man muss sich auch darüber im Klaren sein, dass Bundesfinanzhilfen das Politikfeld, in das sie gegeben werden, privilegieren. Da die Länder zur Mit- oder Gegenfinanzierung verpflichtet werden, ist das Politikfeld für die Landespolitik attraktiver als andere, die keine zusätzliche Finanzierung erwarten können. Da alle politischen Kräfte beteuern, dass in dem rohstoffarmen Land Bildung und Ausbildung Priorität genießen sollen, wäre es schwer zu verstehen, wenn zwar andere Politikbereiche von Bundeshilfen profitieren können, nicht aber dieser Bereich.

(A) **4. Abbau von Gemeinschaftsaufgaben und der mit ihr verbundenen Mischfinanzierung** (C)

Die Gemeinschaftsaufgaben nehmen an der eben beschriebenen Privilegierung des jeweiligen Politikfeldes teil. Ob das Instrument, das erfreulicher Weise durch die Aufhebung des Absätze 3 bis 5 in **Art. 91a**, Art. 1 Nr. 13 vereinfacht worden ist, für die verbleibenden Agenden noch das Richtige ist, mag man bezweifeln. Auch weil dahinter nicht unerhebliche Transferleistungen in die ostdeutschen Länder stecken, gehörte das jedoch zu den politischen Tabus. Bedauerlicherweise sieht das Föderalismusreform-Begleitgesetz noch keine nach **Art. 91a Abs. 2** des Entwurfs mögliche Vereinfachung des Verfahrens vor.

Weniger verständlich ist, dass der Bund zwar seinen Anteil an der Finanzierung des Hochschulbaus bis 2019 den Ländern nach einer pauschalen Berechnung übertragen will, eine Zweckbindung für den Hochschulbau aber nur bis 2013 vorgesehen ist (**Art. 143c Abs. 2 und 3**, Art. 1 Nr. 23 des Entwurfs). Dies ist eine zusätzliche Deprivilegierung des Hochschulbereichs.

(B) Unverständlich ist die Beschränkung der Mitfinanzierung des Bundes im Hochschulbereich auf die Förderung wissenschaftlicher Forschung und von Forschungsbauten (**Art. 91b Abs. 1 Nr. 2**, Art. 1 Nr. 13 des Entwurfs). Bei einer Institution, deren Sinn darin besteht, Forschung und Ausbildung gerade zu verknüpfen, ist diese Differenzierung gelinde gesagt merkwürdig. Praktisch wird das darauf hinauslaufen, dass Bibliotheken und Rechenzentren als Forschungsbauten deklariert und anerkannt werden und die ganzen naturwissenschaftlichen und medizinischen Institute, ganz gleich, ob sie Hörsäle enthalten oder nicht, ebenfalls. Und auch die Geistes- und Sozialwissenschaftler werden nicht ruhen, bis ihre Institute in Forschungsinstitute umbenannt sind. (D)

Angesichts der Tatsache, dass in den letzten zehn Jahren die Hochschulen finanziell zunehmend schlechter gestellt worden sind, die Forschungsinstitute außerhalb der Hochschulen und die Forschungsförderungsorganisationen aber regelmäßig Zuwächse erhalten haben, hat sich eine Schere aufgetan, die dem Nachwuchs für die sicherlich förderungswürdige Forschung, der fast ausschließlich auf den Universitäten ausgebildet wird, immer schlechtere Ausbildungsmöglichkeiten bietet. Die Grundausrüstung der Hochschulen ge-

(A) langt zunehmend in einen beklagenswerten Zustand. Dieser Trend wird durch die rigorose Konzentration der möglichen Mitfinanzierung auf Forschung verstärkt. (C)

Andererseits ist der in der Bundesstaatskommission von Länderseite vehement vorgetragene Wunsch, im Hochschulbereich möglichst ohne Ingerenzen des Bundes walten zu können, verständlich. Durch die praktisch ersatzlose Aufhebung der Rahmenkompetenz für diesen Bereich ist diesem Wunsch in einem wesentlichen Punkt Rechnung getragen. Was die finanziellen Anforderungen des Hochschulbereichs außerhalb der Forschung angeht, so sind die Länder aber, wie das oben S. 15 erwähnte Beispiel zeigt, nicht in der Lage, Sonderanforderungen wie zum Beispiele einem erneuten relevanten Ansteigen der Studierendenzahlen finanziell gerecht zu werden. Deshalb darf zur Lösung des Problems auf die Ausführungen zu Art. 104b des Entwurfs verwiesen werden (S. 14 -16). Diese Lösung hätte den Vorteil, dem Länderwunsch insoweit entgegen zu kommen, als keine Gemeinschaftsaufgabe und damit eine gleichberechtigte Mitsprache des Bundes entsteht.

(B) (D)

(A)

Stellungnahme

(C)

Recht, Wettbewerbspolitik und
Versicherung

Datum
10. April 2006

Dokumenten-Nr.
D 0026

Seite
1 von 6

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des
Grundgesetzes vom 7. März 2006 (Föderalismusreform)**

(B)

(D)

Der BDI ist Träger der Initiative

**Deutschland
Land der Ideen**



Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.
Mitgliedsverband der UNICE

Hausanschrift
Breite Straße 29
10178 Berlin

Postanschrift
11053 Berlin

Telekontakte
Tel.: 030 2026-1436
Fax: 030 2026-2436

Internet
<http://www.bdi-online.de>

E-Mail
K.Scheel@bdi-online.de

(A)

Seite
2 von 8

(C)

Einleitung

Der BDI sieht in der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland ein wichtiges Element ihres Erfolges. Die Gliederung des Bundes in Länder ermöglicht es, regional bedeutsame Entscheidungen nahe am Bürger zu treffen. Dies entspricht dem Grundprinzip subsidiärer Organisation. Der BDI begrüßt, dass mit der von der großen Koalition vorangetriebenen Föderalismusreform die Stärken unseres föderalen Systems besser zur Geltung gebracht werden sollen. Gleichzeitig werden die in den letzten Jahren immer deutlicher hervorgetretenen Schwächen reduziert.

Aus Sicht der Wirtschaft muss die Bundesregierung in der Lage sein, die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands durch eine aktive Reformpolitik zu verbessern. Außerdem erfordert die fortschreitende Integration Europas, dass Deutschland seine Interessen in diesen Prozess so wirksam wie möglich einbringen kann. Der Bund muss daher handlungsfähiger werden. Deutschland steht im Wettbewerb mit Staaten, die in der Lage sind, schneller zu agieren und die Wettbewerbsfähigkeit ihres Standortes aktiver zu gestalten. Auch der Wettbewerb der Länder untereinander ist durch eine Auszehrung ihrer Kompetenzen und zahlreichen Mechanismen der Selbstkoordinierung gebremst. Der BDI begrüßt daher, dass durch die Föderalismusreform die Zuständigkeiten im Bundesstaat wieder klarer verteilt werden können. Denn Wettbewerb ist ein wesentliches Element des Erfolges unseres föderalen Systems.

Der BDI begrüßt insbesondere:

- die Reduktion der Zahl zustimmungspflichtiger Gesetze durch die Änderung des Art. 84 Abs. 1 GG,
- die Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz in Art. 75 GG,
- die Einschränkung der Erforderlichkeitsklausel in Art. 73 Abs. 2 GG,
- die Entflechtung der Kompetenzen im Bereich Forschung und Hochschule.

(B)

(D)

Der BDI schlägt darüber hinaus vor:

- die Stärkung der Rolle des Bundes bei der Vertretung Deutschlands in Brüssel,
- die Klarstellung der Abgrenzung von Bundes- und Landeskompetenzen im Bereich des Umweltschutzes,
- die Klarstellung der Finanzierungsverantwortungen im Bereich der Forschungsförderung des Bundes.

Insgesamt bewertet der BDI den Vorschlag der großen Koalition positiv. Er wird unser Land voranbringen. Zwar ist es nicht der „große Wurf“. Der BDI hätte sich auch eine Erleichterung der Möglichkeiten der Länderneugliederung gewünscht. Außerdem wird auf eine Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern nicht verzichtet werden können. Vor dem Hintergrund dieser Gesamtbewertung fordert der BDI alle Beteiligten auf, die Reform möglichst schnell umzusetzen.

(A)

Seite
3 von 6

(C)

Im Einzelnen:

1. Entflechtung der Kompetenzen von Bund und Ländern

Die Entflechtung der Kompetenzen von Bund und Ländern ist ein allgemein anerkanntes Reformziel. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen des Grundgesetzes sind aus Sicht des BDI insgesamt sachgerecht.

a. Reduzierung der Zustimmungsrechte des Bundesrates, Art. 84 GG

Dies gilt insbesondere für die Reduzierung der Zustimmungsrechte des Bundesrates. Daher unterstützt der BDI den Vorschlag, durch Änderung von Art. 84 GG dem Bund die Möglichkeit zu geben, Regelungen zu Verwaltungsverfahren und Einrichtung der Behörden auch ohne Zustimmung des Bundesrates zu treffen und den Ländern im Gegenzug ein Abweichungsrecht einzuräumen. Damit wird den Ländern die Möglichkeit gegeben, Verwaltungsverfahren und -organisation regionalen Bedürfnissen anzupassen. Der BDI weist aber darauf hin, dass der Möglichkeit für den Bund, abweichungsfeste Vollregelungen mit Zustimmung des Bundesrates zu treffen, für zentrale Bereiche des Wirtschaftsrechts eine große Bedeutung zukommt.

b. Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz, Art. 75 GG

Aus Sicht des BDI war die Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG vor allem im Lichte der Juniorprofessur-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nur wenig geeignet, Regelungsbedürfnisse des Bundes und der Länder in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Daher begrüßt der BDI die Abschaffung von Art. 75 GG. Die Überführung des Großteils der in Art. 75 GG aufgeführten Regelungsmaterien in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes ist vor diesem Hintergrund sachgerecht.

Dadurch wird es dem Bund möglich, Vollregelungen in Bereichen zu erlassen, in denen er bislang auf eine wenig konturscharfe Rahmengesetzgebungskompetenz beschränkt war. Gleichzeitig bekommen die Länder die Möglichkeit, eigene Regelungskonzepte im Bereich der jetzt in Art. 72 Abs. 3 GG -neu- vorgesehenen Abweichungsgesetzgebungskompetenz zu verfolgen. Dadurch kann vor allem Europarecht in diesen Bereichen zügiger vollständig umgesetzt werden.

Die Regelungszuständigkeit aus Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a (Allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens) grundsätzlich den Ländern zuzuordnen und nur den Bereich von Hochschulzugang und Hochschulabschlüssen in die konkurrierende Bundeskompetenz zu übernehmen führt zu mehr Freiheit der Länder in der Bildungspolitik und somit zu mehr Wettbewerb auf diesem Gebiet. Auch diese Entscheidung wird insofern vom BDI begrüßt.

c. Begrenzung der Erforderlichkeitsklausel, Art. 72 Abs. 2 GG

Schließlich wird durch die Begrenzung des Anwendungsbereiches der 1994 in ihren Voraussetzungen verschärften „Erforderlichkeitsklausel“ in Art. 72 Abs. 2 GG das rechtliche Risiko einer Aufhebung von Bundesrecht wegen fehlender Erforderlichkeit vermindert.

(B)

(D)

(A)

Seite
4 von 6

(C)

2. Kompetenzgefüge im Umweltrecht optimieren

Der BDI begrüßt die Abschaffung der Rahmengesetzgebung und die Überführung der bisher in Art. 75 GG enthaltenen Kompetenztitel des Umweltrechts in die konkurrierende Gesetzgebung. Damit ist es grundsätzlich leichter möglich als bisher, bundeseinheitliches Umweltrecht zu schaffen. Bundeseinheitliches Umweltrecht ist - auch in den Bereichen des Wasserhaushalts- und des Naturschutzrechts - ein wesentlicher Standortvorteil, weil es die Rechtsanwendung für in mehreren Bundesländern tätige Unternehmen zu vereinfachen geeignet ist.

Die Abweichungsrechte der Länder im Umweltrecht finden dagegen nicht die ungeteilte Zustimmung der Industrie, weil sie die Rechtszersplitterung grundsätzlich weiter zulassen. Sie sind aber als "notwendiges Übel" für das Gelingen der Reform unvermeidbar. Der BDI begrüßt deswegen ausdrücklich, dass im Bereich des Wasserhaushaltsrechts die stoff- und anlagenbezogenen Regelungen aus der Abweichungskompetenz der Länder ausgenommen sind. Das gleiche gilt für die ebenfalls abweichungsfesten Grundsätze des Naturschutzes. Hier fehlt allerdings bisher eine klare Definition des Begriffs "Grundsätze des Naturschutzes". Die entsprechende Passage in der Gesetzesbegründung ist insoweit nicht hinreichend genau.

Der BDI begrüßt des Weiteren die Begrenzung des Geltungsbereichs der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG. Angesichts der bereits angelaufenen Arbeiten an einer Europäischen Abfall-Rahmenrichtlinie und der daraus folgenden Umsetzungsnotwendigkeit, aber auch aus grundsätzlichen Erwägungen heraus fordert der BDI allerdings, das Recht der Abfallwirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG -neu-) ebenfalls aus dem Geltungsbereich der Erforderlichkeitsklausel auszunehmen. Gerade im Bereich der Abfallwirtschaft sind bundeseinheitliche Regelungen eine Voraussetzung für mehr Wettbewerb. Um für diese Entwicklung einen stabilen und einheitlichen Rechtsrahmen zu ermöglichen, ist es auch unabhängig von europarechtlichen Regelungen nicht sinnvoll, dass in diesem Bereich bundeseinheitliche Regelungen unter dem Vorbehalt einer verfassungsgerichtlichen Prüfung ihrer Erforderlichkeit stehen.

Der BDI unterstützt darüber hinaus das Bestreben, die Europatauglichkeit des Grundgesetzes zu steigern. Hierfür ist aber eine Ergänzung der Begründung zu Art. 72 Abs. 2 GG -neu- zu erwägen. Die Gesetzesbegründung nimmt bereits auf die übereinstimmende Auffassung von Bund und Ländern Bezug, dass es einer Prüfung der Erforderlichkeit der von Art. 72 Abs. 2 GG ausgenommenen Materien nicht mehr bedarf. In der Begründung zu Art. 72 Abs. 3 GG -neu- wird des Weiteren zu Recht angemerkt, dass die Länder bei der Abweichungsgesetzgebung in gleicher Weise an verfassungs-, völker- und europarechtliche Vorgaben gebunden sind wie der Bund. Der BDI schlägt daher angesichts der Notwendigkeit der zügigen und einheitlichen Umsetzung europarechtlicher Vorgaben vor, den folgenden zusätzlichen Passus in die Begründung zu Art. 72 Abs. 2 GG -neu- aufzunehmen: "Bei der Umsetzung europarechtlicher Vorgaben durch den Bund ist von der Erforderlichkeit der bundeseinheitlichen Regelung auszugehen."

(B)

(D)

(A)

Seite
5 von 6

(C)

3. Kompetenzen im Bereich Bildung und Hochschule für mehr Autonomie öffnen

Der BDI begrüßt, dass durch die Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz im Hochschulrecht eine wesentliche Quelle der Rechtsunsicherheit beseitigt wird. Die Zuordnung dieser Gesetzgebungsmaterien zum Kompetenzbereich der Länder ist dann sachgerecht, wenn die Länder sie dazu nutzen, den Hochschulen mehr Autonomie einzuräumen. Dabei kann der Wettbewerb helfen. Die Signale sind hoffnungsvoll. Richtig ist allerdings auch, die Mobilität dadurch sicherzustellen, dass der Bund den Hochschulzugang und die Hochschulabschlüsse zentral regelt. Auch die für die Überleitung des Finanzierungsvolumens der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau getroffene Regelung scheint insgesamt sachgerecht. Entscheidend wird sein, auch die Finanzierung der Hochschulen wettbewerblich, nämlich über Bildungsgutscheine zu organisieren. Bund und Länder sollten eine Vereinbarung darüber treffen, wie den Hochschulen dauerhaft eine ausreichende öffentliche Finanzierungsgrundlage garantiert werden kann. Entscheidend ist nicht der Wettbewerb zwischen Ländern mit unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen, sondern der Wettbewerb zwischen den Hochschulen.

4. Handlungsmöglichkeiten des Bundes in Brüssel stärken

Die Industrie leidet in zunehmendem Maße daran, dass das Gewicht der Bundesrepublik Deutschland in den Entscheidungsprozessen in der Europäischen Union geringer ist, als es nach der wirtschaftlichen und politischen Bedeutung der Bundesrepublik Deutschland sein müsste. Ein Grund dafür sind die außerordentlich komplexen Prozeduren der innerstaatlichen Entscheidungsfindung nach Art. 23 GG. Der BDI tritt dafür ein, dass der Bund als Vertreter der Interessen des Gesamtstaates auf europäischer Ebene gestärkt wird. Deutschland muss in Bezug auf die Effektivität von Willensbildung nach innen und Vertretung nach außen auf Augenhöhe mit anderen Mitgliedstaaten agieren können. Davon können auch die Länder profitieren. Daher sollte der so genannte „Ländervertreter“ nach Art. 23 Abs. 6 GG vollständig gestrichen werden. Er hat sich nicht bewährt. Vielmehr sollten die Mitwirkungsrechte der Länder durch eine effektive Konsultation und Beratung im Vorfeld von Verhandlungen gestärkt werden. Aus Sicht des BDI ist es daher sinnvoll, die Absätze 3 und 4 des Art. 23 GG zu streichen. In Abs. 5 sollte eine Konsultation von Bundesrat und Bundestag nur bei solchen Sachverhalten vorgesehen werden, die innerstaatlich den Erlass eines Gesetzes bzw. eines Zustimmungsgesetzes erfordern und die unter die ausschließliche Kompetenz der Länder fallen. Eine Bindung der deutschen Verhandlungsdelegation sollte nur insoweit erfolgen, als grundsätzliche Fragen des gesamtstaatlichen Interesses betroffen sind.

(B)

(D)

(A)

Seite
6 von 6

(C)

5. Länderneugliederung vereinfachen

Auch wenn die Frage der Neugliederung der Länder nicht Gegenstand des Vorschlages der großen Koalition ist, möchte der BDI auch an dieser Stelle an seine Forderung erinnern, die Länderneugliederungen zu vereinfachen. Das Verfahren des Art. 29 GG baut außerordentlich hohe Hürden auf. Insbesondere ist nicht ersichtlich, wieso die Bevölkerung eines Gebietsteils eines Landes, das nicht von der Teilneugliederung der Länder betroffen sein soll, eine Länderneugliederung verhindern können soll, durch die ein anderer Gebietsteil desselben Bundeslandes betroffen wird. Vor dem Hintergrund der außerordentlich unterschiedlichen Leistungskraft der Länder möchte der BDI daher seinen Vorschlag wiederholen, Art. 29 GG so zu vereinfachen, dass entscheidend die Mehrheit der Abstimmenden des neu zu gliedernden Landes ist.

6. Vorgesehene Änderungen im Steuerverfahrensrecht

Der BDI begrüßt, dass der Gesetzgeber eine rechtliche Grundlage für die langjährige Verwaltungspraxis der Erteilung verbindlicher Auskünfte in § 89 Abs. 2 AO schaffen will. Im Detail wird jedoch noch Änderungs- und Ergänzungsbedarf gesehen. So müssen zum Beispiel die Voraussetzungen für die Erteilung der verbindlichen Auskunft noch genauer geregelt werden.

(B)

(D)

(A) Prof. Dr. Christoph Möllers

(C)

**Stichpunkte zur Anhörung
Föderalismusreform Allgemeiner Teil
Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
15. und 16. Mai 2006**

I. Neuordnung der Bundesstaatlichkeit – Maßstäbe ihrer Bewertung

Der vorliegende Entwurf bezweckt im Kern die Stärkung demokratischer Verantwortlichkeit auf Bundes- und Länderebene. Die Stimmen der Wahlberechtigten sollen auf beiden Ebenen eine größere politische Bedeutung erhalten: auf der Länderebene durch die Rückgabe von Gesetzgebungskompetenzen, auf Bundesebene durch die Verringerung des Zustimmungserfordernisses. Entsprechend funktioniert die Reform nur als ein Pakt zwischen Bund und Ländern, in welchem beide Gesetzgebungskompetenzen gegen Zustimmungrechte „tauschen“. Die Reform bewertet sich demnach an zwei Maßstäben: an der Zunahme demokratischer Gestaltungsspielräume auf beiden Ebenen und an der Ausgewogenheit der wechselseitigen Zugeständnisse.

(B)

(D)

II. Neuordnung des Zustimmungserfordernisses

1. Maßstab

Maßstab für die Neuordnung ist der Rückgang des Anteils der Zustimmungsgesetze.

2. Art. 84 Abs. 1 neu

Art. 84 Abs. 1 alt ist der wichtigste Anknüpfungspunkt für das Zustimmungserfordernis des Bundesrates bei der Bundesgesetzgebung. Die vorgeschlagene Neufassung des Art. 84 neu sieht drei Stufen vor: Auf der ersten Stufe können die Länder Verfahren und Organisation des Vollzugs von Bundesrecht regeln. Auf der zweiten Stufe

- (A) kann der Bund Verfahrensregelungen treffen, von denen die Länder abweichen dürfen. Auf der dritten Stufe kann der Bund unter bestimmten Bedingungen mit Zustimmung des Bundesrates Regelungen treffen, von denen die Länder nicht abweichen dürfen.
- Entscheidend ist die Bewertung der zweiten Stufe als der wesentlichen Neuerung. Die neue Kompetenz des Bundes, Verfahrensfragen zustimmungsfrei zu regeln, wird durch eine praktische Beschränkung seiner Regelungsmöglichkeiten erkaufte: Denn das Zustimmungserfordernis ergab sich ja bisher gerade daraus, dass der Bund mit einer Verfahrens- oder Organisationsregelung die Länder **binden** wollte. Da eine Abtrennung von nicht zustimmungsbedürftigen materiellen und zustimmungsbedürftigen prozeduralen Regeln möglich war, gibt Art. 84 Abs. 1 neu dem Bund lediglich eine zusätzliche Kompetenz zur Schaffung von Verfahrens**angeboten**, die vornehmlich regelungsschwache Länder wahrnehmen werden. Der dadurch zunehmende Koordinationsbedarf zwischen den Ländern wird zu Absprachen der Länderexekutiven führen, die von den Landtagen allenfalls ratifiziert werden. Trotzdem ist der Grundgedanke der Regelung überzeugend, weil sie dem Bund die Gelegenheit gibt, ein stimmiges, materielles und Verfahrensrecht integrierendes Regelungskonzept eigenverantwortlich zu entwickeln.
- (B) Nimmt man den Regelungsentwurf deswegen trotz der erwähnten Probleme hin, so sind folgende spezifischen Punkte zu bedenken:
- *Abweichungskompetenz der Länder*: Diese weist spezifische Probleme auf, die unten eingehender zu diskutieren sind (S. 5 f.), mit Blick auf den Fall des Art. 84 Abs. 1 neu aber hinnehmbar erscheinen.
 - *Organisationsrecht*: Die Herausnahme des Organisationsrechts wie auch das Verbot, die Kommunen zu adressieren, sind zu begrüßen. Praktisch steht das Organisationsrecht den eigenstaatlichen Kernkompetenzen der Länder näher als das Verfahrensrecht. Zudem ist es weniger relevant für Bürger, die von einer Regelung betroffen sind.
 - *Frist*: Die Inkorporation der Sechs-Monats-Frist des Art. 72 Abs. 3 S. 2 neu in Art. 84 Abs. 1 neu ist abzulehnen. Damit wird dem Bundestag die gerade eingeräumte Gestaltungsmöglichkeit für die Dauer von einem **Achtel der Legislaturperiode** genommen. Dies begründet zum ersten einen Legitimationsverlust des Deutschen Bundestages, der für Wirkungen seiner gesetzlichen Ent-
- (C)
- (D)

- (A) scheidungen, die innerhalb der Legislaturperiode spürbar werden, zur Wahl steht. Zum zweiten ist unklar, welchem Zweck die Regelung dienen soll. Die (nicht überbeschäftigten) Landtage haben genug Gelegenheit, auf ein entstehendes Gesetzgebungsprojekt des Bundes zu reagieren. (C)
- *Bindende Regelungen:* Auf die Bedingung „In Ausnahmefällen...wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung“ in Art. 84 Abs. 1 S. 3 neu kann verzichtet werden. Sie ist nicht justitiabel und wegen des Zustimmungserfordernisses politisch überflüssig. Grundsätzlich erscheint es zweifelhaft, warum einzelne Länder, die einen eigenverantwortlichen Weg gehen wollen, daran durch die Zustimmung der Ländermehrheit im Bundesrat gehindert werden sollten.

Im Ergebnis gestattet Art. 84 neu dem Bund eigenverantwortliche einheitliche Ausgestaltung von materiellen und Verfahrensregelungen. Allerdings wird die Regelung zu einer asymmetrischen Struktur führen, in der Bundesregelungen von regelungsschwächeren Bundesländern genutzt werden. Größte Bedenken erweckt die Anwendbarkeit der Frist des Art. 72 Abs. 3 S. 2 neu.

- (B) 3. Art. 104 Abs. 4 neu (D)
- Art. 104 Abs. 4 neu soll zunächst die Kostenverantwortlichkeit des Bundes präzisieren. Dies ist nach einer in der Föderalismuskommission herrschenden, freilich nicht plausiblen Sicht nötig, weil die Rücknahme der Zustimmungsbedürftigkeit in Art. 84 Abs. 1 neu auf der Kostenseite zu kompensieren war. Überzeugend ist dieses Bedürfnis nicht, denn nach Art. 84 Abs. 1 neu können die Länder zur Abwehr von verfahrensinduzierten Kosten eine eigene Verfahrensregelung treffen. Durch materielles Recht induzierte Kosten konnten sie aber auch nach geltendem Recht nicht abwehren. Zudem ersetzt ein Zustimmungsvorbehalt nicht die demokratisch gebotene Konnexität von Entscheidung und Kosten. Tatsächlich geht es der Neuregelung also nicht um Kompensation der Wirkungen von Art. 84 neu, sondern um die Neuregelung der Kostenverantwortlichkeit für den Vollzug von Bundesrecht.
- Vor diesem Hintergrund erscheint die im Entwurf gewählte Lösung als die schlechteste der drei in der Föderalismuskommission diskutierten (Alternativen: Deckungsquotenverfahren analog Art. 106 Abs. 3, 4 GG oder Kostenberechnung samt Kosten-

(A) ausgleich). Die gewählte Lösung hebt die Zustimmungsquote deutlich an: Von nun an bedürften selbst solche Gesetze, die vollständig durch den Bund finanziert werden, der Zustimmung des Bundesrates, wenn sie einen Anspruch auf eine Geld- oder geldwerte Sachleistung einräumen. Dies erweckt zwei Bedenken:

- Die Regelung verwehrt es dem Bund selbst dann, eigenständig demokratisch zu gestalten, wenn er alle Kosten übernimmt und keinerlei Verfahrensregelungen trifft. Dies ist nicht zu rechtfertigen, weil dadurch eine Zustimmungsbedürftigkeit ohne rechtfertigenden Anknüpfungspunkt statuiert wird, die der fortbestehenden Systematik der Art. 84 Abs.1, 104 a Abs. 1 GG widerspricht.
- Die Regelung ist für eine unüberschaubare Vielzahl von Kontakten zwischen Verwaltung und Bürgern einschlägig und vergrößert die Zustimmungsbedürftigkeit unabsehbar. Der Hinweis in der Entschließung des Bundesrates (Drucks 180/06, S. 8), reine Genehmigungen fielen nicht darunter, deutet das Problem bereits an.

Im Ergebnis konterkariert dies die Reform des Art. 84 Abs. 1.

(B) 4. Zwischenbilanz
Art. 84 neu erscheint ein mit eigenen Problemen behafteter, aber durchaus gangbarer Weg, dem Bund mehr eigene demokratische Gestaltungsverantwortung zu geben. Dieser Gewinn wird aber durch die Neuregelung des Art. 104 Abs. 4 verspielt. Treten beide Regelungen in Kraft, steht der Bundesgesetzgeber als Verlierer da. Zu bedauern ist zudem, dass andere Zustimmungsregelungen, namentlich Art. 80 Abs. 2 GG, nicht in die Reform miteinbezogen wurden.

III. Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen

1. Maßstab

Verantwortungsklarheit wird durch eine Kompetenzgestaltung geschaffen, die eine eindeutige Zuordnung von Gesetzgebungsverantwortlichkeit durch justitiable, also nicht politisierbare Kompetenztitel sicherstellt.

- (A) 2. Ausnahmen von der Erforderlichkeit e Art. 72 Abs. 2 neu (C)
- Sehr zweifelhaft ist, ob die Ausnahmen von der Erforderlichkeitsprüfung die Handlungsspielräume des Bundestages vergrößern. Nicht zufällig hat das BVerfG die Prüfung dieser Klausel erst aufgenommen, nachdem der Verfassungsgeber ihm 1994 keine andere Wahl mehr gelassen hatte. Die geltende Fassung des Art. 72 Abs. 2 GG war ein typischer Fall symbolischer Gesetzgebung, weil man die Länderkompetenzen stärken wollte, ohne sich auf bestimmte Kompetenztitel einigen zu können. Für das Gericht bleibt die „Erforderlichkeit“ einer bundeseinheitlichen Regelung eine schwer fassbare Größe, die die Maßstäbe der Kompetenzprüfung politisiert. Eine solche Zurückhaltung zeigen auch Gerichte in anderen Rechtsordnungen. Entsprechend umständlich und ungewöhnlich faktenreich sind die bisherigen Prüfungen verlaufen, in denen das Gericht nicht umhin konnte, wiederum dem Bundesgesetzgeber einen Entscheidungsspielraum zu überlassen. Zudem hat das Gericht die Erforderlichkeit regelmäßig entsprechend der Kompetenz beurteilt: Wurde die Kompetenz bejaht, galt dies auch für die Erforderlichkeit und umgekehrt (Altenpflege, Hochschulrahmen, Studiengebühren, Ausnahme, aber ohne Begründung: Ladenschluss). Im Ergebnis werden die Ausnahmen von Art. 72 Abs. 2 die Kompetenzen des Bundes nicht vergrößern, sondern allenfalls die Streitanzahl erhöhen. Im Sinne eindeutiger Verantwortungszuweisungen sollte auf sie verzichtet werden.
- (B) (D)

3. Abweichungsmöglichkeit nach Art. 72 Abs. 3 neu

Die Reform schafft einen neuen Typ der Gesetzgebungskompetenz, bei der die Länder von einer Regelung des Bundes abweichen können. Hierbei handelt es sich um eine Art Musterentwurf des Bundes mit Geltung für diejenigen Länder, die keine eigene Regelung treffen können oder wollen.

Diese Kompetenzgestaltung erscheint aus Gründen der Rechtssicherheit und der demokratischen Verantwortlichkeit problematisch:

- Mit der Einführung eines „Anwendungsvorrangs“ des Landesrechts wird eine Regelungsfigur eingeführt, deren Probleme aus dem europäischen Gemeinschaftsrecht bekannt sind: Nunmehr sind immer zwei gesetzliche Regelungen zur Beurteilung der Rechtslage heranzuziehen. Dies führt zu einer Fülle von Unklarheiten, die noch verschärft werden, wenn europäisches Richtlinienrecht

- (A) eine Art doppelter Richtlinien-situation schafft. Damit wird das Ziel der Zunahme demokratischer Zurechenbarkeit gesetzlicher Entscheidungen verfehlt. (C)
- Bedenken erweckt wiederum die Sechsmonatsfrist des Art. 72 Abs. 3 neu. Mit dieser Regelung verliert der gesetzgebende Bundestag ein Achtel seiner Legislaturperiode zur Inkraftsetzung des Gesetzes. Dies ist wiederum eine Abnahme an demokratischer Handlungsfähigkeit des Bundes.

Im Ergebnis erscheint diese Innovation gegenüber der alten Rahmengesetzgebungskompetenz kein Gewinn an demokratischer Verantwortungsklarheit. Gingen Unklarheiten bis jetzt zunächst zulasten der Länder, so gehen sie jetzt zulasten des Bundes.

4. Neukompetenz des BVerfG

Unter den Bedingungen des Entwurfs ist die Einrichtung einer Feststellungskompetenz des BVerfG notwendig, da der Bund von seiner Befugnis, die Länder zu ermächtigen, keinen Gebrauch gemacht hat.

- (B) 5. Zwischenbilanz (D)
- Insgesamt verstärkt die Neuordnung die Gesetzgebungskompetenzen der Länder. Die Ausnahmen von der Erforderlichkeitsklausel werden dem Bund kaum größeren Gestaltungsspielraum bringen. Die neue Abweichungskompetenz schafft keine eindeutigere Rechtslage als die bestehende Rahmengesetzgebungskompetenz.

IV. „Europatauglichkeit“ der Neuordnung

Föderale Ordnungen sind immer nur eingeschränkt europatauglich. Jede Einbeziehung der Länder in die Willensbildung des Bundes auf europäischer Ebene kompensiert eine Form der Politikverflechtung mit einer anderen und schwächt die Verhandlungsposition des Bundes.

1. Art. 23 Abs. 6 S. 1 neu

- (A) Wenn man die Grundentscheidung zugunsten einer Wahrnehmung von Außenkompetenzen der Länder nachvollzieht, erscheint die Neufassung plausibel: Sie ermöglicht ein einheitliches Auftreten deutscher Vertreter im Rat und verhindert dadurch, dass der deutsche Vertreter mangels internen Konsenses keine Stimme abgeben kann. Zu begrüßen ist zudem die Begrenzung des Außenvertretungsrechts auf definierte Kompetenztitel. (C)
- Allerdings steht die Regelung im Widerspruch zum Bemühen des Europäischen Verfassungsvertrags, das Handeln des Rates kohärenter auszugestalten und die Verselbständigung der Fachministerräte zu beschränken.
- Im Ergebnis ist die Regelung eine deutliche Verbesserung zum geltenden Recht.

2. Haftungsregeln, Art. 104 a Abs. 6 neu

- (B) Die Haftungsregel ist überzeugend. Der Bezug auf die Zuständigkeitsordnung schafft eine Haftung des Verantwortlichen. Die Beteiligung des Bundes bei länderübergreifenden Sachverhalten gibt dem Bund einen doppelten Anreiz, sich zum ersten um eine vollzugsgeeignete Rechtsetzung zu kümmern, und zum zweiten den europäischen Rechtsweg bei Übergriffen europäischer Stellen zu beschreiten. Die Haftungsquote von 50 zu 35 zwischen Verursachern und Ländergesamtheit in Art. 104 a Abs. 6 S. 3 neu schafft einen deutlichen Anreiz zu einer sorgsamem Anwendung des europäischen Rechts. (D)

3. Stabilitätspakt, Art. 109 Abs. 5 neu

Die Regelung einer eindeutigen Zurechnung von Sanktionszahlungen ist gleichfalls zu begrüßen. Die Solidarquoten entziehen sich einer rechtswissenschaftlichen Bewertung.

VI. Gesamtbewertung

In seinem jetzigen Stadium erscheint der Entwurf deutlich unausgewogen zulasten des Bundes. Der Bund verliert Gesetzgebungskompetenzen. Die Zustimmungsbefähigung sinkt aber wegen Art. 104 a Abs. 4 neu, wenn überhaupt, nicht spürbar.

(A) Die Fristen des Art. 72 Abs. 3 neu behindern die Gestaltungsmöglichkeiten des Bundestages zusätzlich. (C)

Aus den genannten Gründen erscheint es notwendig,

- den Bezug auf Art. 72 Abs. 3 neu in Art. 84 Abs. 1 neu zu streichen,
- eine zustimmungsfreie Kostenausgleichsregel für Leistungsgesetze des Bundes zu finden und auf Art. 104 Abs. 4 neu zu verzichten.

Darüber hinaus erscheint es empfehlenswert,

- auf die neue Form der abweichenden Landesregelungen außerhalb von Art. 84 Abs. 1 neu zu verzichten und die fraglichen Titel eindeutig Bund oder Ländern zuzuweisen,
- auf die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG grundsätzlich zu verzichten.

(B) Göttingen, 4. Mai 2006 (D)

(A)

Prof. Dr. Ursula Münch

Professur für Innenpolitik und
Vergleichende Regierungslehre

Universität der Bundeswehr München · 85577 Neubiberg · Germany



(C)

Fakultät für Sozialwissenschaften

Telefon +49 89 6004-3002
 Telefax +49 89 6004-4409
 E-Mail ursula.muench@unibw.de

**Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen
Bundestages zum Thema „Föderalismusreform“ am 15. Mai 2006**

Die Stellungnahme bezieht sich v.a. auf Punkt A sowie allgemeine Aspekte von Punkt B.

I. Strukturelemente der Reform (Allgemeiner Teil)

(B)

A. Neuordnung der Zustimmungsrechte /Abbau gegenseitiger Blockaden

(D)

1. Politikverflechtung: Ausgangslage

Die Ausprägung als Verbundföderalismus galt zwar immer schon als Merkmal der bundesstaatlichen Ordnung Deutschlands, dessen negative Auswirkungen werden jedoch infolge der innerstaatlichen Gewichtsverschiebungen seit der deutschen Vereinigung sowie den inter- und supranationalen Veränderungen zunehmend wahrgenommen:

- Die weitreichenden Mitwirkungsrechte der Landesexekutiven stellen aus Sicht der Landesparlamente keinen Ersatz für die schwache Ausprägung der Elemente des Gestaltungsföderalismus dar; sie ändern auch nichts an der Einschätzung, dass die geringen legislativen Zuständigkeiten der Landesparlamente die Länder tendenziell zu Vollzugsorganen des Bundes degradieren.
- Die stark ausgeprägte vertikale und horizontale Kooperation, die sich zwangsläufig aus der föderativen Aufgabenverteilung sowie der Struktur des Bundesrates ergibt und die die bisher von Parteien und Bürgern überwiegend positiv eingeschätzte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse garantiert, geht zwangsläufig mit mangelnder Transparenz und einer Verringerung der politischen Handlungsoptionen einher. Weder der Bundes- noch der Landesgesetzgeber kontrollieren eigenständig politisch bedeutsame Materien, in denen sie ohne Absprachen entscheiden könnten.

(A) **zu 1. und Erwartungen:** (C)

Die Chancen auf eine umfassende und wirksame Föderalismusreform werden durch die heterogene Interessenlage innerhalb des Lagers der Länder selbst, der Komplexität von Konflikt- und Interessenkonstellationen, aber auch der Funktionsweise des Verbundsystems minimiert. Darüber hinaus sind ernsthafte Zweifel angebracht, ob es für das gesamte Gemeinwesen erfolgversprechend sein kann, den Pfad der bisherigen Entwicklung deutscher Bundesstaatlichkeit vollständig verlassen und ungeachtet struktureller und prozeduraler Entwicklungslinien eine bundesstaatliche Ordnung installieren zu wollen, die eine weitreichende Unabhängigkeit der politischen Ebenen i.S. der politischen und verwaltungsmäßigen Entflechtung zum Ideal erklärt.

Dass die Initiatoren der Reform dieses Dilemma durchaus erkannt haben, lässt sich aus der Tatsache schließen, dass sie zwar Entflechtung und stärkere Eigenständigkeit zu Zielen erklären, gleichzeitig aber einen Grundsatz, der die deutsche Bundesstaatlichkeit stärker prägt als jeder andere – die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ – zunächst nicht antasten. Bei der geplanten zweiten Stufe der Bundesstaatsreform zu den föderalen Finanzbeziehungen wird man dieses Problem nicht ausklammern können.

Die geplante Neuordnung der Kompetenzverteilung im Grundgesetz geht davon aus, dass eine Aufgabenentflechtung notwendig ist: Die Aufhebung der konkurrierenden Gesetzgebung für Besoldung und Versorgung im öffentlichen Dienst und der Rahmengesetzgebung sowie die Straffung des Katalogs konkurrierender Legislativbefugnisse weiten die ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen der Länder aus. Im Gegenzug wächst der legislative Handlungsspielraum des Bundes: zum einen durch die Verlagerung von Kompetenzen der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung in die ausschließliche Bundesgesetzgebung, sowie durch die Auflistung einer Vielzahl von konkurrierenden Zuständigkeiten, die der Bund künftig auch ohne Erforderlichkeitsnachweis in Anspruch nehmen kann. Zum anderen durch den Versuch, den Einfluss des Bundesrates auf die Bundesgesetzgebung einzuschränken.

(B) Mit der Neuverteilung der Kompetenzen soll das dem deutschen Bundesstaatsmodell an für sich nicht immanente Trennprinzip stärker berücksichtigt und der Wechsel von einem Beteiligungsföderalismus zu einem Gestaltungsföderalismus angestoßen werden. Diesen Weg kann man gehen wollen, und die jahrelange Diskussion in der Bundesrepublik um die Einführung eines so genannten „Wettbewerbsföderalismus“ oder „Konkurrenzföderalismus“ zeugt davon, dass in einer Phase der Diskussion um die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland zumindest die Vertreter der leistungsstärkeren Länder dies für einen zukunftsträchtigen Weg halten. (D)

Zu bedenken ist jedoch, dass die für diesen Systemwechsel erforderlichen finanzpolitischen und vor allem gesellschaftspolitischen Voraussetzungen in der Bundesrepublik nicht gegeben sind.

Vor diesem Hintergrund beschreitet man nicht den Weg genereller konditionierter Abweichungsrechte der Länder, sondern versucht eine Lösung über eng abgesteckte Teil- bzw. sogar Restkompetenzen. Diese definatorischen Einschnitte, wie sie in der aktuellen Vorlage zu finden sind, kosten Transparenz ohne im selben Maß Gestaltungspotentiale zu gewähren: Die Aufgabenverteilung bei den konkurrierenden Zuständigkeiten wird wesentlich schwieriger nachzuvollziehen sein als bisher.

- (A) Die Kombination aus (C)
- politikfeldspezifischer Abweichungsgesetzgebung der Länder für Teilgebiete, in denen der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat, bei gleichzeitig verzögertem Inkrafttreten der entsprechenden Bundesgesetze (bisher Materien der Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG) (Art. 72 Abs. 3 neu GG)
 - Beschränkung der Erforderlichkeitsklausel auf ausgewählte Politikfelder (Art. 72 Abs. 2 neu GG)
 - Befreiung des Bundes vom Begründungszwang nach Art. 72 Abs. 2 GG für einzelne Politikfelder
- wird dem Reformziel „die Ebenen des Bundes und der Länder, ..., deutlicher in ihren Zuständigkeiten und Finanzverantwortlichkeiten abzugrenzen“ nicht gerecht.

Gerade im Bildungswesen, das aufgrund nationaler und internationaler Herausforderungen und Vereinbarungen auch auf flexible Mehrebenenlösungen angewiesen ist, gefährdet die Abschottungslösung in Form eines Kooperationsverbotes (Art. 104b Abs. 1, Satz 2 neu GG) zudem mehr als „nur“ die von Politik und Gesellschaft reklamierten Höchstleistungen. Hier besteht die Gefahr, aus Sorge vor den Effizienzmängeln einer Politikverflechtung auf die positiven Aspekte des kooperativen Föderalismus zu verzichten.

Die negativen Folgen des gewählten Trennsystems könnte man durch eine generell anzuwendende (und damit vergleichsweise transparente) Regelung für konditionierte Zugriffsrechte bzw. Abweichungsrechte der Landtage vermeiden.¹ Diese entsprechen dem Anspruch, autonomieschonend wie gemeinschaftsverträglich zu sein. Konditionierte Abweichungsrechte erlauben dem Bund zunächst die vollständige Regelung einer Materie – ohne Beschränkung durch den Nachweis der Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung und damit ohne die vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil über die Juniorprofessur vom Juli 2004 aufgetragene restriktive Auslegung dieser Klausel.

- (B) Für den Fall, dass das Bundesgesetz den Vorstellungen einzelner Länder (normalerweise den der leistungsfähigeren Länder) nicht entsprechen sollte, könnten deren Landtage abweichende Regelungen erlassen. Mit Blick auf die mögliche politische Überprüfung durch den Bundestag oder den Bundesrat sowie eine juristische Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht würde sich der Landesgesetzgeber den entsprechenden Schritt sicherlich nicht leicht machen. (D)
- Ein derartiger Reformvorschlag zielt also nicht auf ein starres Trennsystem, sondern auf ein mit Erreichen eines gewissen Leistungsniveaus asymmetrisches föderatives System ab, in dem die Aufgabenwahrnehmung des einzelnen Landes in Zusammenhang zu seiner finanziellen und ökonomischen Leistungsfähigkeit steht.

Konditionierte Abweichungsrechte der Landtage wären grundsätzlich zwar auch mit den Ungleichgewichten in der Leistungsfähigkeit und Finanzkraft der Länder vereinbar, die von der zweiten Stufe der Bundesstaatsreform zu erwartende Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen wäre damit jedoch ebenfalls kompatibel.

¹ Vgl. u.a. die Vorschläge der Enquete-Kommission des Bayerischen Landtages von 2002 oder das Sondervotum von Senator Ernst Heinsen in der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ des Deutschen Bundestages.

- (A) **Zu den Erfolgsaussichten einer Föderalismusreform im Allgemeinen** (C)
- Eine politikwissenschaftliche Analyse der möglichen Auswirkungen einer Reform der föderativen Aufgabenverteilung kann von den Besonderheiten des bundesdeutschen Parteiensystems und dessen Wechselwirkung zum föderalen System nicht abstrahieren.
- „Integrierte“ Parteien mit einheitlicher Programmatik, gemeinsamen Ressourcen und durchlässigen Karrierepfaden, wie sie für die Bundesrepublik typisch sind, beeinflussen die Föderalismusreform stärker als dies eine ausschließlich auf verfassungsrechtliche Regelungen beschränkte Analyse offenbart:
- Anders als in den ansonsten häufig als Vorbild herangezogenen Bundesstaaten haben die Abhängigkeiten und personellen Verflechtungen in den bundesdeutschen politischen Parteien, deren Position in unserem Gemeinwesen ungleich bedeutsamer ist als etwa in der Schweiz oder den USA, unter Problemlösungsaspekten grundsätzlich positiv zu wertende Folgen. Dazu kommt, dass in den deutschen Parteien – wiederum im Unterschied zur Schweiz, den USA oder auch Kanada – die bundespolitische Ausrichtung eindeutig dominiert. Die Bundespolitik spielt nicht nur in den Landtagswahlen und bei der Bildung von Landesregierungen eine wichtige Rolle, sondern (meist) auch bei der individuellen Karriereentscheidung von Politikern.
- Aus diesem Tatbestand der engen inhaltlichen wie personellen Verbindung von Bundes- und Landespolitik in Kombination mit der Dominanz der Bundespolitik lässt sich mit Blick auf die Rolle der deutschen Parteien die These ableiten, dass selbst eine Veränderung im föderativen Kompetenzgefüge das Erscheinungsbild des deutschen Bundesstaates deutlich weniger beeinflussen wird, als dies die Auseinandersetzung um die Verortung der einen oder anderen Kompetenz vermuten lässt.
- Dieser Hinweis bestreitet nicht die grundsätzliche Bedeutung des Themas einer angemessenen Aufgaben- und Finanzverteilung in einem modernen Bundesstaat. Aber: Aus einer Verlagerung einzelner Kompetenzen auf die Länder oder aus einem sachlich als problematisch anzusehenden Verbot von Kooperationen im Bildungsbereich erfolgt noch kein Paradigmenwechsel im „Ranking“ von Bundes- und Landespolitik(ern).
- (B) (D)

Erwartungen zur Kostenfolgeregelung des Art. 104a 4 neu GG

Diese These lässt sich mit Blick auf Art. 84 Abs. 1 neu GG sowie auf Art. 104a Abs. 4 neu GG veranschaulichen: Unter Umständen bietet die Folgekostenklausel bundespolitisch ambitionierten Ministerpräsidenten eine willkommene Gelegenheit, um den aus der Neufassung von Art. 84 Abs. 1 GG folgenden Einflussverlust zu kompensieren. Dieses neue Zustimmungsrecht in der Finanzverfassung betrifft alle Bundesgesetze, deren Vollzug für sie erhebliche Kostenfolgen haben würde: mit dem Vorhaben, den Anteil zustimmungspflichtiger Bundesgesetze zu halbieren (von 60 % auf 30 %), ist es schwierig zu vereinbaren.

Gestaltungsfähigkeit des Deutschen Bundestages und institutionelle Balance der gesetzgebenden Körperschaften

Im Unterschied zu einem Einheitsstaat sind im parlamentarischen Bundesstaat Regierungsmehrheit und Gesetzgebungsmehrheit nicht zwangsläufig deckungsgleich. Vor allem in föderativen Systemen mit einer kompetenzstarken zweiten Kammer ist die Gefahr der Entscheidungsblockade groß.

Darüber hinaus wird in der Bundesrepublik Deutschland die institutionelle Balance von der Stellung der politischen Parteien und einer Entwicklung vom ursprünglich kongruenten zum inkongruenten Parteiensystem geprägt. Nicht nur letztere erschwert die Konsensbildung im Bundesrat. Hinzu kommt, dass der Parteienwettbewerb zumindest in der Vergangenheit von

(A) einer „dualistischen Wettbewerbslogik“ gekennzeichnet war: Die Existenz von zwei klar identifizierbaren Parteienlagern erhöhte die Gefahr der Entscheidungsblockade. (C)
Zumindest unter gewissen Umständen konnte die enge Verbindung zwischen den einzelnen Gliederungen einer Partei umgekehrt aber auch dazu beitragen, föderativ motivierte Entscheidungsblockaden wieder aufzulösen: So bestehen in vertikal integrierten Parteien Netzwerke um föderativ motivierte Entscheidungsblockaden aufzulösen.

Aufgrund der zunehmenden Aufspreizung der Parteienlandschaft zeigt sich in den letzten Jahren eine neue Tendenz: Mit der Ausdifferenzierung der Koalitionsbildung (bedingt u.a. durch die größere Bereitschaft der Wähler zum Wechsel der Parteienpräferenz) steigt die Wahrscheinlichkeit von Koalitionsbildungen, die nicht dem A-B-Länder-Schema entsprechen und damit die Rate der Enthaltungen im Bundesrat. Die Schwierigkeit, die erforderliche absolute Mehrheit zu bilden, wächst ebenso wie die Gefahr von Gesetzgebungsblokaden, die mit weniger als 50 % der Bundesratsstimmen erreichbar sind. Eine Lösung für dieses Problem ist darin zu sehen, die Stimmenthaltung bei zustimmungspflichtigen Gesetzen auszuschließen.² Damit würde die Gefahr einer Blockade bereits nennenswert reduziert.

2. Bisherige Entwicklung der Zustimmungsrechte / Zustimmungquote(n)

Die hohe Zustimmungquote ist nicht das Ergebnis einer zunehmenden Politikverflechtung, sondern ist schon in hohem Maße in den Anfangsjahren des Bundesrates feststellbar: Bereits in der ersten Wahlperiode des Bundestages waren fast 42 % aller Bundesgesetze zustimmungspflichtig, die in der zweiten Legislaturperiode erreichte 50%-Marke wurde in den Folgejahren nur ein einziges Mal unterschritten.

Diese Tendenz zur allmählichen Steigerung der Zustimmungquote geht auch auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zurück, das jedoch seine frühere Rechtsprechung zur „Unteilbarkeitstheorie“ inzwischen deutlich revidiert hat.

(B) Eine Untersuchung der einzelnen Zustimmungstatbestände anhand der Tagesordnungen des Bundesrates ergibt, dass sich die Zustimmungspflichtigkeit in „ganz überwiegendem Umfang“³ aus den Bestimmungen über die Behördeneinrichtung und Verwaltungsverfahren im Bereich der landeseigenen Verwaltung (Art. 84 Abs. 1 GG) sowie Art. 105 Abs. 3 GG (Gesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder Gemeinden ganz oder zum Teil zufließt) herleitet. Betrachtet man ausschließlich die Zustimmungstatbestände, die das Grundgesetz bereits 1949 enthielt, zeigt sich, dass sich die Zustimmungspflichtigkeit zu mehr als 85 % auf Zustimmungstatbestände zurückführen lässt, die das Grundgesetz bereits bei seinem Inkrafttreten enthielt. Das hohe Maß an Politikverflechtung ist demnach nicht das Ergebnis eines Tauschs von Autonomierechten der Länder bzw. Landesparlamente gegen Zustimmungsrechte. Nur ein geringer Anteil der zustimmungspflichtigen Bundesgesetze kam als Gegenleistung für die Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund zustande: Art. 109 Abs. 3 GG (Haushaltsgrundsätze), Art. 91a Abs. 2 Satz 1 GG (Gemeinschaftsaufgaben), Art. 74a GG (Besoldung und Versorgung öffentlicher Dienst), Art. 23 GG (Angelegenheiten der EU), Art. 74 Abs. 2 GG (Staatshaftungsrecht).⁴ (D)
Darüber hinaus erscheint v.a. auch Art. 104a Abs. 3 Satz 3 GG, der dem Bundesrat im Bereich der Finanzverfassung ein maßgebendes Mitspracherecht verschafft, als ursächlich für die hohe Zustimmungquote: zwischen 1981 und 1999 stand diese Regelung mit mehr als 5,2 % (im Verhältnis zur Gesamtzahl zustimmungspflichtiger Regelungen im gesamten Grundgesetz) an zweiter Stelle (nach Art. 105 Abs. 3 GG) der finanzverfassungsrechtlichen Regelungen, die eine Zustimmungspflicht festlegen.

² Vgl. Kommissionsdrucksache 0086 (Stellungnahme Prof. Dr. Arthur Benz).

³ Dästner, ZParl 32 (2001), S. 296.

⁴ Vgl. Dästner, S. 305.

(A) Der Reformvorschlag sieht vor, den bisherigen Abs. 3 zu streichen und statt dessen einen neuen Abs. 4 einzufügen: Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, bedürfen demnach immer dann der Zustimmung des Bundesrates, wenn sie Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen oder Sachleistungen gegenüber Dritten begründen. Damit wird jedoch ein neues Zustimmungsrecht des Bundesrates eingeführt. (C)

Änderung der Ausführungsregelung für Bundesgesetze durch die Länder

Eine aussichtsreiche Strategie zur spürbaren Verringerung der Zahl der Zustimmungsgesetze muss demzufolge vor allem auch, aber eben nicht nur bei Art. 84 Abs. 1 GG ansetzen – diese Bestimmung zeichnet für ca. 60 % aller Zustimmungsgesetze verantwortlich.

Die Regelung in Art. 84 Abs. 1 GG neu geht zunächst richtig vom Grundgedanken aus, dass die Länder dann, wenn sie die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen, auch die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren selbst regeln.

Grundgedanke ist, dass Verwaltungsvorgaben des Bundes zur Ausnahme werden sollen. Für den Fall, dass der Bund doch mittels Bundesgesetz die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren regeln will, soll dies nur unter der Bedingung möglich sein, dass die Länder zugleich den Zugriff für den Erlass eigener Vorschriften erhalten („formelles“ Zugriffsrecht des Bundes).

D.h.: Kompliziert wird es für den Fall, dass der Bundesgesetzgeber eine bundeseinheitliche Regelung des Gesetzesvollzugs für notwendig erachtet.

Zwei Fälle:

1. „Ausnahmefall“: der Bund sieht ein besonderes Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung des Verwaltungsverfahrens und lehnt Abweichungsmöglichkeiten für die Länder ab => Zustimmungspflichtigkeit des Gesetzes (B) (D)
2. Fall: das Bundesgesetz sieht eine bundeseinheitliche Regelung des Verwaltungsverfahrens zwar grundsätzlich vor, den Ländern steht aber (weil kein „besonderes Bedürfnis“ nach bundeseinheitlicher Regelung geltend gemacht werden kann) die Möglichkeit zur abweichenden Landesgesetzgebung offen. Für das Verhältnis der entsprechenden Landesregelung zur Bundesregelung gilt Art. 72 Abs. 3 Satz 2 und 3 GG:
 - a. Ein entsprechendes Bundesgesetz tritt frühestens 6 Monate nach seiner Verkündung in Kraft. Diese Frist soll den Ländern die Möglichkeit geben abzuwägen und zu entscheiden, ob und in welchem Umfang sie von Bundesrecht abweichendes Landesrecht beibehalten oder erlassen wollen.
 - b. Ausnahme: Sofortiges Inkrafttreten des Bundesgesetzes zum bundeseinheitlichen Vollzug, sofern Bundesrat mit 2/3 Mehrheit Zustimmung erteilt.
 - c. Für das Verhältnis von Landesrecht zu Bundesrecht gilt die lex-posterior-Regelung: das später erlassene Gesetz geht dem älteren Gesetz vor, unabhängig davon ob es sich um Bundesrecht oder Landesrecht handelt.

Die Regelung für Fall 2 ist mit gravierenden Folgeproblemen verbunden, die vermieden werden sollten: So sind nicht nur zeitliche Verzögerungen in vielen Gesetzgebungsverfahren vorprogrammiert, sondern auch eine Einschränkung der Gestaltungsmöglichkeiten des Bundestages. Es stellt sich die Frage, ob die Sechsmonatsfrist sachlich tatsächlich erforderlich ist.

- (A) Als Alternative böte sich die Übernahme des Ergebnisses der Koalitionsarbeitsgruppe an. Sinnvoll erscheint es, von der lex-posterior-Regelung abzugehen und gemäß den Intentionen der Neuregelung eindeutig den Vorrang von landesrechtlichem Verfahrensrecht gegenüber Bundesrecht festzulegen. (C)

Grundproblem Zustimmungsquote Bundesrat:

Solange man grundsätzlich an dem Konzept und der Praxis der Verwaltungsverflechtung festhält (diese entspricht tatsächlich auch dem bundesdeutschen Modell eines Verbundföderalismus) ist ein unkomplizierter und für die Bürger in der Umsetzung nachvollziehbarer Abbau der Zustimmungsquote nicht erreichbar.

Ähnliches gilt für die Finanzverfassung: Die Zustimmungsrechte des Bundesrates können nur dann wirksam abgebaut werden, wenn der Bundesgesetzgeber nicht mehr wie bisher fast vollständig über die Einnahmen der Länder entscheidet. Voraussetzung dafür wäre, dass im Zuge der zweiten Stufe der Bundesstaatsreform der Grundsatz gleichwertiger Lebensverhältnisse relativiert würde. Das Bundesverfassungsgericht hat in dieser Hinsicht jedoch bereits Weichen gestellt: In seinen Urteilen zu Studiengebühren sowie zur „Juniorprofessur“ interpretierte es die Erforderlichkeitsklausel im Unterschied zu seiner früheren Rechtsprechung auffallend eng und sah die Erforderlichkeit bundeseinheitlicher Regelungen nur noch dann gegeben, wenn sich durch unterschiedliches Landesrecht „... die Lebensverhältnisse .. zwischen den Ländern in einer unerträglichen Weise auseinander entwickeln ...“ würden.⁵

- (B) (D)

⁵ 2 BvF 2/02 vom 27. Juli 2004, Absatz 128.

(A) **Prof. Georg-Berndt Oschatz**
Direktor des Bundesrates a.D.
Niedersächsischer Kultusminister a.D.

(C)

Anhörung Föderalismusreform
Statement zu den Strukturelementen der Reform

Jede Reform des Föderalismus, der Bund-Länder-Beziehungen in Deutschland, mit dem Ziel, die Verflechtungen zwischen dem Bund und den Ländern zu reduzieren, um mehr Handlungsfähigkeit, Unabhängigkeit beider Ebenen voneinander zu erreichen und klarere Verantwortlichkeiten zu schaffen, jede Reform dieser Art, hat mit drei Schwierigkeiten zu kämpfen, die allen Reformbemühungen von vorneherein Grenzen setzen:

(B) (D)

1.
Die Grundstrukturen des deutschen föderalen Systems gehen bis auf den Norddeutschen Bund zurück. Vom Beginn der deutschen Einigung an entstand der Zentralstaat durch eine Übertragung von Aufgaben und Zuständigkeiten durch die Gliedstaaten auf den Zentralstaat Zug um Zug gegen die Einräumung von Mitwirkungsrechten der Gliedstaaten in einer zweiten Kammer der Gesetzgebung, weltweit einzigartig konstruiert, in der die Gliedstaaten an der politischen Willensbildung des Zentralstaates durch Vertreter ihrer Regierungen mitwirkten. Der Vollzug der Gesetze des Zentralstaates war immer weitgehend Angelegenheit der Gliedstaaten. Das für die Gestaltung der Gesetze des Zentralstaates notwendige Vollzugserfahrungswissen wurde über die zweite Kammer in den Gesetzgebungsprozess eingebracht.

- (A) Bis heute werden in den Ausschüssen dieser zweiten Kammer in einer permanenten Diskussion zwischen der Bundesexekutive und den Landesexekutiven die Gesetze gründlich beraten. Diese führte zu einer auch für Fachleute schwer durchschaubaren dichten Verflechtung beider Ebenen auch und gerade im exekutiven Bereich. Wegen dieser Stellung der zweiten Kammer ist der Gesetzgebungsprozess in Deutschland bei der Klärung der Machtfragen auf ein permanentes Verhandeln, Aushandeln von Kompromissen von Bund und Ländern angewiesen. Dieses in über 150 Jahren gewachsene System will keine politische Kraft im Kern verändern. Es ist daher immer wieder nur in einem bescheidenen Umfang veränderbar. (C)
- 2.
- (B) Die unterschiedliche Struktur und Größe der deutschen Länder erschweren jede Neuaufteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten oder gar finanziellen Ressourcen zwischen dem Bund und den Ländern. Dies hat die glänzend dokumentierte Diskussion in der „Föderalismusreformkommission“ deutlich gezeigt. Die kleinen Länder können und wollen gar keine schwierigen neuen Aufgaben übernehmen. Sie müssen „zum Jagen getragen werden“. Den Bund verfolgt bei der Abschtung von Aufgaben, besonders im Hinblick auf den Gesetzesvollzug, immer wieder die Sorge, ob denn auch die kleinen und leistungsschwächeren Länderexekutiven zum Vollzug überhaupt in der Lage seien. Diese Sorge wäre unbegründet, wenn einheitlich gestaltungsmächtige und leistungsstarke Länder dem Bund gegenüber ständen. Nur bei einer Länderneugliederung, die diesen Namen verdient, wäre auch eine bei der derzeitigen Struktur zu Recht ausgeklammerte Neuordnung der deutschen Finanzverfassung durchführbar. Die Befürchtung z.B., dass durch die beabsichtigte Neuorganisation der Forschungsförderung im Hochschulbereich auf die Dauer bei den kleinen Ländern diese Förderung zum Erliegen käme, würde entfallen. (D)

(A) Da die Länderneugliederung noch weithin ein politisches Tabu ist, sind auch unter diesem Aspekt jeder Föderalismusreform Grenzen gesetzt. Hier würden sich neue Möglichkeiten eröffnen, wenn unter dem Leidensdruck kollabierender Haushalte ein Gesinnungswandel einträte. Jeder immer wieder erfolgende Hinweis auf extreme Größenunterschiede von Gliedstaaten in anderen funktionierenden Bundesstaaten, wie z.B. den USA, geht fehl, da nur der deutsche Bundesstaat nach dem geschilderten Verflechtungsmuster organisiert ist. Bundesstaaten mit horizontaler Aufgaben- und Zuständigkeitsabgrenzung leiden nicht unter einer derartigen wechselseitigen Abhängigkeit von Zentralstaat und Gliedstaaten. (C)

3.

(B) Trotz einer ausgeprägten Wertschätzung der Länder durch ihre Bürger - man denke nur an das von starken emotionalen Bewegungen bestimmte Wiedererstehen der „neuen Länder“- ist die Toleranz der Deutschen beim Ertragen von regionalen Unterschieden äußert gering. Unterschwellig sind die Deutschen eher Zentralisten. Jeder deutsche Kultusminister kann ein Lied davon singen: Keine Diskussion mit Eltern ohne die Forderung nach einheitlichem Unterricht von Flensburg bis Konstanz. Jede Politik, die mehr staatliche Gestaltungsmöglichkeiten auf Länderebene ermöglicht, hat mithin für das bundesstaatsnotwendige Ertragen von Ungleichheiten zu werben. (D)

Wenn man diese geschilderten Rahmenbedingungen für eine Föderalismusreform zum gegenwärtigen Zeitpunkt ins Kalkül zieht, kann man nur feststellen, dass die „Föderalismuskommission“ beachtenswerte Ergebnisse erzielt hat. Diese Ergebnisse sind allerdings auch von Kompromissen, notwendigerweise halben Lösungen, bestimmt, die offensichtlich wegen der gesamten Entscheidungsfindungslage unvermeidlich waren.

(A) Hierzu einige, nur eine Auswahl der wichtigsten Strukturelemente (C)
ansprechenden, kursorischen Bemerkungen:

Zur Neuordnung der Zustimmungsrechte:

Eine wirklich quantitativ ins Gewicht fallende Reduzierung von
Zustimmungsrechten des Bundesrates erhofft man sich von neuen Artikel 84
Abs. 1. Diese neue Vorschrift ist ersichtlich nur ein halb gelungender
Kompromiss, der den fehlenden Mut des Bundes, der Bundesbürokratie,
widerspiegelt, den Ländern zuzutrauen, die Einrichtung der Behörden und des
Verwaltungsverfahrens durchweg sachgerecht zu normieren. In der Begründung
zu Nummer 5 des Gesetzentwurfs heißt es: „Die Länder sind bei ihrer
Abweichungsgesetzgebung an verfassungs-, völker- und europarechtliche
Vorgaben in gleicher Weise gebunden wie der Bund“. Wohl wahr! Es fragt sich
allerdings, warum der Bund dann trotzdem ein Zugriffsrecht seinerseits in
(B) „Ausnahmefällen“ reklamiert hat. Wenn er es häufig einfordert, steigt dann (D)
wieder die Zahl der Zustimmungsfälle. Die derzeitigen Berechnungen der
Verwaltung des Bundestages und auch des Bundesrates über entfallende
Zustimmungstatbestände aufgrund des neuen Artikels 84 Abs. 1 sind insoweit
auf jeden Fall mit einer Unsicherheit behaftet. Mit Sicherheit wird durch diese
Regelung die Bewegungsfreiheit der beiden Ebenen in umstrittenen und
wichtigen Fragen des Vollzuges in keiner Weise verbessert. Die Regelung ist im
übrigen gerichtsträchtig. Was immer man heute in die Begründung oder die
Koalitionsvereinbarung zum Begriff „Ausnahmeregelung“ hineinschreibt, die
endgültige Staatspraxis wird sich erst nach einigen Gängen nach Karlsruhe
herauskristallisiert haben.

(A) Die wichtigste Entflechtungsregelung der Reform, jetzt eine Konstruktion von Regel, Ausnahme und Ausnahme von der Ausnahme mit einem neuen in seiner Wirkung unberechenbaren unbestimmten Rechtsbegriff sollte nicht nur unter verfassungsästhetischen Gesichtspunkten überprüft werden. Abhilfe kann hier nur eine klare und einfache Regelung schaffen, nämlich Wegfall des letzten Absatzes vom geltenden Artikel 84 Abs. 1 und keine weitere Ergänzung dieser Vorschrift. Im Hinblick auf die auch in der Begründung festgestellte Bindung auch der Länder an das Europarecht dürfte das immer wieder von der Bundesbürokratie in den Beratungen der „Föderalismuskommission“ vorgebrachte Argument, man brauche den Zugriff, um die Transformation des Europarechts sicherzustellen, ins Leere laufen. (C)

Was die Erwartungen an die Kostenfolgenregelung des neuen Artikels 104a Absatz 4 angeht, so ist festzustellen, dass er für die Länder mehr Sicherheit bei der Abwehr von Lasten durch Bundesgesetze bringt, vom Bund aber durch eine Erweiterung eines Zustimmungstatbestandes erkauft wird. Es wäre zu klären, inwieweit die Verwaltungen von Bundesrat und Bundestag bei ihrer Abschätzung des Rückganges von Zustimmungstatbeständen diese Vorschrift mit einkalkuliert haben. Die begriffliche Erfassung der Zustimmungstatbestände ist gut gelungen und dürfte nicht zu unberechenbar vielen Streitfällen führen. Da die vom Schutzzweck der Norm erfassten Nebenleistungen gegenüber Dritten nicht selten sind, dürfte die Zahl der Zustimmungsgesetze durchaus in einem bestimmten Umfang wachsen. (B) (D)

(A) Zur Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen (C)

Der Ansatz, die immer unpraktikable und zumeist einen „Rahmen“ überschreitende Rahmengesetzgebung abzuschaffen, ihre Gegenstände auf Bund und Länder aufzuteilen und nennenswerte Kompetenzen aus dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung auf die Länder zurückzuverlagern, ist sicher ein wirkungsvoller Weg, mehr unabhängig wahrnehmbaren politischen Gestaltungsraum für beide Ebenen zu eröffnen. Allerdings fällt auf, dass bei der Zuordnung auf die Länderebene vor allem immer wieder Ausnahmen vorgesehen sind. Die ursprünglich im Grundgesetz übliche, klare und einfache Zuordnung ganzer Bereiche wird an vielen Stellen durchbrochen. Auch hier wird wieder die Notwendigkeit von Kompromissen im Hinblick auf die unterschiedlichen Strukturen der Länder deutlich; das Ringen darum, die unvermeidliche Rechtszersplitterung oder rechtliche Vielfalt – wie immer man will – je nach Regelungsgegenstand in Grenzen zu halten. Diese neue Vielfalt wäre erträglicher bei größeren Ländern.

(B) (D)

Ein neuer Weg wird beschritten mit Zugriffsrechten der Länder bei einer Reihe durchaus bedeutender Regelungsbereiche aus dem Katalog der Rahmengesetzgebung, wie z.B. dem Wasserhaushalt und der Raumordnung. Dies wird endlich den Weg eröffnen, auf Gesetzgebungssektoren, die voller Gestaltungsmöglichkeiten sind, konkurrierende Modelle bei der Gestaltung von Aufgabenbereichen und Verfahren zu eröffnen. Die Kehrseite der Medaille ist natürlich eine für die wirtschaftenden Subjekte im Staat größere Unübersichtlichkeit bei der Ermittlung der Rahmenbedingungen für ihr wirtschaftliches Handeln. Andererseits wird ihnen aber auch die Möglichkeit eröffnet, in andere Länder innerhalb Deutschlands auszuweichen.

(A) Beste Modelle könnten damit mehr Einheitlichkeit schaffen als man sich jetzt vorzustellen vermag; damit mehr Einheitlichkeit für bessere Lösungen als jetzt. Im Ergebnis also: Eine zu begrüßende Entwicklung hin zu einem System des Konkurrenzföderalismus, hin zu mehr Wettbewerb im föderalen System. (C)

Zur Europatauglichkeit des Grundgesetzes

Hier aus langjähriger Erfahrung nur Bemerkungen zum neuen Artikel 23 Abs. 6 und Artikel 52 Abs. 3a:

Mit der Begrenzung der Außenvertretung durch die Länder im neuen Artikel 23 Abs. 6 auf Fälle, in denen im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks betroffen sind, wird zurückgekehrt zu der bis in die Anfänge der EG-Verträge zurückreichende Praxis des Zusammenwirkens von Bund und Ländern. Die bewährte Praxis ist nach den Maastricht-Verträgen von der das Handeln der Ländervertreter in EU-Gremien im Ergebnis vorbereitenden KMK in Effizienz garantierender Weise formalisiert worden. Es stellt auch sicher, dass die Länder im Ministerrat durch handlungsfähige Landesminister repräsentiert werden. (D)

Die Neufassung des Artikel 52 Absatz 3 schließlich entspricht den Bedürfnissen der Praxis. Entgegen den Befürchtungen bereits vor dem Zustimmungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte vor Jahren ist der Bundesrat mit seinem strikten Verhandlungsrhythmus de facto nie in Zeitnot geraten bei seiner Mitwirkung in Angelegenheiten der EU nach Artikel 23. Die Europakammer hat auch nur selten tagen müssen. Dennoch hat es sich als schwierig erwiesen, gerade in Zeiten der Parlamentsferien oder bei Sitzungspausen ihre Beschlussfähigkeit herzustellen.

(A) Mit dem nunmehr möglichen schriftlichen Umfrageverfahren wird ein insoweit (C)
bisher bestehender Mangel im Verfahrensrecht für die Europakammer erhoben.

Alles in allem bringt die Reform mehr als ein Kurieren an Symptomen. Sehr
viel einfacher wird das Gesamtsystem des Zusammenwirkens von Bund und
Ländern nicht.

(B) (D)

(A)

Pestalozza . Stellungnahme zu einigen Fragen des Entwurfs BT-Drs. 16/813 . 9. Mai 2006

(C)

„Anhörung Föderalismusreform: Themenstruktur“

(Stand: 7. April 2006)

Der Unterzeichnende dankt dem Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages für die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme zu einzelnen Fragen des Entwurfs. Sie folgt den vom Rechtsausschuß vorgegebenen und -formulierten Themenfeldern im Allgemeinen Teil und beschränkt sich, wie ersichtlich, auf einen Ausschnitt von ihnen.

STRUKTURELEMENTE DER REFORM (ALLGEMEINER TEIL)

A. Neuordnung der Zustimmungsrechte / Abbau gegenseitiger Blockaden

1. Politikverflechtung: Ausgangslage und Erwartungen, Gestaltungsfähigkeit des Bundestages, institutionelle Balance der gesetzgebenden Körperschaften

1 Jedes Zweikammersystem kompliziert das Gesetzgebungsverfahren. Keine Verfassung, die sich für ein solches System entscheidet, kann garantieren, daß es stets sachgemäß funktioniert, d.h. daß jede Kammer ihre Kompetenzen so ausübt, wie die jeweilige Sache es gestattet oder erfordert. Auch schwächere Kompetenzen – wie eine bloße Beratungszuständigkeit oder das Recht zum nur aufschiebenden Veto – können destruktiv, u.a. durch Verzögerung dringlicher Vorhaben, genutzt werden. Stärkere Kompetenzen – wie Mitentscheidungsbefugnisse – laden zu einem Einsatz, der nicht von der Sache her erklärbar oder geboten ist, geradezu ein. Eine Verfassung, die dennoch eine zweite Kammer an der Gesetzgebung beteiligt, weiß, was sie tut und hofft gleichzeitig das Beste.

(B)

2 Diese geborene Anfälligkeit des Zweikammersystems läßt sich durch nichts außer durch seine Abschaffung heilen. Art. 79 Abs. 3 GG würde ihr nicht im Wege stehen. Denn die „grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“ muß nicht die Beteiligung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes meinen, und die ließe sich auch anders als durch ein von den Ländern bestücktes Bundesorgan und seine Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung verwirklichen, z.B. durch Mantelgesetze der Länder, von denen die Geltung eines Bundesgesetzes in den Ländern abhängig gemacht werden könnte.

(D)

- (A) Pestalozza . Stellungnahme zu einigen Fragen des Entwurfs BT-Drs. 16/813 . 9. Mai 2006 (C)
- 3 Dennoch sind Reformüberlegungen, die beim Bundesrat als solchem ansetzen, müßig. Auch eine Einkammergesetzgebung garantiert keine „guten“ Gesetze, weil auch innerhalb der einen Kammer Unterschiedlichstes, und nicht nur die Sache, den Inhalt eines Gesetzes prägt. Dasselbe gilt für eine unmittelbare Beteiligung der Landtage.
- 4 Wenn man es deswegen beim Bundesrat in seiner herkömmlichen Gestalt belassen will, muß man bereit sein hinzunehmen, daß der Bundestag immer wieder aus unterschiedlichsten Gründen am Bundesrat „scheitert“ – so wie ja über das Umgekehrte - Bundesratsinitiativen stranden im Bundestag – auch nicht sonderlich viel Aufhebens gemacht wird. Die Einrichtung des Vermittlungsausschusses zeigt, daß das Grundgesetz im „Durchregieren“ kein Ideal und in der – wie auch immer motivierten – „Blockade“ kein Drama sieht. An dieser realistischen Einschätzung des Aufeinanderangewiesenseins zweier gesetzgebender Körperschaften sollte keine Reform etwas ändern wollen.
- 5 Institutionell läßt sich eine „Balance“ zwischen zwei Körperschaften im Bereich ihrer Gleichberechtigung nicht herstellen. Hier hängt die eine von der anderen nicht weniger ab als die andere von der einen, und je aktiver die eine ist, um so schmerzlicher wird ihr die Abhängigkeit von der anderen sein. „Ausbalancieren“ ließe sich dies allenfalls dann, wenn die andere die eine ebenso häufig oder in ebenso wichtigen Angelegenheiten „brauchen“ würde. Aber dies trifft nicht zu: Der Bundesrat „muß“ nicht im selben Maße aktiv werden wie der Bundestag, bei dem die Hauptlast politischer Gestaltung und Initiative liegt; sein Hauptfeld ist – trotz eigenen Vorlagerichts – die Reaktion, nicht die Aktion.
- (B) (D)
- 6 Eine „Balance“ ließe sich (wenn nicht zwischen den beiden Bundesorganen, so doch) zwischen Bund und Ländern nur dadurch herstellen, daß der Bund an der Gesetzgebung der Länder beteiligt wird.
- 7 Da eine Reform in dieser Richtung nicht in Rede steht, muß die Annäherung an eine „Balance“ auf anderem Wege versucht werden. Als ein solcher – drittbesten – Weg erscheint eine Vermehrung der Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder um den Preis einer Verringerung des Einflusses des Bundesrats auf die Bundesgesetzgebung sinnvoll. Wenn dies der Grundgedanke der angestrebten Verfassungsänderung sein sollte, ist gegen ihn insofern nichts einzuwenden.

- (A) Pestalozza . Stellungnahme zu einigen Fragen des Entwurfs BT-Drs. 16/813 . 9. Mai 2006 (C)
- 8 Vorausgesetzt ist dabei, daß die „Leistung“ des Bundes und die „Gegenleistung“ der Länder einander entsprechen oder daß, wenn sie dies nicht tun, der Handel ein zuvor vorhandenes Ungleichgewicht hinreichend korrigiert. Die Autoren des Entwurfs nehmen offenbar das eine oder das andere an; ob sie Recht haben, wird die nächste Reform zeigen.
- 2. Bisherige Entwicklung der Zustimmungsrechte / Zustimmungquote(n)**
- 9 a) Die bisherigen Grundgesetzänderungen haben den Katalog zustimmungsbedürftiger Bundesgesetze nicht verkleinert, sondern – regelmäßig Hand in Hand mit der Begründung neuer Bundeskompetenzen und zu ihrem Ausgleich – moderat vergrößert.
- 10 Der aktuelle Entwurf liegt auf derselben Linie mit Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a, Abs. 2 GG. Art. 74 Abs. 1 Nr. 27, Abs. 2 GG fügt sich dem Bisherigen ebenfalls ein, indem er die Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen, die sich auf einen nunmehr reduzierten Kompetenztitel stützen, aufrechterhält.
- (B) 11 Strukturell anders liegt es dort, wo nach dem Entwurf einerseits Bundeskompetenzen, andererseits auf *anderen* Gebieten (also unveränderter, ggf. auch nur konkurrierender, Bundeszuständigkeit) Zustimmungsrechte des Bundesrates entfallen sollen – wie im Bereich des Art. 84 Abs. 1 GG (neu). (D)
- 12 b) Etwa die Hälfte der vom Bundestag beschlossenen Gesetze bedurfte der Zustimmung des Bundesrates. Hauptauslöser war Art. 84 Abs. 1 GG („... soweit nicht ...“). Nur wenigen Gesetzen versagte der Bundesrat seine Zustimmung endgültig; der Vermittlungsausschuß bewirkte gelegentlich Wunder, wenngleich nicht immer ohne entscheidende Abstriche am ursprünglichen Vorhaben des Bundestages.
- 13 c) Die Statistik sagt wenig über die praktische Bedeutsamkeit der Zustimmungsbedürftigkeit. Die überwältigende Rolle des Art. 84 Abs. 1 GG hat der Bundestag selbst und freiwillig begründet, weil er immer wieder meinte, die dort angesprochenen Regelungen selbst in die Hand nehmen und nicht den Ländern überlassen zu sollen. Gezwungen war er zu derartigen Arrondierungen des eigentlichen Gesetzeswerkes kaum je, auch wenn sie natürlich meist nahe lagen. Aber beklagen sollte sich der Bundestag nicht, wenn der Bundesrat dann derartige Luxus-Regelungen zum Spiel mit seiner Zustimmungskompetenz nutzt. Er konnte es vermeiden, wenn er –

- (A) Pestalozza . Stellungnahme zu einigen Fragen des Entwurfs BT-Drs. 16/813 . 9. Mai 2006 (C)
- wie öfter geschehen – die Zuständigkeits- und Verfahrensregelung (wenn er nicht ganz auf sie verzichten mochte) verselbständigte und zwei getrennte Gesetzesbeschlüsse faßte. Mißbrauchsvorwürfe gegen eine derartige Praxis hat das Bundesverfassungsgericht zu Recht abgewehrt.
- 14 Nachdem der Bundestag es hier – wie auch im Bereich des Art. 85 Abs. 1 GG, aber anders als in anderen Fällen der Zustimmungsbedürftigkeit – weithin in der Hand hat, sich mit einem Einspruchsgesetz zu begnügen und damit einer „Blockade“ durch den Bundesrat zuvorzukommen, erscheint die vorgesehene Reform des Art. 84 Abs. 1 GG überflüssig; ihre konkrete Gestalt ist zudem eher schädlich (vgl. dazu unten sub Rn. 18-38).
- 15 d) Reformbedürftig in diesem Zusammenhang erscheinen mir dagegen drei andere Aspekte:
- Erstens war und ist die kompetentielle Bedeutung des soweit-Halbsatzes des Art. 84 Abs. 1 (wie auch des Art. 85 Abs. 1) GG durchaus ungewiß. Beide Texte erwecken den (vielleicht irrigen) Eindruck, es gehe um eine Art konkurrierender Zuständigkeit mit der positiven Besonderheit der Zustimmungsbedürftigkeit einer Bundesregelung und der negativen Besonderheit, daß es auf die Voraussetzungen des (bisherigen) Art. 72 Abs. 2 GG nicht ankommt (sofern sie nicht durch die materiellrechtliche Seite der betreffenden Gesetzesregelung ausgelöst werden).
- (B) (D)
- 16 Zweitens erwähnt Art. 85 Abs. 1 GG im Gegensatz zu Art. 84 Abs. 1 GG das „Verwaltungsverfahren“ nicht. Landläufig wird gesagt, die Lücke beruhe auf einem Redaktionsversehen des Parlamentarischen Rates. Wenn das seit mehr als einem halben Jahrhundert so ist (was ich bezweifle), könnte sie mühelos beseitigt werden („... so bleiben die Einrichtung der Behörden *und das Verwaltungsverfahren* ...“). Bei der Gelegenheit könnte auch ohne Mühe über die weitere (verbale) Anpassung der beiden „so ...“-Sätze entschieden werden.
- 17 Drittens sollten, wenn die Länder ohnehin bereit sind, eine Reduzierung der Zustimmungskompetenzen des Bundesrates zu akzeptieren, auch schlichte Lösungen nicht gänzlich außer acht gelassen werden: Zum Gewicht der Zustimmungsbedürftigkeit hat nicht nur der Bundestag freiwillig beigetragen (vgl. oben sub c); es verdankt sich auch maßgeblich dem Bundesverfassungsgericht, das meint, der gesamte Gesetzesbeschluß bedürfe der Zustimmung des Bundesrates, wenn auch nur eine

(A) Pestalozza . Stellungnahme zu einigen Fragen des Entwurfs BT-Drs. 16/813 . 9. Mai 2006 (C)

einzig seiner Vorschriften zustimmungsbedürftig sei. Eine kurze Klarstellung im Grundgesetz, daß es sich so nicht verhalte, könnte hier für erhebliche Entspannung sorgen und die einschlägigen Wagnisse des Entwurfs (zu ihnen unten sub Rn. 18 ff.) entbehrlich machen.

3. Änderung der Ausführungsregelung für Bundesgesetze durch die Länder

(Art. 84 Abs. 1 alt/neu, Regelung des Verfahrens und der Behördenorganisation in Bundesgesetzen ohne Zustimmung des Bundesrates; Abweichungsrechte der Länder; Lex-Posterior-Regelung und Inkrafttrensfrist)

(B) 18 a) Der Entwurf beläßt es, was im Bereich der Ausführung von Bundesgesetzen die Regelung der Einrichtung der Landesbehörden und des Verfahrens anlangt, bei den alten Standorten Artt. 84 Abs. 1, 85 Abs. 1 GG. Dieser Standort befriedigte noch nie, litt unter der Divergenz von Art. 84 Abs. 1 GG und Art. 85 Abs. 1 GG und ließ im Unklaren, was eigentlich der konstitutive Gehalt der beiden Vorschriften sei. Die Reform sollte die Gelegenheit nutzen, den von Artt. 84 Abs. 1, 85 Abs. 1 GG angesprochenen Bereich in die Hauptkompetenzkataloge aufzunehmen. Die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers für die Einrichtung und das Verfahren seiner Behörden könnte in Art. 73 Abs. 1 GG genannt werden, ergibt sich aber auch bereits aus der Natur der Sache. Nachdem die Zuständigkeit für die Einrichtung und das Verfahren der Landesbehörden bei der Ausführung von Bundesgesetzen offenbar unverändert der konkurrierenden Zuständigkeit zugeschlagen werden soll, bietet sich Art. 74 Abs. 1 als natürlicher Standort an. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 (neu) würde (sofern es bei der Abweichungskompetenz der Länder bleiben soll) um die betreffende Kompetenznummer (nach der jetzigen Differenzierung des Entwurfs unter Ausklammerung der Auftragsverwaltung) ergänzt. Sätze 4 und 5 des Art. 84 Abs. 1 GG (neu) wären dem Absatz 3 des Art. 72 GG (neu) anzufügen. (D)

19 Satz 6 des Art. 84 Abs. 1 GG (neu) und Satz 2 des Art. 85 Abs. 1 GG (neu) würden, wenn es bei ihnen bleiben soll, in Art. 28 Abs. 2 GG angesiedelt.

20 b) Art. 84 Abs. 1 Sätze 2 bis 5 GG (neu) beseitigt die Zustimmungspflichtigkeit bundesgesetzlicher Regelungen der Einrichtung der Landesbehörden vollständig, räumt den Ländern aber das Recht ein, von derartigen Einspruchsgesetzen abzuwei-

- (A) Pestalozza . Stellungnahme zu einigen Fragen des Entwurfs BT-Drs. 16/813 . 9. Mai 2006 (C)
- chen. Für bundesgesetzliche Regelungen des Verwaltungsverfahrens der Landesbehörden gilt grundsätzlich dasselbe; ausnahmsweise soll ein Zustimmungsgesetz wegen eines Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung die Abweichung der Länder ausschließen können.
- Die Regelung befriedigt nicht.
- 21 aa) Satz 4 sieht ein abweichungsresistentes Zustimmungsgesetz über die Einrichtung der Landesbehörden nicht vor. Ich sehe nicht, daß sich ein „Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung“ hier – anders als beim Verwaltungsverfahren – von vornherein ausschließen läßt. Hinzu kommt, daß die Abgrenzung der „Einrichtung der Behörden“ vom „Verwaltungsverfahren“ ausweislich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit Unsicherheiten belastet ist – ein Umstand, der nur so lange unschädlich ist, wie beides – wie bisher und künftig in Satz 1 des Art. 84 Abs. 1 GG – nebeneinander aufgeführt ist.
- 22 bb) Satz 4 hebt auf „Ausnahmefälle“ und ein „Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung“ ab. Der Begriff „Ausnahmefälle“ ist, erstens, hier nicht weniger problematisch als im bisherigen Art. 75 Abs. 2 GG. Die Bedürfnisklausel weckt, zweitens, ungute Erinnerungen an die bis 1994 geltende Fassung des Art. 72 Abs. 2 GG und macht eine Abgrenzung des „Bedürfnisses“ von der „Erforderlichkeit“ i.S. des Art. 72 Abs. 2 GG erforderlich. Beide Bedenken erledigen sich, wenn Satz 4 statt dessen Art. 72 Abs. 2 GG für entsprechend anwendbar erklärte. Schließlich ist, drittens, das Nebeneinander von „Ausnahmefall“ und „Bedürfnis“ undeutlich. Offenbar soll ein vorhandenes „Bedürfnis“ nicht den „Ausnahmefall“ konstituieren; beides muß offenbar unabhängig von einander vorliegen. Was aber macht dann einen „Ausnahmefall“ aus? Insbesondere zu Beginn der Geltung einer solchen Bestimmung wie der des Satzes 4 läßt sich von Regel und Ausnahme jedenfalls im statistischen Sinne noch nicht sprechen. Beispiel: Als erstes wird das Umweltverfahren durch ein Zustimmungsgesetz geregelt. Wie viele Verwaltungsverfahrens-Regelungen des Bundes nach Sätzen 2, 3 müssen abgewartet werden, ehe der nächste „Ausnahmefall“ vorstellbar ist? (D)
- 23 Daß die Koalitionäre einmütig an das umweltrechtliche Verwaltungsverfahren als „Ausnahme“ gedacht haben, beantwortet derartige Fragen ersichtlich nicht, schon gar nicht mit Verbindlichkeit für künftige Interpreten.

- (A) Pestalozza . Stellungnahme zu einigen Fragen des Entwurfs BT-Drs. 16/813 . 9. Mai 2006 (C)
- 24 cc) Die Abweichungskompetenz ist hier wie im Rahmen des Art. 72 Abs. 3 GG (neu) einer rechtssicheren Kompetenzteilung zwischen dem Bund und den Ländern abträglich. Sie widerspricht dem Gedanken der Rechtsklarheit und durchbricht den tradierten Vorrang gültigen Bundesrechts. Am ehesten mag sie noch im Bereich des Übergangsrechts, Art. 125c GG (neu), tolerierbar sein.
- 25 aaa) Zur Redaktion: Artt. 31, 72 Abs. 1 GG würden nicht mehr zutreffen; beide Vorschriften sollten auf die sie mehrfach einschränkende Abweichungskompetenz („Vorgehen“ statt „Brechen“; Vorrang des jeweils späteren Rechts ungeachtet seines Ranges), wenn es bei ihr bleibt, klarstellend hinweisen.
- 26 Abs. 3 (neu) des Art. 72 GG betrifft die Folgen des Gebrauchmachens von der Bundeszuständigkeit. Er gehört insofern eng zu Abs. 1 (alt) des Art. 72 GG und sollte daher Absatz 2 werden. Absatz 2 (neu) betrifft dagegen wie Absatz 3 (alt) = Absatz 4 (neu) Voraussetzungen des Gebrauchmachens; beides gehört zusammen und sollte daher zu Absätzen 3 und 4 werden.
- 27 bbb) Zur Sache: Ganz unvorbereitet trifft uns der Gedanke der Abweichungskompetenz nicht. Seit 1994 kennen wir erstens die, teils vom Bundesgesetzgeber abhängige, teils nicht auf ihn angewiesene Ersetzungskompetenz, Artt. 72 Abs. 3, 125a GG. Und der Bundesgesetzgeber hat zweitens, wenn er im konkurrierenden Felde tätig geworden ist, nicht selten (und ohne den Segen der Verfassung) die Länder ermächtigt, dasselbe Feld – sei es präzisierend, ergänzend oder gar abändernd – zu besetzen. Diese einfachgesetzlichen Freigaben mochten angehen, soweit sie sich als Klarstellung deuten ließen, hier mache der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch; sie waren stets verfassungsfern, sollten sie sich als echte Ermächtigungen – ob zur Ausführung oder zur Abweichung – verstanden haben.
- (B) 28 Wenn der Entwurf nun diese Idee, die der einfache Bundesgesetzgeber schon öfter hatte, (für spezielle Bereiche jedenfalls und variiert) ins Verfassungsrecht hebt, ist dies an sich zu begrüßen; Sorgen um die Verfassungsmäßigkeit abweichender Landesregelungen muß man sich nun nicht mehr machen. Dennoch entfernt uns dieser Schritt von bundesstaatlichen Idealen um ein Weiteres:
- 29 Die durch Artt. 72 Abs. 2, 93 Abs. 1 Nr. 2a GG (alt) etwas disziplinierte Vorranggesetzgebung des Bundes, die man – auch aus historischen Gründen – nicht lieben mußte, erhält durch den Entwurf eine zwielichtige Gestalt: Für einige Kompetenztitel (D)

- (A) Pestalozza . Stellungnahme zu einigen Fragen des Entwurfs BT-Drs. 16/813 . 9. Mai 2006 (C)
- tel gilt die Erforderlichkeitsklausel unverändert, und eine Abweichung steht folgerichtig den Ländern hier nicht zu. Speziell für Art. 84 Abs. 1 GG mutiert die Erforderlichkeit zum verrufenen Bedürfnis (in Ausnahmefällen). Bei weiteren Kompetenztiteln ist Erforderlichkeit nicht (mehr) vorausgesetzt, dürfen die Länder aber dennoch nicht von einem Bundesgesetz abweichen. Bei wieder anderen Kompetenztiteln, die der Bund ebenfalls ohne Erforderlichkeit nutzen kann, dürfen die Länder abweichen.
- 30 Und soweit die neue Abweichungskompetenz reicht, darf mit Verwirrung, Unübersichtlichkeit und Gesetzgebungswettlauf gerechnet werden: Das wechselseitige Abweichen ist an keinerlei inhaltliche Voraussetzungen gebunden. Länder, die sonst vielleicht an „Blockade“ im und über den Bundesrat denken würden, können sich im Bundesgesetzgebungsverfahren kooperativ zeigen und vielleicht Gegenleistungen des Bundes acquirieren, um sich anschließend durch Landesgesetz vom in Wahrheit ungeliebten, wenn auch mitgetragenen Bundesgesetz zu verabschieden. Und der Bundesgesetzgeber mag sich „rächen“ wollen, indem er stets und prompt mit dem Inkraftsetzen seines womöglich unveränderten (und kurzfristig durch Landesgesetz beiseite geschobenen) Gesetzes antwortet. „Blockade“-Ebenen verschieben und „Blockade“-Methoden ändern sich. Geholfen ist nichts, im Gegenteil: Nunmehr kann und jedes Land aus Eigenem „blockieren“ und ist dabei nicht einmal mehr auf die Schützenhilfe anderer angewiesen. (D)
- 31 Satz 3 des Art. 72 Abs. 3 GG (neu), wenn man eine Abweichungskompetenz will, konsequent. Ob später jedermann (einschließlich des Bundesverfassungsgerichts) mit den Autoren des Entwurfs das „Vorgehen“ als bloßen (ggf. temporären) Anwendungsvorrang wird verstehen wollen, erscheint mir nicht sicher; die getroffene Wortwahl jedenfalls garantiert es nicht.
- 32 Satz 2 des Art. 72 Absatz 2 GG (neu) entspannt die durch Sätze 1 und 3 geschaffene Situation nur geringfügig. Einmal fragt sich, ob eine Sechsmonatsfrist ab der Verkündung wirklich notwendig ist. Schon zwischen dem Zustandekommen des Gesetzes und der Verkündung liegen oft mehrere Wochen, und die Länder sind über den Bundesrat immerhin an dem Zustandekommen des Gesetzes nicht ganz unbeteiligt, können sich also schon sehr früh auf Kommendes einstellen. Zum ändern und vielleicht wichtiger fragt sich, was die anfängliche Karenzzeit nützt, wenn in der Folge-

- (A) Pestalozza . Stellungnahme zu einigen Fragen des Entwurfs BT-Drs. 16/813 . 9. Mai 2006 (C)
- zeit der Bürger dann nicht mehr vor „kurzfristig wechselnden Rechtsbefehlen“ geschützt wird und in beliebig kurzen Zeittakten aus beliebigen Gründen Bundes- und Länderregelungen sich abwechseln können; auch für die zweite und dritte Bundesregelung gilt dann womöglich die Sechsmonatsfrist, aber doch nicht für die Länder.
- 33 Hinzu kommt: Das Zustimmungsquorum für ein früheres Inkrafttreten entspricht dem für eine Verfassungsänderung; das erscheint ungewöhnlich hoch und ermuntert „Blockaden“; zudem wird der Wunsch nach einem früheren Inkrafttreten (wenn man auch hier der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgt) die Zustimmungsbedürftigkeit des *gesamten* betreffenden Gesetzes auslösen, falls nicht klargestellt wird, daß jedenfalls hier nur die Inkrafttretens-Vorschrift der Zustimmung unterliegt.
- 34 Daß die Abweichungskompetenz im Bereich des Art. 72 Abs. 3 Satz 1 GG (neu) offenbar die Gegengabe für die Aufrüstung von Rahmen- zu (wenn auch konkurrierenden) Vollkompetenzen darstellt, erklärt die vorgesehenen Neuregelungen vielleicht politisch, ändert aber an den Bedenken nichts, fügt ihnen vielmehr noch dies hinzu: Wenn es diesem Teil der Reform insbesondere darum geht, daß „dem Bund insoweit die einheitliche Umsetzung von EU-Recht ermöglicht“ wird (die bei bloßer Rahmenkompetenz schwieriger gewesen sein mochte), ist bei allen Freiheiten, die Richtlinien gelegentlich lassen mögen, besonders wenig einleuchtend, daß die Länder anschließend von der soeben beschlossenen einheitlichen Umsetzung ohne weiteres sollen abweichen dürfen. Und unabhängig davon auch der andere Umstand, daß dem Bund offenbar daran lag, sich hier von der Erforderlichkeit freizumachen, obwohl sie gerade in EU-Sachen regelmäßig ohne weiteres vorliegen dürfte, so daß diese Bereiche angemessener in Absatz 2 (neu) des Art. 72 GG als in Absatz 3 (neu) aufgehoben sein dürften.
- (B) (D)
- 35 ccc) Unabhängig von der Frage der föderalen Angemessenheit einer Abweichungskompetenz darf an die angeborene und unveränderte innere Unstimmigkeit von Bedürfnis- und Erforderlichkeitsklauseln erinnert werden, die eigentlich den gänzlichen Verzicht auf sie nahe legen: Kompetenztitel ermächtigen den jeweiligen Gesetzgeber, verpflichten ihn nicht, tätig zu werden. Daran ändern Art. 72 Abs. 2 GG (alt und neu) und mutmaßlich auch Art. 84 Abs. 1 Satz 4 GG (neu) nichts: Trotz eines Bedürfnisses nach oder der Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung darf

- (A) Pestalozza . Stellungnahme zu einigen Fragen des Entwurfs BT-Drs. 16/813 . 9. Mai 2006 (C)
- sich der Bund versagen und dürfen, bis er sich anders besinnt, vorerst die Länder – und dies, wenn sie wollen, uneinheitlich – tätig werden. Wenn dies so ist und bleibt, sollte entweder auf zusätzliche inhaltliche Voraussetzungen für das Tätigwerden des Gesetzgebers gänzlich verzichtet oder sie jedenfalls so „soft“ formuliert werden, daß nicht der Eindruck entstehen kann, der trotz Erforderlichkeit untätige Bund und die trotz Erforderlichkeit tätigen Länder verstießen gegen verfassungsrechtliche Obliegenheiten.
- 36 Den danach nahe liegenden Abschied von derartigen Klauseln könnten die Erinnerung daran, daß sie ihren Ursprung im Unmut der Alliierten Militärgouverneure über einen recht umfangreich geratenen Katalog von Vorrangkompetenzen des Bundes haben, und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu beiden Klauseln erleichtern. Begleitet werden sollte der Abschied von einer drastischen Verkleinerung des Katalogs konkurrierender Zuständigkeiten, besser noch: seiner Streichung und Verlagerung in die ausschließlichen Zuständigkeiten teils des Bundes, teils der Länder.
- (B) 37 ddd) Sollte es dessen ungeachtet bei den Vorstellungen des Entwurfs bleiben, mag bedacht werden: In jedem Falle ist mißlich, daß zur Ersetzungskompetenz nun eine – doch sehr verwandte – Abweichungskompetenz hinzutreten soll. Was unterscheidet das Eine von dem Anderen? Wenn die Unterscheidung nicht die Kompetenz, sondern nur ihre Voraussetzungen betrifft, sollte sie aufgegeben werden. Hinzu kommt, daß nicht gesichert ist, daß der Bundesgesetzgeber seine oben erwähnte verfassungsferne Praxis nicht beibehält oder gar ausbaut. (D)
- 38 Beiläufig mag hinzugefügt werden dürfen, daß Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG (neu) mit den „Grundsätzen des Naturschutzes“, von deren bundesgesetzlicher Festlegung nicht soll abgewichen werden dürfen, die soeben abgeschaffte Rahmenkompetenz (unter anderem Etikett) für diesen einen Bereich der Sache nach unversehens wieder einführt. Die abweichungsresistenten „Grundsätze“ müssen definiert, und daß die Definition „nur“ für die Unterscheidung von „Naturschutz“ schlechthin und seinen „Grundsätzen“ Bedeutung hat, macht sie nicht weniger anfällig als es die Grundsatzkompetenz nach Reichsverfassung von 1919 war und der Begriff der Rahmenvorschrift noch heute ist.

....

(A) Pestalozza . Stellungnahme zu einigen Fragen des Entwurfs BT-Drs. 16/813 . 9. Mai 2006 (C)

weise auch variierende) Zuschnitt des Kompetenzkatalogs: Niemand wußte und weiß wirklich, was die „allgemeinen Grundsätze“ des Hochschulwesens sind, niemand, was ich unter den „allgemeinen Rechtsverhältnissen“ der Presse verstehen darf. „Naturschutz“ und Landschaftspflege“ sind kaum ohne Willkür abgrenzbar. Die bloße Rahmenezuständigkeit für die „Raumordnung“ hat nicht gehindert, dem Bund aus der Natur der Sache eine Vollkompetenz für seine Raumordnung zuzusprechen. Und einige Kompetenztitel schienen, wie die Enthaltbarkeit des Bundes (vor 1994 und danach) belegt, überflüssig.

2. Stärkere Trennung der Kompetenzen

(zusammenhängende Politikbereiche, neue ausschließliche Bundeskompetenzen, neue konkurrierende Bundeskompetenzen mit und ohne Abweichungsrecht der Länder, neue Landeskompetenzen)

(B) 44 Eine stärkere Trennung der Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes und der Länder entspricht der bundesstaatlichen Grundidee eines Entweder/Oder des Grundgesetzes. Diese Grundidee hat die Verfassung von Beginn an selbst nicht rein verwirklichen wollen. Insbesondere Artt. 72, 74 und 75 GG trugen kooperative Aspekte in den Bereich der Gesetzgebung hinein, Artt. 83 ff., 92 ff. GG in die Beziehungen zwischen Bundesgesetzgebung und Landesverwaltung sowie zwischen den Gerichten des Bundes und der Länder und ihrem Recht. (D)

45 Der Entwurf macht einen kleinen Schritt auf die Grundidee zu, indem er die Rahmenkompetenz beseitigt. Die Ausdehnung der konkurrierenden Zuständigkeiten und ihre Relativierung durch bereichsspezifische wechselseitige Abweichungskompetenzen entfernen uns von dieser Grundidee um einen sehr viel größeren Schritt.

3. Neuregelung der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2

(Auswirkung der Reform 1994 und der Juniorprofessoren-Entscheidung des BVerfG auf Art. 75 und Art. 72/74, Freistellung konkurrierender Bundeskompetenzen von der Erforderlichkeitsklausel, Durchsetzbarkeit der Erforderlichkeitsklausel in den restlichen Materien durch Art. 72 Abs. 4 neu/Art. 93 Abs. 2 neu)

46 a) Mit der Änderung des Art. 72 Abs. 2 GG und der Einfügung der Nr. 2a in Art. 93 Abs. 1 GG hatte die Reform 1994 einer langjährigen verfassungsfernen (wenngleich vom Parlamentarischen Rat so erhofften) Praxis ein Ende bereitet. Das Bundesverfassungsgericht ist, denke ich, insoweit, aber auch hinsichtlich der ernstgenommenen Neufassung des Art. 75 GG, den Erwartungen der Reformer gerecht geworden.

- (A) Pestalozza . Stellungnahme zu einigen Fragen des Entwurfs BT-Drs. 16/813 . 9. Mai 2006 (C)
- Seine Rechtsprechung zu den Neuerungen gibt keinerlei Anlaß zu erneuter Reform. Sie hat im Gegenteil beiden Bestimmungen – Art. 72 Abs. 2 wie Art. 75 – ein Grundprofil verliehen, auf dem weiterzubauen und auf das weiter zu vertrauen, sich gelohnt hätte.
- 47 b) Die im Entwurf vorgesehene Vierklassengesellschaft im Bereich der konkurrierenden Zuständigkeit – Bundeszuständigkeit bei Erforderlichkeit, Bundeszuständigkeit bei Bedürfnis, Bundeszuständigkeit ohne Erforderlichkeit (und Bedürfnis), aber auch ohne Abweichungsmöglichkeit der Länder, Bundeszuständigkeit ohne Erforderlichkeit (und Bedürfnis), aber mit Abweichungsmöglichkeit der Länder – ist politisch nachvollziehbar, praktisch durchführbar und juristisch lernbar, aber vom Verfassungsoptimum weit entfernt (Näheres bereits oben).
- 48 c) Absatz 3 (alt) = Absatz 4 (neu) des Art. 72 GG ist insofern mißglückt, als er die Ersetzungskompetenz vom Tätigwerden des Bundesgesetzgebers abhängig macht. Erklärt der Bundesgesetzgeber – entgegen der wirklichen Rechtslage – seine Regelung nicht für nicht mehr erforderlich, können die Länder nicht ohne weiteres tätig werden, obwohl objektiv die Voraussetzungen für das Gebrauchmachen nach Art. 72 Abs. 2 GG entfallen sind. (B) (D)
- 49 Diesen Geburtsfehler von 1994 mildert Art. 93 Abs. 2 GG (neu) in wohl gerade noch angemessener Weise. Die vorgeschlagene Neuregelung (die redaktionell besser in den Absatz 1 integriert worden wäre) setzt den Bundesgesetzgeber unter einen gewissen Druck, sich selbst zu vergewissern und dann zu erklären, mutet aber zugleich den interessierten Ländern einen erheblichen Aufwand bei dem Versuch zu, ihre Auffassung vom Wandel der Verhältnisse durchzusetzen. Das erfolglose „Vorverfahren“ nach Satz 3 des Absatzes 2 (neu) ist zwar in der Lage, das Klarstellungsinteresse des Normenkontroll-Antragstellers zu belegen, aber es erscheint im Vergleich zu den sonstigen Normenkontrollverfahren (Art. 93 Abs. 1 Nrn. 2 und 2a GG), in denen der Antragsteller die Verfassungswidrigkeit der Norm behauptet, viel zu aufwendig. Warum soll hier das für Nichtighalten allein nicht ausreichen?
- 50 Es würde deswegen wohl reichen, es bei Nr. 2a des Absatzes 1 zu belassen, deren Formulierung ohne weiteres auch unseren Fall abdeckt. Letzte Klarheit in diesem Sinne könnte die wenig aufwendige Einfügung der Wörter „bzw. noch entspricht“ hinter das Wort „entspricht“ vermitteln. Der Vollständigkeit halber: Art. 125a Abs. 2

(A) Pestalozza . Stellungnahme zu einigen Fragen des Entwurfs BT-Drs. 16/813 . 9. Mai 2006 (C)

GG (neu) könnten als Satz 3 die Worte „Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a gilt entsprechend“ o. ä. angefügt werden.

51 Besser noch wäre es, wenn nicht nur Art. 93 Abs. 2 GG (neu) gestrichen würde, sondern zusätzlich auch Art. 72 Abs. 4 GG (neu). Damit es dennoch dabei bleibt und deutlich ist, daß der Verlust der Erforderlichkeit kompetentielle Konsequenzen hat, könnte es in Art. 72 Abs. 2 GG statt „... wenn und soweit die Herstellung ...“ „wenn, soweit *und solange* die Herstellung ...“ heißen.



Berlin, 9. Mai 2006

Christian Pestalozza

(B) (D)

(A) Prof. Dr. jur. Willy Spannowsky (C)
Lehrstuhl für Öffentliches Recht
TU Kaiserslautern

Stellungnahme zum Anhörungsthema „Föderalismusreform – Raumordnung“

- I. Die Ziele und Zwecke des Gesetzentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes verdienen uneingeschränkte Zustimmung. Insbesondere ist es notwendig, den Bundesstaat zu reformieren, indem der Föderalismus revitalisiert und die Vorteile des Wettbewerbs zwischen den Bundesländern genutzt werden. Dazu müssen die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern verbessert und die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung gesteigert werden. Abzulehnen ist hingegen der kompetenzrechtliche Weg zur Erreichung dieser Ziele. Durch eine den Ländern eingeräumte „Totalabweichungsbefugnis“ bzw. „ein totales Rückholrecht“ lassen sich die erstrebten Ziele und Zwecke für den Bereich der Raumordnung meiner Ansicht nach nicht erreichen. Hiergegen sprechen sowohl verfassungsrechtliche Bedenken als auch sachliche Erwägungen aus der Aufgabenverantwortung. (B) (D)
- II. Soweit es den Aufgabenbereich der Raumordnung anbelangt, zu dem ich Stellung nehmen soll, entsteht durch diese Regelung
1. das Risiko eines schädlichen Wettbewerbs der Länder mit Nachteilen im Bereich der Raumverträglichkeit von raumbedeutsamen Projekten und Maßnahmen,
 2. die Gefahr der Preisgabe von Vorteilen im Wettbewerb der Planungssysteme in Europa,
 3. die Gefahr, dass die notwendige Kooperation der Länder untereinander wegen Barrieren in den heterogener werdenden Planungssystemen der Länder erschwert, wenn nicht gar im Einzelfall unmöglich gemacht wird,
 4. die Gefahr, dass der Bund seiner auf den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland ausgerichteten Aufgabenverantwortung nicht hinreichend Rechnung tragen kann und
 5. ein hohes Maß an Rechts- und Planungsunsicherheit durch eine denkbare Zersplitterung der Raumplanungssysteme in den Ländern.

- (A) Zu. 1.: (C)
- Ein schädlicher Wettbewerb der Länder mit Nachteilen im Bereich der Raumverträglichkeit kann die Folge sein, wenn die Länder ihre gesamträumliche Verantwortung nicht mehr in dem gebotenen Maße wahrnehmen, indem sie die räumliche Auswirkung raumbedeutsamer Projekte nicht mehr steuern, sondern dies der Nachfrage von Investoren und den Kommunen überlassen. Überörtliche raumstrukturelle Auswirkungen von Großprojekten wie Abfalldeponien, die Anlage oder wesentliche Änderung von Flugplätzen, die Errichtung von Feriendörfern, die Errichtung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben etc. bedürfen einer Überprüfung auf ihre Raumverträglichkeit, sofern keine strukturellen Fehlentwicklungen ausgelöst werden sollen. Diese werden erst Jahre später sichtbar und bestehen unter Umständen für Jahrzehnte!
- Zu. 2.:
- (B) Der Vergleich der räumlichen Planungssysteme in der Großregion Saarland-Lothringen-Luxemburg-Wallonien und Rheinland-Pfalz zeigt, dass das deutsche Planungssystem Vorteile aufweist, weil es die Vorhabenzulassung entlastet. Denn während die anderen Teilregionen (Lothringen, Großherzogtum Luxemburg und Wallonien mehrere Genehmigungsverfahren (neben der Baugenehmigung auch eine Betriebserlaubnis und eine Umwelt- bzw. sozio-ökonomische Erlaubnis) kennen, werden die für die Standortentscheidung relevanten Kriterien in Deutschland in einem gestuften Planungssystem anhand überörtlicher und örtlicher Kriterien abgeprüft. Dadurch kann insbesondere hinsichtlich der Standortentscheidung bei Großprojekten Akzeptanz gefördert sowie Planungssicherheit und Transparenz erreicht werden. Es erweist sich insbesondere bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im europäischen Rahmen für die deutschen Bundesländer als vorteilhaft, dass die Systeme der Raumordnungsplanung der Bundesländer bislang weitgehend identisch sind. Eine „babylonische Vielfalt planerischer Sprache und Akzentsetzung“ würde sich für die Kooperation zwischen den Bundesländern ebenso als hinderlich erweisen wie es angesichts erheblicher Strukturunterschiede bei der grenzüberschreitenden Kooperation im Bereich der Raumentwicklung bislang zwischen den europäischen grenzüberschreitenden Großregionen der Fall ist. (D)

- (A) Zu 3.: (C)
- Erhebliche Systemunterschiede im Bereich der Raumordnung könnten nicht nur die weitgehende Einheitlichkeit des Auftretens der deutschen Regionen nach außen gefährden, sondern auch die Kooperation zwischen den Regionen auf nationaler Ebene erschweren. So wäre zum Beispiel die konsensuale und kooperative Weiterentwicklung des Rhein-Neckar-Dreiecks zu einer Metropolregion mit auf neuer staatsvertraglicher Grundlage erweitertem Aufgabenspektrum und einheitlicher grenzüberschreitender Regionalplanung in der jüngsten Vergangenheit nicht möglich gewesen, wenn nicht die Strukturen der Landes- und Regionalplanung - abgesehen von kleineren Besonderheiten der einzelnen Bundesländer – nicht im Wesentlichen ähnlich wären. Hierdurch kam es zu einem gewissen faktischen Kooperationszwang, der nicht entstehen könnte, wenn jedes der beteiligten Bundesländer im Bereich der Raumordnung andere Instrumente, andere Akzente und andere inhaltliche Grundsätze anwenden würde.
- Zu 4. und 5.:
- Die vorgesehene uneingeschränkte Länderabweichungsklausel „schießt über die Ziele der Föderalismusreform hinaus“, soweit sie nicht nur Verfahrens-, sondern auch darüber hinaus materielle Kernelemente der Raumordnung erfasst. (D)
- (B)
- Im Bereich der Raumordnung sollten die Länder vor allem die Ausgestaltungsspielräume in Bezug auf die „inhaltliche Entfrachtung“ und „Aussageschärfe“ der Landes- und Regionalpläne (Stichwort: „schlanke Pläne“) und in Bezug auf die Organisation und das Verfahren nutzen. So sind vielfach bislang die Ausgestaltungsspielräume im Hinblick auf die Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme nicht ausgeschöpft. Insofern hat der Bundesgesetzgeber gem. § 22 S. 2 ROG eine Umsetzung der Richtlinie in der Weise vorgenommen, dass er bestimmte bundesrechtliche Verfahrensregelungen für die Länder als unmittelbar anwendbar erklärt hat, bis die Länder selbst entsprechende Regelungen zur Umsetzung der Richtlinie für die Raumordnungspläne getroffen haben.
- Rechts- und Planungsunsicherheit und eine Gefährdung der gesamtstaatlichen Aufgabenwahrnehmung könnte hingegen eintreten, wenn die Länder von der Länderabweichungsklausel in der Weise Gebrauch machen,

- (A)
- dass sie eine abweichende Aufgabenbeschreibung und Begriffsbestimmung für den Bereich der Raumordnung wählen,
 - dass sie ihre Aufgabe nicht auf den Gesamtraum beziehen,
 - dass sie sich nur der räumlichen Entwicklungsaufgabe, nicht auch der Ordnungs- und Sicherungsaufgabe annehmen,
 - dass sie zur Aufgabenerfüllung jeweils andere Instrumente wählen (statt der Steuerung durch Raumordnungspläne Steuerung über Flächenkontingente oder Baulandausweisungsumlagen, statt förmlicher Pläne nur informelle Instrumente bzw. Pläne),
 - dass sie abweichende Grundsätze der Raumordnung formulieren,
 - dass sie die Pflicht zur räumlichen Planung aufheben oder einschränken,
 - dass sie die Bindungswirkung förmlicher Pläne einschränken,
 - dass sie die Raumverträglichkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen nach verschiedenen Maßstäben beurteilen.
- (C)

- (B)
- Warum es zu der Rechts- und Planungsunsicherheit in Bezug auf die beschriebenen Regelungsinhalte im Aufgabenbereich der Raumordnung kommen kann, liegt daran, dass es nach dem vorliegenden Gesetzentwurf „konturenlos“ bleibt, wie weit die Länderabweichungsbefugnis reicht bzw. wo sie endet. Zwar soll die Abweichungsbefugnis der Länder nicht zu einer Durchbrechung des Grundsatzes „Bundesrecht bricht Landesrecht“ führen, da ein vom Bundesrecht abweichendes Landesgesetz gem. Art. 72 Abs. 3 S. 3 des Gesetzentwurfs lediglich „Anwendungsvorrang“ beansprucht, jedoch wird insofern die normative Wirkung des Bundesrechts weitreichend zur Disposition der Länder gestellt. Während man bislang der Kompetenzordnung ablesen konnte, wer für welche Aufgabe zuständig ist, ist dies bei einem materiellen Zugriffsrecht nicht mehr möglich. Vielmehr muss aufgrund der abweichenden Landesregelung erst festgestellt werden, ob und inwieweit das betreffende Land die Kompetenz in Anspruch genommen hat. Die Überlegung, dass dadurch Abgrenzungsschwierigkeiten, die in Bezug auf die Rahmengesetzgebungszuständigkeit entstanden waren, beseitigt würden, geht fehl. Denn diese Abgrenzungsschwierigkeiten werden auf eine andere Ebene verlagert, zumal zweifelhaft ist, ob und wenn ja inwieweit die Bundesländer auf die Kernkompetenz des Bundes zugreifen können sollen. So heißt es in der Begründung zu Art. 72 Abs. 3 des Gesetzentwurfs einerseits, dass es auch bei den Materien, die in Art. 72 Abs. 3 S. 1 für abweichende Regelungen der Länder geöffnet werden, für bestimmte Teile sog. abweichungsfeste Kerne geben soll. Andererseits soll nach den Ausführungen im
- (D)

(A) (C)

allgemeinen Teil bei den Materien des Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 bis 33, wozu auch die Raumordnung zählt, keine Erforderlichkeitsprüfung stattfinden, weil Bund und Länder übereinstimmend von der Erforderlichkeit bundesgesetzlicher Regelung ausgingen. Dies ist aber zweischneidig. Daraus resultiert zum einen die Frage, ob der Bund auch eine Gesetzgebungszuständigkeit in Bereichen der Raumordnung haben soll, in denen eine Bundesregelung an sich nicht erforderlich ist. Umgekehrt resultiert daraus aber auch die Frage, ob den Ländern eine Zugriffsmöglichkeit auch auf Regelungsbereiche eröffnet werden soll, für die kraft Natur der Sache oder zur Wahrung gesamtstaatlicher Interessen eine Bundesregelung erforderlich ist und die von daher nur vom Bund geregelt werden kann. Da einerseits davon ausgegangen wird, dass es auch abweichungsfeste Kerne geben muss, andererseits nach dem Wortlaut aber eine unbeschränkte Abweichungsbefugnis eröffnet wird, bleibt unklar, wo die Grenzen der Länderabweichungsbefugnis verlaufen und nach welchen Kriterien die Abgrenzung erfolgen soll, zumal der Erforderlichkeitsmaßstab nicht zur Verfügung steht.

(B) (D)

Zwar können möglicherweise durch verfassungskonforme Auslegung die Grenzen für die Ausgestaltung des Kompetenzverteilungssystems aus der Bindung an die Aufgabenverantwortung abgeleitet werden. Insofern folgt der Aufgabenverantwortung eine Regelungsbefugnis und unter bestimmten Voraussetzungen sogar eine Regelungspflicht. Aber was zum abweichungsfesten Kern gehört, wenn die Aufgabe auf den Gesamtstaat und die Steuerung einer übergreifenden Koordinierungsaufgabe wie die der Raumordnung bezogen ist, löst Klärungsbedarf aus. Ein solcher „Konfliktherd“ lässt sich nur vermeiden bzw. im Sinne einer rechtlichen Handhabbarkeit entschärfen, wenn die Kompetenzbereiche klarer abgegrenzt werden bzw. wenn die Abweichungsbefugnis der Länder zumindest hinreichend bestimmbar eingeschränkt wird.

Ausgehend von dem Baurechtsgutachten des BVerfG v. 16. Juni 1954, BVerfGE 3, 407 ff. (428) müsste zum abweichungsfesten Kern des Bundes die vollständige Bundesplanung gerechnet werden. Denn diese war und ist dem Bund schon aufgrund der ungeschriebenen Kompetenz kraft Natur der Sache zugeordnet. Die ausdrückliche Zuweisung der Raumordnung in die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes würde daran nichts ändern. Dazu würde entsprechend der Einfügung durch Gesetz vom 24.06.2004 weiterhin die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone zu rechnen sein und darüber hinaus auch eine Bundesraum-

(A) ordnungsplanung für den Gesamttraum, wenn der Bund nunmehr die konkurrierende Vollkompetenz für die Raumordnung erhält. (C)

Fraglich ist, welche Regelungsinhalte des Raumordnungsrechts für den Bereich der Raumordnung in den Ländern ebenfalls zu diesem abweichungsfesten Kern des Bundes zu rechnen sind. Da die Raumordnung auf den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland bezogen ist, setzt diese Aufgabe ein Mindestmaß an Koordinierung der Landesplanung voraus. Eine aus den teilträumlichen Konzepten für den Gesamttraum taugliches Ordnungs-, Sicherungs- und Entwicklungskonzept des Gesamtstaats setzt voraus, dass die inhaltlichen und instrumentellen Standards und der von den Ländern wahrzunehmende Umfang des Ordnungs-, Sicherungs- und Entwicklungsauftrags auf einem ein Mindestmaß erreichenden Niveau vorgegeben sind. In diesem Umfang muss die Koordinierungskompetenz des Bundes dem abweichungsfesten Kern zugerechnet werden. Deshalb hat das BVerfG (vgl. BVerfGE 15, 1 (16) zutreffend die Raumplanung in ihren über die Länder hinausgreifenden Zusammenhängen der Vollkompetenz des Bundes für die Raumplanung zugeordnet. Dazu gehören die Aufgabenbeschreibung, die tragenden Grundsätze für die Raumordnung im Gesamtstaat, die Festlegung des Hauptinstruments, das nach der Aufgabenbeschreibung die Raumordnungspläne sind, die Regelung der grundsätzlichen Pflicht zur Raumplanung und deren Kerninhalte, dessen Bindungswirkung, die Regelung über die Sicherstellung der Raumverträglichkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen und die Regelungen zur einheitlichen Durchsetzung der bindenden Vorgaben. (D)

Den notwendigen Differenzierungsanforderungen der Sachmaterie Raumordnung könnte in verschiedener Weise Rechnung getragen werden. Bleibt es bei der Länderabweichungsklausel müsste dies durch deren Einschränkung geschehen. Diese könnte durch den Zusatz erfolgen: „(ohne die Grundsätze der Raumordnung, ohne die Pflicht zur räumlichen Planung, ohne die Bindungswirkung und Kerninhalte der Raumordnungspläne sowie ohne die Regelung der Mindestinhalte der Prüfung und Sicherstellung der Raumverträglichkeit von länderübergreifend bedeutsamen Planungen und Maßnahmen)“.

Dass gewisse Mindeststandards hinsichtlich der Organisationsstrukturen, Verfahren, der Abstimmung einzuhalten sind, ergibt sich ohnehin aus rechtsstaatlichen und gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen. Diesbezüglich erscheint es sachge-

(A) recht, wenn nicht alle Bundesländer die Mindeststandards jeweils für sich nochmals (C)
regeln, sondern vielmehr der Bund mit seinen Verfahrensregelungen „in die Vorlage
geht“ und die Länder ggf. aus ihrer Sicht erforderliche Modifikationen an Verfah-
rens- und Organisationsregeln, die über die Mindeststandards hinausgehen, vor-
nehmen können.

III. Sollte die Länderabweichungsbefugnis ohne Einschränkung bestehen blei-
ben, sollte wegen der beschriebenen für die Wahrung der gesamtstaatlichen Inte-
ressen bestehenden Risiken und Gefahren durch Zugriff auf abweichungsfeste
Kerninhalte der Raumordnung zumindest eine Übergangsregelung vorgesehen
werden, bis der Bund von seiner Vollkompetenz Gebrauch gemacht hat, damit nicht
durch „übereilte Zugriffe“ eine gesamtstaatliche Neuausrichtung im Bereich der
Raumordnung gefährdet wird.

Kaiserslautern, den 04. Mai 2006

(B)  (D)

(Prof. Dr. jur. Willy Spannowsky)

(A)

Fritz W. Scharpf
12. Mai 2006

(C)

Thesenpapier
zur Anhörung des Rechtsausschusses zum Thema „Föderalismusreform“
am 15./16. Mai 2006

1 Thema: Neuordnung der Zustimmungsrechte / Abbau gegenseitiger Blockaden

Im Grundsatz ist die im bisherigen Grundgesetz angelegte Ordnung von Zustimmungsrechten des Bundesrats notwendig und sinnvoll, solange an der finanziellen und administrativen Verflechtung zwischen Bund und Ländern nichts geändert wird. Wenn die Einnahmen der Länder fast ausschließlich durch bundesgesetzlich geregelte Landessteuern, bundesgesetzlich geregelte Verbundsteuern und den bundesgesetzlich geregelten Finanzausgleich bestimmt werden, und wenn die überwiegende Mehrzahl der Bundesgesetze von den Ländern als eigene Angelegenheit und auf eigene Kosten vollzogen werden, dann müssen die Länder auch über die Gesetze, die ihre Einnahmen betreffen oder die ihren Verwaltungsaufbau und Verwaltungsablauf regeln, mitentscheiden können. Die funktionale Verflechtung setzt also dem möglichen Abbau von Zustimmungsrechten enge Grenzen.

(B)

(D)

Deshalb hat die Föderalismuskommission von vornherein gar nicht den Versuch unternommen, Zustimmungsrechte in der Finanzverfassung in Frage zu stellen, sondern sich ausschließlich auf Art. 84 Abs. 1 GG konzentriert, der Bundesgesetze zustimmungspflichtig macht, wenn sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsvorgehen der Länder regeln wollen. Daß diese an sich sinnvolle Regelung in der Verfassungspraxis als problematisch erfahren wurde, lag letztlich an der „Einheitstheorie“ des Bundesverfassungsgerichts, derzufolge die Zustimmungsbedürftigkeit sich nicht auf die Organisations- und Verfahrensvorschriften beschränkte, sondern sich auf das ganze Gesetz einschließlich seiner materiellen Regelungen erstreckte. Mit dieser Erweiterung veränderte sich die Funktion des Art. 84 Abs. 1 GG: Er diene nun nicht mehr nur dem Schutz des organisatorischen Selbstbestimmungsrechts der Länder, sondern gab der Bundesratsmehrheit ein inhaltlich unbestimmtes Vetorecht gegen die politischen Ab-

(A) sichten der Bundestagsmehrheit — das selbstverständlich bei divergierenden Mehrheitsverhältnissen in beiden Häusern auch von den Oppositionsparteien genutzt werden konnte. Erst damit konnte auch Art. 84 GG (ebenso wie die Vetorechte in der Finanzverfassung) zum Instrument parteipolitisch motivierter „gegenseitiger Blockaden“ und zum Anlaß für allseits unbefriedigende Kompromisse im Vermittlungsausschuß werden. In der Kommission haben die Länder sich leider nicht auf Formulierungsvorschläge eingelassen, die die Einheitstheorie ausschließen und das Zustimmungsrecht auf die Organisations- und Verfahrensregeln eines Gesetzes beschränken sollten. (C)

Die vorgeschlagene Neufassung des Artikels 84 soll trotzdem, so die Begründung, „eine Reduzierung der Quote zustimmungspflichtiger Gesetze von bisher bis zu ca. 60 vom Hundert auf ca. 35 bis 40 vom Hundert“ erreichen. Aber selbst wenn diese quantitative Prognose sich als zutreffend erweisen sollte, wäre noch keineswegs sicher, daß damit dann auch „mehr Handlungsmöglichkeiten auf Bundesebene“ geschaffen würden. Die Zweifel beziehen sich sowohl auf die Neureglung des Art. 84 Abs. 1 GG als auch auf die Folgeregelung in Art. 104a Abs. 4 GG (neu).

1.1 Art. 84 Abs. 1 GG

(B) Im Kern beruht die mit der Neufassung des Art. 84 versprochene Verminderung der Zustimmungspflichten des Bundesrats ausschließlich auf einem vom Bund selbst zu leistenden Verzicht: Wenn das Gesetz auf die bindende Regelung von Organisations- und Verfahrensfragen verzichtet, entfallen auch die Zustimmungsrechte. Diesen Verzicht hätte der Bundesgesetzgeber auch bisher schon freiwillig leisten können. Wenn er das nicht tat, dann vermutlich deshalb, weil bindende Regelungen für notwendig erachtet wurden¹ — in welchem Falle nach Art. 84 Abs. 1, Satz 5 GG (neu) auch künftig die Zustimmung des Bundesrats erforderlich bliebe. Der Effekt der Änderung könnte also sehr gering ausfallen. (D)

An dieser Einschätzung kann auch das in Satz 2 der Neureglung eingeführte Abweichungsrecht der Länder nichts ändern. Zwar kann der Bundesgesetzgeber nun

¹ Unter bestimmten Umständen mag die Regierungsmehrheit das Zustimmungsrecht allerdings auch begrüßt haben, weil es die Oppositionsparteien zwang, unpopuläre aber notwendige Gesetze mitzutragen. Jedenfalls wurde die — vom Verfassungsgericht im „Lebenspartnerschaften“-Urteil inzwischen ja akzeptierte — Option einer formalen Trennung zwischen dem materiellen Gesetz und den Verfahrensregeln erstaunlich selten genutzt.

(A) Verfahrens- und Organisationsregeln ohne die Zustimmung des Bundesrats beschließen, (C)
aber er kann diese nicht verbindlich machen. Da die Länder sich nicht auf eine Diskussion über „konditionierte Abweichungsrechte“ eingelassen haben (die etwa einen gemeinsamen Einspruch von Bundstag und Bundesrat gegen konkrete landesgesetzliche Verfahrensregeln ermöglicht hätten), haben die vorgeschlagenen Abweichungsrechte absolute Wirkung: Was immer ein Landesgesetzgeber auch beschließen mag, hat Vorrang vor dem Bundesgesetz. Daran ändert auch der Verweis auf die Lex-posterior-Regel des Art. 72 Abs. 3, Satz 3 GG (neu) nichts, denn der Bundesgesetzgeber könnte sie nicht gezielt gegen die aus seiner Sicht mißbräuchliche Abweichung eines einzelnen Landes einsetzen, sondern müßte einheitliches neues Recht für alle Länder setzen, von dem das betreffende Land dann ja wiederum abweichen könnte. Kurz, aus der Sicht des Bundesgesetzgebers haben Regelungen mit absolutem Abweichungsrecht potentiell genau die gleiche Wirkung wie ein Verzicht auf jede wirksame Regelung von Verwaltungsverfahren und Organisation.

(B) Vermutlich wird es deshalb trotz des Ausnahmecharakters des Art. 84 Abs. 1 Satz 4 GG (neu) doch in einer größeren Zahl von Fällen zu verbindlichen Verfahrensregeln und damit auch wieder zu Zustimmungsrechten kommen. Wie groß am Ende die mit der Neufassung des Art. 84 GG angestrebte Entlastung des Bundesgesetzgebers ausfallen wird, ist also zumindest noch ungewiß. (D)

Allerdings sollen in Art. 84 Abs. 1, Satz 4 GG (neu) verbindliche Organisationsregelungen ausgeschlossen bleiben. Weshalb hier die in Satz 1 und 2 beibehaltene Parallelität zwischen der Einrichtung von Behörden und Verwaltungsverfahren aufgegeben wird, ist aus der Begründung der Vorlage nicht zu erschließen. Vermutlich haben Organisationsregeln für die Länder einen höheren symbolischen Stellenwert als Verfahrensregeln. Aus der Sicht des Bundesgesetzgebers kann jedoch gerade die organisatorische Lokalisierung einer Aufgabe als wichtige Voraussetzung für den Erfolg des Gesetzes erscheinen. Da ja ohnehin eine Zustimmung des Bundesrats erforderlich sein wird, erscheint die Gleichbehandlung sachgerechter.

1.2 Art. 104a Abs. 4 GG (neu) i.V.m. Art. 104a Abs. 3, Satz 1 GG

Auf jeden Fall aber zahlt der Bund für diese Entlastung mit dem neuen Zustimmungsrecht des Art. 104a Abs. 4 GG (neu). Aus der Sicht der Länder wurde dieses notwendig, weil mit der Änderung des Art. 84 Abs. 1 GG auch die Möglichkeit entfallt,

(A) das dortige Vetorecht zum Schutz gegen Bundesgesetze einzusetzen, die „erhebliche Kostenfolgen“ für die Länder nach sich ziehen. Da der Verweis auf die periodische Anpassung der Umsatzsteuerverteilung (Art. 106 Abs. 3 GG) den Ländern nicht genügte, und da weder der Bund noch die Länder sich auf eine strikte Erstattung der Vollzugskosten nach dem Prinzip der „Gesetzeskonnexität“ einlassen wollten, soll nun das Zustimmungsrecht den Weg zu Verhandlungen über die Kostenfolgen eröffnen. Bei der Frage, welcher Sachverhalt diesen Verhandlungszwang auslösen sollte, fand sich jedoch keine konsensfähige Definition der ursprünglich gemeinten „erheblichen“ Kostenfolgen, so daß man statt dessen ohne eine Bagatellgrenze auf die Pflicht zur Erbringung von „Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten“ abstellte. Diese beiden Tatbestände verdienen gesonderte Betrachtung:

„**Geldleistungen**“ sind schon bisher in Art. 104 a Abs. 3 geregelt und ihre Abgrenzung und quantitative Erfassung hat offenbar auch nicht zu besonderen Schwierigkeiten in der Praxis geführt. Allerdings bringt die Neuregelung für den Bund eine Verschlechterung: Nach bisherigem Recht wird bei Geldleistungsgesetzen die Zustimmung des Bundesrats nur erforderlich, wenn die Länder mindestens ein Viertel der Ausgaben zu tragen haben (Art. 104a Abs. 3, Satz 3). Der Bund kann sich bisher also von der Zustimmung „freikaufen“, wenn er drei Viertel oder mehr der Ausgaben übernimmt.

(B) Diese Regelung soll nun aufgehoben und durch Art. 104a Abs. 4 GG (neu) ersetzt werden. Auch wenn der Bund fast² alle Kosten übernimmt, bleibt es beim Zustimmungsrecht, und die Formulierung ist so gewählt, daß auch die „Einheitstheorie“ des Bundesverfassungsgerichts zur Anwendung kommt. Sie wäre zu vermeiden, wenn das Zustimmungsrecht auf die Regelung der Kostenfolgen beschränkt würde.

Viel problematischer erscheint jedoch das Zustimmungsrecht für die „**geldwerten Sachleistungen**“. Dabei unterstelle ich mangels besserer Kenntnis, daß die in der Begründung versuchte Interpretation der Tatbestandsmerkmale auch in der Praxis handhabbar sein wird. Das eigentliche Problem entsteht jedoch dadurch, daß hier die durch das Zustimmungsrecht erzwungenen Bund-Länder-Verhandlungen keinen sinnvollen

² Nach der Begründung soll das Zustimmungsrecht immerhin dann entfallen, wenn der Bund die Ausgaben vollständig übernimmt. Diese Ausnahme entspricht zwar dem diskutierten Zweck der Neuregelung, die ein Zustimmungsrecht für Bundesgesetze mit „erheblichen Kostenfolgen“ für die Länder begründen soll. Im Text kommt die Beschränkung aber nicht zum Ausdruck: Auch ein vollständig vom Bund refinanziertes Programm bleibt ja ein Gesetz, das „Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen“ begründet.

(A) Verhandlungsgegenstand hätten. Nach dem unveränderten Art. 104a Abs. 1 GG gilt für die öffentlichen Ausgaben das Prinzip der „Vollzugskonnexität“ – wer ein Gesetz zu vollziehen hat, trägt die Kosten. Von diesem Prinzip macht der ebenfalls unveränderte Art. 104a Abs. 3, Satz 1 GG eine Ausnahme für Geldleistungsgesetze, die bestimmen können, daß die Leistungen „ganz oder teilweise vom Bund getragen werden“. Darüber können sinnvolle Bund-Länder-Verhandlungen geführt werden. (C)

Für „geldwerte Sachleistungen“ ist eine solche Ausnahme aber nicht vorgesehen. Selbst wenn also der Bund bereit wäre, die Kosten für die (in der Begründung beispielhaft angeführte) „Unterbringung von Asylbegehrenden“ oder die „Schaffung von Tagesbetreuungsplätzen für Kinder“ teilweise oder ganz zu übernehmen, so könnte er ein solches Angebot unter der Geltung der unveränderten Artikel 104 a Abs. 1 und Abs. 3, Satz 1 GG nicht verwirklichen. Unter diesen Umständen könnte also das Zustimmungsrecht des neuen Art. 104a Abs. 4 GG gar nicht zur Verteidigung legitimer fiskalischer Interessen der Länder eingesetzt werden. Dagegen eignete es sich bestens zur „gegenseitigen Blockade“ in Fällen, in denen eine oppositionelle Bundesratsmehrheit die politischen Ziele der Regierungsmehrheit mißbilligt.

(B) Obwohl auf diesen Punkt in der Föderalismuskommission mehrfach hingewiesen wurde, könnte es sich hier vielleicht doch um ein Redaktionsversehen handeln. In diesem Fall wäre es leicht zu korrigieren, indem Art. 104a Abs. 3, Satz 1 GG durch folgende Fassung ersetzt würde: (D)

„Bundesgesetze, die Geldleistungen **oder geldwerte Sachleistungen für Dritte** gewähren und die von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, daß **die Kosten** ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden.“

Ohne diese Korrektur brächte die Neuregelung nicht nur eine Verschlechterung in der relativen Position des Bundes, sondern auch einen deutlichen Rückschritt gegenüber dem Ziel, die Möglichkeiten gegenseitiger Blockade zu vermindern.

2 *Thema: Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen*

Über die Sinnhaftigkeit der vorgeschlagenen Zuordnung einzelner Kompetenzen sollte die Anhörung der Fachgebiets-Spezialisten Auskunft geben. Hier geht es in erster Linie um die problematischen Grundsätze, von denen die Reformvorschläge bestimmt und zugleich in ihrer möglichen Reichweite beschränkt werden. Ganz im Vordergrund

- (A) stehen dabei das unrealistische Prinzip der Kompetenztrennung, die Beschränkung auf absolute Abweichungsrechte der Länder, die unvollständige Korrektur der „Erforderlichkeitsklausel“ und die widersprüchliche Behandlung von Mitwirkungsrechten des Bundes bei Aufgaben der Länder. (C)

2.1 Das unrealistische Prinzip der klaren Kompetenztrennung

- Soweit überhaupt über Prinzipien der Reform geredet wurde, stand die Arbeit der Föderalismuskommission unter einer einfachen Maxime: Wenn Politikverflechtung das Problem war, so mußte die klare Trennung der Kompetenzen des Bundes und der Länder die Lösung sein. Da man jedoch an der Finanzverflechtung und der Vollzugsverflechtung zwischen Bund und Ländern kaum etwas ändern konnte oder wollte, war aus den soeben dargelegten Gründen auch an der Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes wenig zu ändern. Die Maxime der Kompetenztrennung lief deshalb, wenn man von der (mit Ausnahme der BKA-Kompetenz) relativ unkontroversen und praktisch auch wenig bedeutsamen Übertragung einiger Kompetenzen in die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes absieht, auf die Forderung hinaus, möglichst viele Gesetzgebungskompetenzen des Bundes in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder zu übertragen – und im übrigen die bisher noch bestehenden Mitwirkungsrechte des Bundes bei Aufgaben der Länder möglichst vollständig zu beseitigen. Im Ergebnis haben die Länder damit jedoch weniger Gesetzgebungskompetenzen gewonnen, als möglich und sinnvoll gewesen wäre, und sie haben die Mitwirkungsrechte des Bundes stärker eingeschränkt, als dies im gesamtstaatlichen Interesse vertretbar erscheint. (D)

In ihrem gemeinsamen „Positionspapier“ hatten die Ministerpräsidenten im Mai 2004 umfassende Gesetzgebungskompetenzen der Länder zur Regelung „regionaler Lebenssachverhalte“ im Bereich der öffentlichen Fürsorge, der aktiven Arbeitsmarktpolitik, des Umweltrechts und des Wirtschaftsrechts gefordert. Erhalten sollen sie jedoch lediglich Einzelkompetenzen – etwa für das Ladenschlußrecht, das Gaststättenrecht, Spielhallen, Messen, Ausstellungen und Märkte, das Heimrecht oder den Freizeitlärm, etc. – d.h. also Zuständigkeiten, die enger definiert sind und viel weniger politische Gestaltungsmöglichkeiten bieten, als ursprünglich angestrebt. Die Gründe dafür liegen nicht nur im Kompetenzegoismus der Bundesressorts, sondern eben auch in der gerin-

- (A) gen Tauglichkeit des Trennprinzips in einer Welt, in der die grenzüberschreitenden Problem- und Wirkungszusammenhänge stetig zunehmen. (C)
- Niemand könnte bestreiten, daß es in der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Sozial- und Umweltpolitik viele Aspekte gibt, die besser auf der regionalen Ebene differenziert als auf der nationalen Ebene einheitlich geregelt werden könnten und sollten. Aber ebensowenig kann man bestreiten, daß auf den selben Politikfeldern andere Aspekte national einheitlich, und wieder andere sogar europaweit einheitlich geregelt werden müssen. Unter diesen Umständen ist die Leitidee einer strikten Kompetenztrennung unrealistisch oder jedenfalls nicht sachgerecht. Nötig wäre vielmehr eine flexible Mehrebenenstruktur der Kompetenzen im selben Politikfeld (wie sie etwa durch die sogleich zu erörternden „konditionierten Zugriffsrechte der Länder hätte erreicht werden können). Wenn aber statt dessen aber die Übertragung bisheriger Bundeskompetenzen in die ausschließliche Landeskompetenz gefordert wird, dann müssen die Bereiche so eng umgrenzt werden, daß nach menschlichem Ermessen unterschiedliche landesrechtliche Regelungen weder die Mobilität der Bürger und Unternehmen, noch die Interessen der Nachbarländer, noch normativ wichtige gesamtstaatliche Belange oder die Rolle der Bundesrepublik in der Europäischen Union ernsthaft tangieren könnten. Deshalb ist es auch nicht verwunderlich, daß im Vergleich zu den ursprünglichen Forderungen der (B) Ministerpräsidenten die Ergebnisse der Kompetenzübertragung sehr bescheiden ausfielen. (D)
- Vom regionalen Wirtschaftsrecht blieb ihnen u.a. der Ladenschluß, von der öffentlichen Fürsorge das Heimrecht und vom Umweltrecht der Freizeitlärm als ausschließliche Zuständigkeit.

2.2 Die Beschränkung auf absolute Abweichungsrechte

In ihrem „Positionspapier“ hatten die Ministerpräsidenten hilfsweise statt der Vollkompetenz auch „Zugriffsrechte“ oder „Abweichungsrechte“ der Länder in Betracht gezogen. Diese Lösung, die dem Bund die Möglichkeit der Vollregelung belassen, den Ländern aber in einem weiten Rahmen regional sinnvolle Abweichungen vom Bundesrecht hätte erlauben können, wurde wegen der dominanten Orientierung am Trennprinzip auch in der Kommission nur hilfsweise in Betracht gezogen und am Ende nicht mehr gründlich diskutiert. In dem jetzt vorliegenden Entwurf erscheint sie nicht nur in dem bereits erörterten Art. 84 Abs. 1, Satz 2 GG, sondern auch in dem neuen Art 72 Abs. 3 GG – allerdings auch hier wieder in der Form eines absoluten Abweichungs-

(A) rechts, das keiner Beurteilung seiner Vereinbarkeit mit den Mobilitätsbedürfnissen der Bürger, den berechtigten Interessen anderer Länder oder gesamtstaatlichen Belangen mehr unterworfen sein soll. Da auch die Lex-posterior-Regel des Art. 72 Abs. 3 Satz 3 GG eine gezielte Intervention des Bundes gegen einzelne Gesetzesbestimmungen eines Landes nicht erlaubt, ist auch hier aus der Sicht des Bundes das Abweichungsrecht im Prinzip nicht anders zu beurteilen als die Übertragung einer Vollkompetenz auf die Länder. Deshalb sollen ja auch die Abweichungsrechte ebenso wie die an die Länder zu übertragenden Vollkompetenzen sehr restriktiv definiert und auch noch von Ausnahmen durchlöchert werden. (C)

Weshalb kam es dann aber überhaupt zu dieser umständlichen Regelung? Ein Blick auf den Katalog des Art. 72 Abs. 3 GG (neu) zeigt die weitgehende Übereinstimmung der Abweichungsrechte mit dem bisherigen Katalog der – in der Konsequenz des Trennprinzips künftig aufzulösenden – Rahmgesetzgebung des Bundes. Abgesehen von wenigen Materien, die vollständig dem Bund übertragen wurden, sollte der Rest in die Zuständigkeit der Länder übergehen. In Bereichen, in denen mit einer erheblichen Rolle der EU-Gesetzgebung zu rechnen ist, erschien jedoch eben dies untunlich, weil damit die notorischen deutschen Probleme bei der Umsetzung von EU-Recht noch weiter verschärft worden wären. Die Kombination einer formellen Vollkompetenz des Bundes mit dem Abweichungsrecht der Länder soll nun dem Bund die vollständige und schnelle Umsetzung europäischer Richtlinien ermöglichen, ohne daß die Länder danach an eigenen Regelungen gehindert werden (die sich freilich im Rahmen des Europarechts halten müssen). (D)

Unter diesem Gesichtspunkt kann man die Abweichungsrechte des Art. 72 Abs. 3 GG (neu) also immerhin als einen pragmatisch sinnvollen Beitrag zur „Europatauglichkeit des Grundgesetzes“ akzeptieren.³ Eine generell sinnvolle Mehrebenen-Ordnung des innerstaatlichen Kompetenzgefüges wird dadurch jedoch nicht erreicht.

³ Allerdings erscheint gerade dann die Fristenregelung des Art. 72 Abs. 3, Satz 2 GG (neu) als konterproduktiv. Nach der Begründung soll sie den Ländern abweichende Regelungen vor dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes ermöglichen, um so die Rechtsunsicherheit für die Bürger zu vermindern. Aber dieses Ziel ist kaum zu erreichen, weil die Länder ja nicht gehindert werden können, auch nach Ablauf der sechsmonatigen Frist abweichende Gesetze zu erlassen. Wenn aber einige Länder schon innerhalb der Frist tätig geworden sind, muß die Kommission in Vertragsverletzungsverfahren Landes- und Bundesrecht gleichzeitig prüfen. Das Bundesgesetz verliert also den eigentlich angestrebten Charakter einer definitiven und einheitlichen Umsetzung.

(A) Die bessere Lösung wären „konditionierte Abweichungsrechte“ gewesen. Wenn (C) die jeweils vom Bundesrecht abweichenden Gesetze der Länder auf ihre Vereinbarkeit mit den Mobilitätsbedürfnissen der Bürger und Unternehmen, den berechtigten Interessen anderer Länder und wichtigen gesamtstaatlichen Belangen überprüft und durch ein gemeinsames Votum des Bundestags und Bundesrats im Konfliktfall storniert werden könnten, dann wäre es durchaus vertretbar gewesen, den Geltungsbereich der Abweichungsrechte erheblich weiter zu definieren, als dies jetzt geschehen soll. Im Prinzip wäre dafür der gesamte Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung in Frage gekommen, der nach der Neufassung des Art. 72 Abs. 2 GG jetzt noch der „Erforderlichkeitsklausel“ unterliegen soll. Damit hätten die einzelnen Länder ganz erheblich erweiterte Gestaltungsspielräume gewonnen, ohne daß die jeweils anderen Länder oder der Bund Sorge vor einer gemeinschaftsschädlichen Nutzung dieser Spielräume hätten haben müssen. Allerdings hätten die abweichenden Länder akzeptieren müssen, daß ihre Gesetze vor Inkrafttreten auf ihre „Gemeinverträglichkeit“ im bundesstaatlichen Zusammenhang überprüft werden.⁴

2.3 Die unvollständige Korrektur der Erforderlichkeitsklausel

(B) Überdies hätte diese Lösung es erlaubt, den Artikel 72 Abs. 2 GG ganz auf- (D) zuheben und damit die auch nach der Neufassung weiterbestehenden Probleme vollends auszuräumen. Diese Probleme ergaben sich erst am Ende der Kommissionsarbeit als Folge des Juniorprofessor-Urteils des Bundesverfassungsgerichts (2BvF 2/02 vom 27. Juli 2004), in dessen Begründung nicht nur die Überschreitung der Grenzen eines Rahmengesetzes gerügt wurde, sondern das sich auch auf eine extrem restriktive Interpretation der auch für die konkurrierende Gesetzgebung geltenden (und durch die Verfassungsänderung von 1994 verschärften) „Erforderlichkeitsklausel“ Art. 72 Abs. 2 GG stützte. Nach diesem Urteil darf der Bundesgesetzgeber nur dann tätig werden, „wenn gerade durch unterschiedliches Recht in den Ländern eine Gefahrenlage entsteht“ –

⁴ Im Prinzip geht es hier um Kriterien, die spiegelbildlich der bisherigen „Erforderlichkeitsklausel“ des Art. 72 Abs. 2 GG entsprechen: Wenn nach dem Juniorprofessor-Urteil Bundesgesetze nur dann als „erforderlich“ gelten, wenn durch unterschiedliches Recht in den Ländern eine Gefahrenlage entsteht, so könnten künftig im selben Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Länder vom einheitlichen Bundesrecht abweichen, sofern durch die Abweichung eine solche Gefahrenlage nicht entsteht. Der Unterschied besteht dann darin, daß im ersten Falle ein abstrakt-antizipierendes Urteil über die möglichen Folgen möglicher Landesgesetze erforderlich wird, während es im zweiten Falle um die Beurteilung der möglichen Folgen eines konkreten Landesgesetzes ginge. Der Handlungsspielraum der Länder würde also wesentlich erweitert.

(A) wenn etwa „die Lebensverhältnisse sich zwischen den Ländern in einer unerträglichen Weise auseinander entwickeln oder ein beruflicher Wechsel von einem Land der Bundesrepublik Deutschland in ein anderes erheblich erschwert oder gar praktisch ausgeschlossen wäre“ (Tz 128). Wenn es dabei bleibt, dann ist es dem Bund im gesamten Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung künftig verwehrt, eine gegebene Materie umfassend und systematisch zu regeln. Er muß sich vielmehr auf die punktuelle Regelung konkreter Gefahrenlagen beschränken, die gerade durch unterschiedliches Landesrecht verursacht werden. Nach der gleichen Logik kann dann auch Bundesrecht, das nach dem 15. November 1994 erlassen oder verändert wurde, in jedem Gerichtsverfahren mit dem Argument angegriffen werden, der fragliche Sachverhalt hätte ohne großen Schaden auch auf Landesebene unterschiedlich geregelt werden können. (C)

Da die aus dem Urteil entstehende Rechtsunsicherheit auch nicht in ihrem Interesse liegen konnte, waren die Länder bereit, wenigstens die großen Kodifikationen des Zivil- und Strafrechts und einige andere Kompetenztitel des Art. 74 GG, bei denen auch nach ihrer Meinung nur bundeseinheitliche Regelungen in Frage kommen, von der Anwendung der Erforderlichkeitsklausel freizustellen (Art. 72 Abs. 2 GG neu).⁵ Für alle anderen Materien des Art. 74 GG (darunter insbesondere jene, für die die Ministerpräsidenten eine Übertragung in die Zuständigkeit der Länder in Betracht gezogen hatten)

(B) bleibt es dagegen bei der Klausel und damit bei der Kontrolle der Gerichte über die zulässige Reichweite des Bundesrechts. Für das vor dem 15. November 1994 erlassene Bundesrecht wird überdies durch den neuen Artikel 93 Abs. 2 GG die bisher ausschließlich mögliche Selbstkorrektur durch den Bundesgesetzgeber ergänzt durch die Möglichkeit einer verfassungsgerichtlichen Feststellung der nicht mehr bestehenden Erforderlichkeit. (D)

Die Länder haben also durchaus die Chance, sich zusätzliche Handlungsspielräume gerichtlich zu erkämpfen. Allerdings entfällt im Erfolgsfalle dann die bundesrechtliche Regel auch in den Ländern, die an einer Änderung gar nicht interessiert waren, während das im übrigen weitergeltende Bundesrecht lückenhaft wird. Hätte man statt dessen die Option konditionierter Abweichungsrechte gewählt, so wäre die Auto-

⁵ Im Einzelnen ist die Abgrenzung freilich nicht immer ganz nachvollziehbar. Soll etwa die Bundeskompetenz zur Regelung des Straßenverkehrs (Art. 74 Abs. 1, Ziff. 22 GG) tatsächlich in jedem Bußgeldverfahren auf ihre Erforderlichkeit im Sinne des Juniorprofessor-Urteils überprüft werden können?

(A) nomie des einzelnen Landes wesentlich erweitert worden, und deren Grenzen hätte nicht das Gericht, sondern die Bundesratsmehrheit bestimmt. (C)

2.4 Widersprüchliche Behandlung von Mitwirkungsrechten des Bundes.

Die Forderung nach einer klaren Trennung der Kompetenzen war auch deshalb so wenig erfolgreich, weil sie die reale Ungleichheit zwischen den Ländern ignorieren mußte. Die insbesondere von den großen und wirtschaftsstarken Ländern geforderte Übertragung umfassender Regelungs- und Gestaltungskompetenzen hätte die finanzielle und administrative Kapazität sehr kleiner oder wirtschaftsschwacher Länder überfordert und die Angst vor weiteren Nachteilen im innerdeutschen Standortwettbewerb verstärkt. Dies ist ein zweiter und vielleicht der wichtigere Grund, der zu der sehr begrenzten Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen und insbesondere zu dem fast vollständigen Verzicht auf die Übertragung von Steuerkompetenzen beigetragen hat.

(B) Aus dem selben Grund hat aber auch der von den leistungsstarken Ländern geforderte Verzicht des Bundes auf Mitwirkung bei Länderaufgaben in der Form der Mischfinanzierung nur sehr begrenzte Erfolge erzielen können. In Art. 91 a GG wurden die Gemeinschaftsaufgaben „regionale Wirtschaftsstruktur“ und „Agrarstruktur und Küstenschutz“ beibehalten. Abgeschafft wurde lediglich die Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“, aber selbst sie kehrt in Ziffer 2 des neuen Art. 91b Abs.1 zumindest in Teilen als Förderung von „Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten“ zurück. Beibehalten wurden im Prinzip auch die (von Art. 104a Abs. 4 GG nach Art. 104b Abs1 GG (neu) verlagerten) „Finanzhilfen des Bundes für besonders bedeutungsvolle Investitionen der Länder und Gemeinden“. In all diesen Fällen hat sich der Widerstand der kleinen oder wirtschaftsschwachen Länder gegen den geforderten Abbau der Mischfinanzierungstatbestände (und damit gegen die Ersetzung der Politikverflechtung durch das Trennprinzip) durchgesetzt. Allerdings sind damit neben einigen Verbesserungen auch vermeidbaren Nachteile der bisher praktizierten Politikverflechtung erhalten geblieben. (D)

Begrüßenswert erscheint zunächst die Klarstellung in Art. 91b Abs. 1 GG (neu), daß die weiterbestehende Gemeinschaftsaufgabe „Forschungsförderung“ sowohl die außeruniversitäre als auch die universitäre Forschung umfaßt. Außerordentlich bedauerlich ist es jedoch, daß das „Zusammenwirken“ zwischen Bund und Ländern auch wei-

(A) terhin nur durch „Vereinbarungen“ begründet werden kann. Dieser Modus ist gegen (C)
Änderungen sehr resistent. Er hat in der „Rahmenvereinbarung“ von 1975, die offenbar
fast unverändert weitergelten soll, ein äußerst komplexes und extrem schwerfälliges
Verfahren hervorgebracht, das wegen der Notwendigkeit einstimmiger Entscheidungen
die Innovationsfähigkeit der deutschen Forschungspolitik und die flexible Konzentration
der verfügbaren Mittel auf jeweils wissenschaftlich aussichtsreiche Schwerpunkte
behindert. Angesichts der Notwendigkeit, die Prioritäten der deutsche Förderungspolitik
an rasche Veränderungen der europäischen und weltweiten Forschungslandschaft anzupassen,
sollte man hier statt der „Vereinbarungen“ dem Modus eines zustimmungsbedürftigen
Bundesgesetzes den Vorzug geben.

Angesichts der auch bisher sehr begrenzten praktischen Nutzung fällt der Verzicht
auf die Gemeinschaftsaufgabe „Bildungsplanung“ wohl nicht sehr ins Gewicht. Sehr zu
begrüßen ist dagegen die neu eingeführte Möglichkeit eines Zusammenwirkens von Bund
und Ländern „zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen
Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen“ (Art. 91b Abs. 2 GG (neu)).
Zwar haben die Länder in der Kommission das Bildungswesen „von der Kita bis zur
Habilitation“ als ihr „ureigenstes Hausgut“ reklamiert, und der Bund hat dieser Forderung
inzwischen offenbar auch nachgegeben. Dies ändert aber nichts daran, daß die kulturellen
Bildungsinhalte die Identität der Nation prägen, daß das intellektuelle Niveau der Bildung
die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Landes im weltweiten Standortwettbewerb
bestimmt, und daß die organisatorischen Strukturen des Bildungswesens die Mobilität
der Familien und der Absolventen von Bildungsrichtungen erleichtern oder spürbar
beschränken können. (D)

Die von den Ländern in der Kommission versprochene Koordination in der Kultusministerkonferenz
wäre extrem schwerfällig und, wegen der Schwierigkeit, einmal erreichte Vereinbarungen
wieder zu ändern, auch extrem innovationsfeindlich. Sie würde im Ergebnis die einzige
Rechtfertigung des Bildungsföderalismus in einem kulturell weitgehend homogenen
Nationalstaat – die Möglichkeit nämlich, unterschiedliche Lösungen in den einzelnen
Ländern zu erproben – wieder beseitigen. Wenn aber die Regelungskompetenzen
tatsächlich ganz auf das einzelne Land übergehen sollen, dann wird die Transparenz
der damit erzielten Leistungen zur notwendigen Ergänzung. Die nationale Öffentlichkeit
hat ein Recht zu wissen, mit welchen Ergebnissen die Landes-

(A) kompetenzen genutzt werden. Eine national und international vergleichende Bildungsberichterstattung mit allen Möglichkeiten des öffentlichen „*naming and shaming*“ erscheint deshalb sogar noch wichtiger als die ebenfalls vorgesehene Möglichkeit von (notwendigerweise nicht verbindlichen) Empfehlungen. (C)

Aber öffentliche Kritik und Empfehlungen können ihre Wirkung nur dann tun, wenn die Länder auch in der Lage sind, darauf zu reagieren. Die notwendigen Reformen des deutschen Bildungswesens werden, wenn Deutschland auch nur den OECD-Durchschnitt erreichen soll, einen sehr hohen finanziellen Aufwand erfordern. Unter der geltenden Finanzverfassung hat aber kein Land Einfluß auf die eigenen Einnahmen. Durch den vertikalen und horizontalen Finanzausgleich und den Solidarpakt, werden zwar die Unterschiede in der Finanzkraft der Länder weitgehend egalisiert, aber die Unterschiede in den Belastungen und in den Kosten der jeweils dringendsten Reformen bleiben hoch und die Haushalte der meisten Länder und Kommunen sind zum äußersten angespannt. Die enormen Anstrengungen, die der beklagenswerte Zustand unseres Bildungswesens „von der Kita bis zur Habilitation“ in den kommenden Jahren erfordern wird, können aus diesen Haushalten jedenfalls in der Mehrheit der Länder nicht finanziert werden.

(B) Die „Bildungskatastrophe“ ebenso wie der „Geburtenstreik“ und die mangelnde Integration von Kindern mit „Migrationshintergrund“ werden in der deutschen Öffentlichkeit, in den Medien und in den politischen Parteien auf nationaler Ebene und als nationale Probleme diskutiert. Deshalb können auch die nachdrücklichen Kompetenzbehauptungen der Länder nichts daran ändern, daß dort, wo manifeste Defizite bestehen, die Forderungen nach breiter Verfügbarkeit einer qualifizierten frühkindlichen Betreuung in Kindertagesstätten und Kindergärten, und nach einer qualifizierten schulischen Bildung auf der Primarstufe wie selbstverständlich an die Bundespolitik adressiert werden. (D)

Die Möglichkeiten der Bundespolitik, auf solche Forderungen zu reagieren, sind aber schon in der gegenwärtigen Verfassung eng begrenzt und nicht problemgerecht. Sie beschränken sich einerseits auf die Zahlung von finanziellen Transfers an die unmittelbar betroffenen Individuen und Familien (Kindergeld, Erziehungsgeld, Elterngeld, etc.) die entweder durch die Nutzung von Bundeskompetenzen im Steuerrecht und Sozialversicherungsrecht oder durch Geldleistungsgesetze nach 104a Abs. 3 GG ermög-

- (A) licht werden. Die zweite Möglichkeit waren bisher (wenn man die einschränkenden Bedingungen entweder extrem extensiv interpretierte oder ganz ignorierte) „Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände)“ nach Art. 104a Abs. 4 GG. Aber Geldleistungen nützen wenig, wenn die qualifizierten Betreuungs- und Bildungsangebote fehlen; und die Subvention von Investitionen in die Beton-Infrastruktur nützt wenig, wenn die Kommunen nicht in der Lage sind, die Personalkosten dauerhaft zu tragen. Kurz, außerhalb der aktiven Arbeitsmarktpolitik fehlt dem Bund schon in der bisherigen Verfassung jede Möglichkeit, die Erbringung von Dienstleistungen für Kinder und Jugendliche gezielt und bedarfsgerecht zu fördern.
- Die zu diskutierende Verfassungsreform könnte hier eine Verbesserung bringen, wenn — wie oben vorgeschlagen — in Anpassung an Art. 104a Abs. 4 GG (neu) auch der bisherige Art. 104a Abs. 3, Satz 1 GG durch folgende Formulierung ergänzt würde:
- „Bundesgesetze, die Geldleistungen **oder geldwerte Sachleistungen für Dritte** gewähren und die von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, daß **die Kosten** ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden.“
- Dies gäbe dem Bund die Möglichkeit, im Rahmen seiner verbleibenden Gesetzgebungskompetenzen (etwa für die Jugendfürsorge) auch Ansprüche auf die Erbringung Dienstleistungen zu schaffen und den Ländern und Gemeinden die dadurch entstehenden Kosten ganz oder zum Teil zu erstatten. Freilich ließe dies nur bundeseinheitliche Regelungen zu, obwohl doch die hier diskutierten Probleme sich von Land zu Land sehr unterscheiden können. Vor allem aber liefe jeder Versuch einer bildungspolitischen Instrumentalisierung der verbleibenden Gesetzgebungskompetenzen des Bundes Gefahr, als verfassungswidriger Übergriff in den Bereich ausschließlicher Zuständigkeiten der Länder angegriffen zu werden. Für die Korrektur von Versorgungs- und Leistungsdefiziten in der vorschulischen Betreuung und Bildung und im Elementarschulbereich sollte man sich also von bundesgesetzlichen Regelungen auch dann nicht zu viel erwarten, wenn die Mitfinanzierung von „geldwerten Sachleistungen“ ermöglicht würde.
- (B) Eine problemgerechtere und flexiblere Lösung könnte statt dessen mit Finanzhilfen des Bundes für Aufgaben der Länder erreicht werden. Dann bliebe die Gesetzgebungs-, Organisations- und Vollzugskompetenz der Länder im Bildungsbereich unangestastet. Der Bund könnte aber in den Bereichen, in denen die vergleichende Bildungsberichterstattung (Art. 91b Abs. 2 GG [neu]) gravierende Defizite gezeigt hat, den Ländern, die diese nicht aus eigener Kraft überwinden könnten, zweckgebundene finanziel-
- (C)
- (D)

(A) le Hilfen anbieten. Freilich müßten dazu die jetzt vorgeschlagenen Regelungen des Art. 104b (neu) GG erheblich verändert werden. (C)

Vorab sollte in Art. 104b Abs. 2, Satz 1 GG (neu) die Einrichtung und Regelung von Finanzhilfen ausschließlich einem Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrats bedarf, vorbehalten bleiben. Die (auch in der bisherigen Verfassung enthaltene) Variante einer Verwaltungsvereinbarung auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes ist ein Überbleibsel der früheren Dotationspraxis, das sich sowohl durch geringere politische Transparenz als auch durch geringere Flexibilität unvorteilhaft von einem mit Zustimmung des Bundesrats zu beschließenden (und zu ändernden) speziellen Parlamentsgesetz unterscheidet. Dagegen sollten die neu eingeführten Befristungs-, Überprüfungs- und Degressionsregeln des Art. 104b Abs. 2, Satz 2 und 3 GG (neu) auf jeden Fall erhalten werden, um der andernfalls immer gegebenen Tendenz zur „Versteinierung“ obsolet gewordener Finanzhilfen zu begegnen.

(B) Inhaltlich müßte sodann die bisherige Beschränkung auf „Investitionen“ aufgeben oder zumindest klargestellt werden, daß damit nicht nur die Subventionierung von Beton-Infrastruktur, sondern auch die Förderung von „Humankapitalinvestitionen“ ermöglicht werden soll. Entfallen könnte wohl auch die Beschränkung auf die drei wirtschaftspolitischen Zwecke des Art. 104b Abs. 1, Satz 1, Ziff. 1-3. Wenn, wie hier vorgeschlagen, in jedem Fall ein Parlamentsgesetz und die Zustimmung des Bundesrats erforderlich ist, dann ist nicht einzusehen, was darüber hinaus durch weitere Zweck- und Situationsmerkmale erreicht werden sollte, die sich als unbestimmte Verfassungsbegriffe ja auch in der Vergangenheit als fast beliebig interpretierbar erwiesen haben. (D)

Sachlich verfehlt erscheint jedoch insbesondere die neue Beschränkung in Art. 104b Abs. 1, Satz 2 GG (neu), die Finanzhilfen „für Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder“ ausschließen soll. Würde sie beibehalten, so würden sich die aus der unterschiedlichen Leistungskraft der Länder erwachsenden Probleme nicht nur im Bildungsbereich immer mehr zuspitzen, und sie würden um so gravierender, je mehr Kompetenzen im Zuge der Reform auf die Länder übertragen werden. Im „sozialen Bundesstaat“ des Grundgesetzes ist die Möglichkeit bedarfsorientierter Bundeshilfen die denknotwendige Ergänzung erweiterter Autonomie der Landesgesetzgeber. So haben ja auch die Ministerpräsidenten im Mai 2004 in ihrem schon erwähnten „Positionspapier“ in der Föderalismuskommission“ dafür plädiert, „ein besonderes Instrument

(A) zur bedarfsorientierten Bundesfinanzierung“ beizubehalten. Dann erscheint es aber geradezu widersinnig, diese Möglichkeit gerade für die Bereiche auszuschließen, in denen die bedeutsamsten und aufwendigsten Zukunftsaufgaben Deutschlands durch die Länder bewältigt werden müssen. In den Sitzungen der Föderalismuskommission wurde die neue Beschränkung, die allenfalls dem Interesse der besonders leistungsstarken Länder entsprechen könnte, weder diskutiert noch überhaupt vorgeschlagen. Es ist auch nicht zu erkennen, weshalb die wirtschaftsschwachen Länder oder der Bund⁶ ihr zustimmen sollten. Kurz: Art, 104b Abs. 1, Satz 2 GG (neu) sollte ersatzlos entfallen. (C)

3 Thema: Europatauglichkeit des Grundgesetzes

3.1 Europapolitische Willensbildung Deutschlands

In der Europäischen Union, das haben zahlreiche empirische Untersuchungen gezeigt, ist die Bundesrepublik der Mitgliedstaat, der seit dem Übergang zur Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Ministerrat am häufigsten überstimmt wird. In den erwähnten Untersuchungen wird dies nicht einer in der Sache begründeten Außenseiterposition der deutschen Ziele und Interessen zugeschrieben, sondern den in Brüssel längst notorischen Koordinationsproblemen der deutschen Europapolitik. Deutschland trete im Vorfeld von Abstimmungen zu oft mit unterschiedlichen Positionen auf und sei zu wenig in der Lage, sich im Verhandlungsverlauf flexibel auf neue Konstellationen und Koalitionsmöglichkeiten einzustellen. In der Föderalismuskommission wurde diese Diagnose im Prinzip kaum bestritten, aber im Hinblick auf die maßgeblichen Ursachen von Bund und Ländern gegensätzlich interpretiert. (B) (D)

Aus der Sicht der Bundesregierung und der damaligen Regierungsfractionen liegen die Ursachen in erster Linie in den Beteiligungsrechten des Bundesrats (Art. 23 Abs. 4-6 GG), die die Länder 1992 als Preis für die Ratifikation des Maastricht-Vertrages durchsetzen konnten. Angesichts der langwierigen und schwierigen Verständigung unter den Ländern auf eine einheitliche Position, welche die verhandlungsführende Bundesregierung dann ggf. „maßgeblich zu berücksichtigen“ habe, könne die deutsche Verhandlungsstrategie oft erst so spät formuliert werden, daß sie keinen Ein-

⁶ Für den Bund gibt es allenfalls das fiskalische Motiv, von vornherein möglichst hohe Verfassungsschranken gegen die künftige „Begehrlichkeit“ der Länder aufzurichten. Daran allein aber sollten sich verfassungspolitische Entscheidungen doch wohl nicht orientieren.

(A) Einfluß auf die Mehrheitsverhältnisse mehr gewinne. Überdies werde diese Strategie auch durch die zunehmend bedeutsame und völlig unabgestimmte Lobbytätigkeit der Vertretungen der deutschen Länder in Brüssel in ihrer Wirksamkeit beeinträchtigt. Die daraus abgeleitete Forderung nach einer wesentlichen Einschränkung der Mitwirkungsrechte in Art. 23 Abs. 4-6 GG wurde von den Ländern jedoch rundweg abgelehnt. Nach ihrer Meinung lag die Schwäche der deutschen Verhandlungsposition in erster Linie an gravierenden Mängeln der europapolitischen Koordination zwischen den Bundesresorts und im übrigen an der nicht rechtzeitigen und unvollständigen Information der Länder durch die Bundesregierung. (C)

Angesichts dieser konträren Positionen sind die jetzt vorgeschlagenen Lösungen als zumindest marginale Verbesserungen zu begrüßen. Der neu formulierte Art. 23 Abs. 6 GG (neu) dient der Klarheit: Die Bundesregierung wird als Verhandlungsführer nur in ausgewählten Bereichen der ausschließlichen Landesgesetzgebung durch einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder ersetzt, aber insoweit wird die bisherige Sollvorschrift zu einer bindenden Regelung. Dies schließt künftige Abgrenzungsprobleme nicht aus. Da die EU sich nicht an die innerstaatlich-deutsche Kompetenzverteilung halten muß, wird nicht immer von vornherein klar sein, ob ein Richtlinienentwurf „im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks“ betrifft, oder ob es sich bei den kulturellen Befugnissen um solche der Länder oder um ungeschriebene Befugnisse des Bundes handelt. Aber damit wird die Praxis schon zurecht kommen. (D)

Nützlich erscheint auch die vorgeschlagene Änderung des Art. 52 Abs. 3a GG, die der Europakammer des Bundesrats die Möglichkeit schriftlicher Abstimmungen ermöglicht. Sie könnte den Zeitaufwand für die Formulierung von Stellungnahmen des Bundesrats gemäß Art. 23 Abs. 5 GG vermindern und so die unverändert notwendige Koordination erleichtern.

Für die Praxis wichtiger als diese Verfassungsänderungen sind freilich die in der Koalitionsvereinbarung vom 18. November 2005 (Anlage 2, Rn. 40, II) ins Auge gefaßten „praktischen Verbesserungen der europapolitischen Zusammenarbeit von Bund und Ländern“. Viele dieser Selbstverpflichtungen zur verbesserten wechselseitigen Information und beschleunigten Reaktion in der „Vorfeldphase“ und der „Verhandlungs- und Entscheidungsphase“ erscheinen dem unbefangenen Leser zwar fast als Selbstverständ-

(A) lichkeiten. Aber wenn sie fair erfüllt werden, und wenn dann auch noch die europapolitische Koordination der Bundesressorts verbessert würde, dann könnte sich in der Tat auch der Einfluß deutscher Interessen auf die Entscheidungen der Europäischen Union verbessern. Insofern haben die Beratungen über eine bessere Europatauglichkeit des Grundgesetzes also zumindest zu einem geschärften Problembewußtsein und guten Vorsätzen der Beteiligten beigetragen. (C)

3.2 Abschaffung der Rahmengesetzgebung

In der Europäischen Union ist die Bundesrepublik nicht nur der Mitgliedstaat, der am häufigsten überstimmt wird; sie ist auch überdurchschnittlich oft das Objekt von Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission und von Vertragsverletzungsurteilen des Europäischen Gerichtshofs. Oft wird sogar vermutet, daß beide Defizite miteinander zusammenhängen: Das Land, das im Ministerrat überstimmt wurde, hat auch weniger Interesse an der effektiven Umsetzung der ungeliebten Richtlinie. Angesichts der generell hohen Rechtstreue der deutschen Politik erscheint diese Vermutung jedoch eher unplausibel. Wichtiger erscheinen dagegen die institutionellen Hindernisse, die der fristgerechten Transformation europäischer Richtlinien in deutsches Recht entgegenstehen. Zu diesen zählen generell die Mitwirkungsrechte des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren, die auch bei Einspruchsgesetzen⁷ langwierige Verhandlungen im Vermittlungsausschuß zur Folge haben können. (B) (D)

Noch wichtiger waren bisher aber die Probleme bei der Umsetzung von Richtlinien in Bereichen, für die der Bund nur über eine Rahmenkompetenz verfügte. Hier ist das Bundesgesetz zwar eine notwendige, aber eben nicht eine hinreichende Bedingung: Wirksam umgesetzt ist die europäische Richtlinie erst dann, wenn das Rahmengesetz des Bundes auch durch die Gesetzgebung in allen 16 Ländern konkretisiert worden ist. Daß dabei erhebliche Verzögerungen auftreten können, liegt auf der Hand. Die Folge sind dann Vertragsverletzungsverfahren, die sich nach europäischem Recht, das sich um die innerstaatliche Kompetenzverteilung nicht kümmert, immer gegen den Bund richten müssen. Praktische Bedeutung haben diese Schwierigkeiten bisher insbesondere in den

⁷ Überdies hatte die im vergangenen Jahrzehnt zu beobachtende Tendenz zur „Prozeduralisierung“ des europäischen Umweltrechts bisher auch die Zustimmungsbefähigung der Umsetzungsgesetze nach Art. 84 Abs. 1 GG zur Folge. Ob die Neufassung hier viel ändern kann, bleibt abzuwarten.

(A) Politikfeldern „Naturschutz und Landschaftspflege“ (Art. 75 Abs. 1 Ziff. 3 GG), „Wasserhaushalt“ (Ziff. 4) und „Melde- und Ausweiswesen“ (Ziff. 5) erlangt. Potentielle Bedeutung haben sie auch für die „allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“ (Ziff. 1a). (C)

Durch die Abschaffung der Rahmengesetzgebung sollen diese Schwierigkeiten beseitigt werden. Mit der Übertragung der Zuständigkeit für das „Melde- und Ausweiswesen“ in die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes (Art. 73 Abs. 1, Ziff 3 GG [neu] wird dieses Ziel auch erreicht. Zweifelhaft ist jedoch, ob der gleiche Effekt auch mit der vorgesehenen Übertragung der übrigen Titel des Art. 75 GG in die konkurrierende Zuständigkeit des Bundes (Art. 74 Abs. 1, Ziff. 27-33 GG [neu]) erreicht werden kann.

Zu begrüßen ist zunächst, daß alle diese Titel entsprechend Art. 72 Abs. 2 GG (neu) nicht der „Erforderlichkeitsklausel“ und damit den Beschränkungen des Juniorprofessur-Urteils des Bundesverfassungsgerichts unterworfen sein sollen, die eine vollständige Umsetzung von EU-Richtlinien so gut wie ausgeschlossen hätte. Statt dessen sollen aber die Länder in den besonders von der europäischen Gesetzgebung betroffenen Feldern „Naturschutz und Landschaftspflege“, „Wasserhaushalt“ und „Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse“ nach Art. 72 Abs. 3 GG (neu) ein absolutes Abweichungsrecht erhalten.

(B) Die Logik dieser Regelung leuchtet grundsätzlich ein: Im Verhältnis zur Europäischen Union soll der Bund vollständig umsetzen können, womit dann die europarechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik erfüllt wären. Wenn die Länder danach abweichende Regelungen treffen, bleiben sie zwar durch die europäische Richtlinie gebunden. Sie erhalten aber die Möglichkeit, sich im Falle einer bundesrechtlichen „Über-Implementation“ auf das europarechtlich erforderliche Minimum zurückzuziehen, oder sie können weitergehende Regelungen einführen. (D)

So weit, so gut. Unsicher ist freilich, ob die Europäische Kommission ein Bundesgesetz mit absoluten Abweichungsrechten als vollständige Umsetzung akzeptieren wird. Hier könnte insbesondere die sechsmonatige Verzögerung des Inkrafttretens nach Art. 72 Abs. 3 Satz 2 GG (neu) für Irritation sorgen. Soweit einzelne Länder abweichende Regelungen innerhalb dieser Frist beschließen, müßten diese sicherlich in die Prüfung korrekter deutscher Umsetzung einbezogen werden. Aber da es sich hierbei ja

(A) nicht um eine Ausschlußfrist für Landesgesetze handelt, werden andere Landesinitiativen noch auf dem parlamentarischen Wege sein, und noch andere erst in der politischen Diskussion. Klarer wäre die europarechtliche Lage jedenfalls, wenn das Bundesgesetz sofort wirksam und sofort geprüft würde, und spätere Landesinitiativen dann je für sich unter Vertragsverletzungsgesichtspunkten zu behandeln wären. (C)

3.3 Haftung für die Verletzung europarechtlicher Verpflichtungen

Für die Europäische Union ist die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch die Bundesregierung, der Adressat aller europarechtlichen Verpflichtungen, und sie ist unbeschadet der innerstaatlichen Kompetenzverteilung auch für alle Verstöße gegen diese haftbar. Obwohl es immer nahe gelegen hätte, die Haftung im Außerverhältnis durch einen am Verursacherprinzip orientierten Ausgleich im Innenverhältnis zu ergänzen, war eine solche Regelung bislang nicht durchsetzbar. Durch die vorgeschlagenen Regelungen der Art. 104a Abs. 6 und 109 Abs. 5 GG (neu) soll es nun zu einer Annäherung an dieses Prinzip kommen. Bei Art. 104a Abs. 6 GG (neu) geht es einerseits um die Haftung für Sanktionen in Vertragsverletzungsverfahren, die strikt nach dem Verursacherprinzip angelastet werden sollen, und andererseits um länderübergreifende Fehler bei der Verwendung von EU-Mitteln, bei denen das Verursacherprinzip teilweise durch eine Solidarhaftung des Bundes und aller Länder modifiziert wird. (D)

Bei Art. 109 Abs. 5 GG (neu) geht es um die Anlastung etwaiger EU-Sanktionen wegen der Verletzung der Defizit-Regeln des Europäischen Stabilitätspakts. Obwohl dem Verursacherprinzip eine strikte Orientierung an den tatsächlichen Anteilen des Bundes und der einzelnen Länder am gesamtstaatlichen Defizit entsprochen hätte, dominieren hier eher schematische und solidarische Verteilungskriterien. Da es sich dabei jedoch um politische Kompromisse in einem Feld handelt, in dem ohne diese ein rechtlich völlig unbefriedigender Zustand bestehen bliebe, sehe ich keinen Sinn darin, die ausgehandelte Lösung in Frage zu stellen.

(A)

Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main

Deutscher Bundestag
Rechtsausschuss
Sekretariat
Platz der Republik 1

11011 Berlin



Fachbereich Rechtswissenschaft
Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.

Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht

Telefon +49 (0)69-798 22711
Telefax +49 (0)69-798 22562
E-Mail Joachim.Wieland@jur.uni-frankfurt.de

Sekretariat: Marie-José Lamkin

www.jura.uni-frankfurt.de

(C)

Frankfurt, den 08.05.2006

Anhörung Föderalismusreform

I. Strukturelemente der Reform (Allgemeiner Teil) – 15. und 16. Mai 2006

(B)

Schriftliche Stellungnahme

(D)

A. Neuordnung der Zustimmungsrechte / Abbau gegenseitiger Blockaden

1. Die Reform des Bundesstaates ist erforderlich, um den politischen Prozess transparenter zu gestalten, der Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern entgegen zu wirken, politische Verantwortung klarer zuzuordnen und damit Politikverdrossenheit entgegen zu wirken.
2. Bei einer Reform ist zu bedenken, dass Deutschland traditionell ein unvollkommener Bundesstaat ist, der seit 1871 durch eine stetige Zentralisierung der politischen Willensbildung und eine Vereinheitlichung der Rechtsordnung geprägt ist, die das politische Bewusstsein der Deutschen beeinflusst und Vielfalt eher als Bedrohung („Kleinstaaterei“) denn als Chance erscheinen lässt.
3. Eine Nation wie Deutschland, die erst spät zu staatlicher Einheit gefunden hat und fast ein halbes Jahrhundert geteilt war, misst der Einheit des Zentralstaats im Zweifel ein höheres Gewicht bei als bundesstaatlicher Vielfalt.

- (A) 4. Jede Reform muss sich an der konkreten geschichtlichen Prägung des Bundesstaates Deutschland orientieren und darf nicht von abstrakten Trennungsmodellen anderer Staaten (USA, Schweiz) ausgehen. (C)
5. In Deutschland wird der Bundesstaat auf der Skala vom Staatenbund zum Einheitsstaat immer relativ näher bei letzterem einzuordnen und in diesem Sinne im Vergleich unvollkommen sein.
6. Dem entspricht die Verschränkung der Staatsfunktionen Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung zwischen Bund und Ländern sowie der fast völlige Verzicht auf die ausschließliche Zuordnung bestimmter Lebensbereiche zur Hoheitsgewalt der Gliedstaaten.
7. Eine Modernisierung des Bundesstaates kann nur dann erfolgreich sein, wenn auch die deutsche Finanzverfassung den seit der Wiedervereinigung grundlegend veränderten Gegebenheiten angepasst wird, die durch früher unvorstellbare Unterschiede in der Finanz- und Steuerkraft der Länder geprägt sind.
8. Nur wenn die Länder über eine aufgabengerechte Finanzausstattung verfügen, die so einheitlich sein muss wie die Lebensverhältnisse sein sollen, lassen sich Bedenken gegen als Folge von Länderzuständigkeiten mancherorts befürchtete Absenkungen bei Standards und Qualität der Aufgabenerledigung ausräumen.
9. Die Stärkung der Zustimmungsrechte des Bundesrates in der Vergangenheit war Ausdruck der in der Entstehung des Grundgesetzes begründeten starken Stellung der Länderexekutiven und spiegelt Art. 79 Abs. 3 GG wider, der den Ländern und ihren Parlament nicht **eigene** Bereiche gesetzlicher Gestaltung, sondern die **Mitwirkung** bei der Gesetzgebung dauerhaft gewährleistet. (D)
- (B) 10. Tendenzen zu Gunsten eines Beteiligungsföderalismus und damit der Länderexekutiven und zu Lasten eines Gestaltungsföderalismus und damit der Länderparlamente sind im Grundgesetz seit 1949 angelegt (Näher zu diesen Thesen das beiliegende Manuskript „Deutschlands Zukunft als Bundesstaat“).
11. Die Neufassung des Art. 84 Abs. 1 GG wird die Zahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze verringern und damit dem Beteiligungsföderalismus entgegen wirken, weil der Bund abweichende Länderregelungen und die Verzögerung des Inkrafttretens zu vermeiden trachten wird.

- (A) 12. Die regelmäßige Verzögerung des Inkrafttretens von Bundesgesetzen, die Verfahrens- oder Organisationsregelungen der Verwaltung enthalten, dient der Verstetigung der Rechtsetzung und der Rechtssicherheit. (C)
13. Der Zustimmungsvorbehalt in Art. 104a Abs. 4 GG erscheint zum Schutz der Interessen der Länder gerechtfertigt, auch wenn sich als Folge die Zahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze nur in begrenztem Umfang verringern wird.
14. Die Möglichkeit, die Zustimmungsbedürftigkeit eines Gesetzes durch entsprechende Ausgestaltung zu vermeiden, wird die Gesetzgebung des Bundes inhaltlich beeinflussen.
- B. Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen**
15. Die vorgesehene Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen stellt keinen großen Wurf dar, erscheint insgesamt aber noch als ausgewogen.
16. Die Stärkung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes durch die Ergänzung des Art. 73 GG erscheint mit Blick auf die Materien, die eine bundeseinheitliche Regelung nahe legen, als sachgerecht.
17. Die Aufhebung der Rahmengesetzgebung ist zu begrüßen, weil dieser Gesetzgebungstyp sich wegen der bewirkten Verantwortungs- und Politikverflechtung sowie der Abgrenzungsschwierigkeiten nicht bewährt hat. (D)
- (B) 18. Vergleichbares gilt für die Aufhebung von Art. 74a GG: Die Regelung der Besoldung und Versorgung der Landesbediensteten ist eine ureigene Angelegenheit der Länder, so dass die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 74a GG systematisch verfehlt ist.
19. Die Ergänzung der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes gemäß Art. 74 GG stärkt in Verbindung mit der weitgehenden Einschränkung der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG den Bundesgesetzgeber und befreit ihn von der in den letzten Jahren aufgrund der Verfassungsänderung aus dem Jahr 1994 intensivierten verfassungsgerichtlichen Kontrolle.
20. Die Gestaltungsmöglichkeiten, die dem Bundesgesetzgeber aus dieser Kompetenzerweiterung im Vergleich zum gegenwärtigen, durch die neuere Verfassungsrechtsprechung bestimmten Rechtszustand erwachsen, sind beträchtlich und nähern die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz in weiten Teilen der ausschließlichen an .

- (A) 21. Die Einführung einer Abweichungsgesetzgebung der Länder für die Materien der heutigen Rahmengesetzgebung gleicht den Zugewinn des Bundes an gesetzlichen Gestaltungsmöglichkeiten nur zum Teil aus. (C)
22. Die Befugnis zur Abweichungsgesetzgebung stärkt die Länderparlamente.
23. Bundesstaatliche Vielfalt findet ihren Ausdruck in unterschiedlichen landesrechtlichen Regelungen.
24. Eine dauerhafte Rechtszersplitterung ist aufgrund der geschichtlich bedingten starken Unitarisierungstendenzen in Deutschland nicht zu befürchten; vielmehr werden inhaltlich bedeutsame abweichend Regelungen eines Landes regelmäßig entweder von anderen Ländern übernommen oder nach einiger Zeit wieder zurückgenommen werden.
25. Die Zuweisung des Politikbereichs Bildung und Hochschule an die Länder ist zu begrüßen; sie stellt eine Politikentflechtung dar, verbessert die Verantwortungszuordnung, erlaubt einen Ideenwettbewerb und stärkt die Landesparlamente.
26. Ein „race to the bottom“ ist weder in diesem noch in anderen den Ländern zugewiesenen Politikfeldern zu befürchten, wenn die Länder gemäß Art. 106 Abs. 3 und 4 GG eine aufgabengerechte Finanzausstattung erhalten.
27. Im Bundesstaat darf nicht die Finanzausstattung die Aufgabenverteilung, sondern muss das Maß der Aufgaben die Verteilung der Finanzen bestimmen.
- (B) 28. Die Absicherung der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Erweiterung des Zugangs zum Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 2 GG ist angesichts der Zurückhaltung des Bundes bei der Nutzung des geltenden Art. 72 Abs. 3 GG zu begrüßen; sie dürfte eher als „fleet in being“ wirken denn tatsächlich genutzt werden. (D)
29. Das Verbot, durch Bundesgesetz den Kommunen Aufgaben zu übertragen, schützt deren Finanzautonomie wegen der Anwendbarkeit der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsvorschriften und entspricht der staatsorganisationsrechtlichen Zuordnung der Kommunen zu den Ländern.

C. Bau und Verkehr

D. Europatauglichkeit des Grundgesetzes

- (A) 30. Die Konkretisierung des Art. 23 Abs. 6 Satz 1 GG stellt keine optimale Lösung dar, trägt aber immerhin zur Klärung bei, wer für die Vertretung Deutschlands in der Europäischen Union zuständig ist.. (C)
31. Wünschenswert wäre aus Effektivitätsgesichtspunkten heraus im nationalen Interesse eine einheitliche Vertretung Deutschlands in der Europäischen Union durch den Bund bei gleichzeitiger Stärkung der internen Mitwirkungs- und Mitgestaltungsrechte der Länder („one state, one voice“)
32. Die Neuregelung in Art. 109 Abs. 5 GG (nationaler Stabilitätspakt) erleichtert die Umsetzung der Verpflichtungen Deutschlands aus dem europäischen Stabilitätspakt.
33. Die Haftungsregelung in Art. 104a Abs. 5 GG stärkt die Rechtsklarheit.

(B) (D)

(A) Prof. Dr. Joachim Wieland (C)

Deutschlands Zukunft als Bundesstaat

I. Problemaufriss

„Die große Koalition hat sich auf die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung auf der Grundlage der Vorarbeiten in der Föderalismusreform (sic) von Bundestag und Bundesrat ... geeinigt.“ Dieser Satz im Koalitionsvertrag könnte den Eindruck erwecken, dass mit einer Reform des Bundesstaates sicher zu rechnen ist. Medienberichte über die Kritik einiger Ministerpräsidenten an diesem Vorhaben stimmen allerdings ebenso nachdenklich wie die Ankündigung der FDP, ihre Landesminister könnten eine Reform nur mittragen und ihr damit die erforderliche Zweidrittelmehrheit im Bundesrat sichern, wenn auch die bundesstaatlichen Finanzbeziehungen reformiert werden. Eine mögliche Reform der Finanzverfassung ist aber so heikel, dass sie aus den Beratungen der Bundesstaatskommission im Jahre 2004 von vornherein lieber ausgeklammert wurden, um nicht jede Chance auf eine Einigung zunichte zu machen. Man wird also abwarten müssen, ob der Anfangsschwung der großen Koalition ausreichen wird, um Widerstände aus den Ländern gegen die von den Regierungsparteien erzielte Einigung zu überwinden. Im Koalitionsvertrag ist dazu nur folgender Satz zu lesen: „Aus der Mitte des Deutschen Bundestages werden mit den Ländern abgestimmte Entwürfe für ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes und für ein Artikelgesetz, das die Änderung bzw. den Erlass der dazugehörigen Gesetze umfasst, eingebracht und zügig verabschiedet.“ Die Abstimmung mit den Ländern steht also offenbar noch aus. Auf ihr Ergebnis darf man gespannt sein. (D)

Warum tun wir uns in Deutschland mit einer Reform des Bundesstaates, die weithin als notwendig angesehen wird, so schwer? Warum sind die Bekenntnisse zu mehr bundesstaatlicher Vielfalt, weniger Politikverflechtung, klarer Verantwortungszuordnung und mehr Transparenz, wie sie auch zu Beginn der Arbeit der Bundesstaatskommission parteiübergreifend geäußert wurden¹, bislang ohne Konsequenz geblieben?

II. Interessenkonflikte

Das liegt nicht nur daran, dass alle Beteiligten sich an die bestehende Ordnung gewöhnt haben, während jede Reform Unwägbarkeiten mit sich bringen und jedenfalls die politischen

¹ Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Sten. Prot. 1. Sitzung am 7. November 2003, S. 6 (D) ff.

(A) Akteure zur Anpassung an die dann neuen Gegebenheiten zwingen wird. Vielmehr ist aus naheliegenden Gründen das Interesse an einer Reform des Bundesstaates nicht überall gleich groß. Die Stärkung der Landesregierungen und vor allem der Ministerpräsidenten als Folge der zahlreichen Zustimmungsvorbehalte zugunsten des Bundesrates ist auf Kosten der Landesparlamente erfolgt. Der Gestaltungsföderalismus hat sich zu einem Beteiligungsföderalismus gewandelt. Bedürfen Gesetzes zukünftig seltener der Zustimmung des Bundesrates, wird nicht nur dieses Bundesorgan an Einfluss verlieren. Vielmehr werden gerade die Ministerpräsidenten der Länder auf der für ihre politische Karriere wichtigen bundespolitischen Bühne weniger bedeutsame Rollen spielen können. Zudem verweisen die Länder nicht ganz ohne Grund darauf, dass eine Verringerung der Zahl der Zustimmungsvorbehalte es dem Bund erleichtern könnte, die Länder mit Kosten belastende Gesetze zu beschließen, ohne dass letztere hinreichende Möglichkeiten zur Einwirkung hätten. (C)

Auch stößt jede Beschneidung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes fast zwangsläufig auf den Widerstand vieler Betroffener, der auch mehr oder weniger deutlich artikuliert wird: In den Bundesministerien führen weniger Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes zum Wegfall von Referaten, Unterabteilungen oder sogar Abteilungen. Das ruft bei den betroffenen Ministerialbeamten und bei ihren Ministern nicht nur Freude hervor. Lobbyisten werden sich kaum dafür einsetzen, zukünftig statt eines Ansprechpartners in Berlin 16 in den Landeshauptstädten betreuen zu müssen. Wirtschaftsunternehmen sind schon aus Effizienzgründen an einem einheitlichen rechtlichen Rahmen für ihr Handeln interessiert. Ein einheitlicher Markt drängt auf eine einheitliche Rechtsordnung, wie sich auf europäischer Ebene beobachten lässt. Im sozialen Bereich besteht ein kaum zu unterschätzendes Verlangen nach bundeseinheitlichen Regelungen. Die Sozialverbände befürchten von den Landesgesetzgebern tiefe Einschnitte in das soziale Netz und widersetzen sich deshalb vehement jeder Dezentralisierung der Gesetzgebungsbefugnisse; ihre zahlreichen Eingaben an die Bundesstaatskommission haben das eindrucksvoll unter Beweis gestellt. (B) (D)

Auch Bürgerinnen und Bürger identifizieren sich zwar mit ihren Ländern, in denen sie sich zuhause fühlen. Um ihre Mobilität zu sichern, die schon der Arbeitsmarkt zwingend erfordert, sind sie jedoch an einem einheitlichen Rechtsrahmen für Schulen und Hochschulen interessiert und stehen der Forderung nach einer größeren Vielfalt der gesetzlichen Regelungen, die für ihr Leben von Bedeutung sind, ähnlich zurückhaltend gegenüber wie die Wirtschaftsunternehmen. Schließlich fordern zwar die finanzstärkeren Länder mehr Autonomie in der Fi-

(A) nanzwirtschaft. Die weitaus größere Zahl der finanzschwächeren Länder – nicht nur im Osten Deutschlands – will jedoch gerade wegen ihrer finanziellen Probleme möglichst an Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen festhalten, von denen sie sich geldwerte Vorteile versprechen. Mehr Steuerautonomie und Steuerwettbewerb in Deutschland würde nicht nur die regionalen Finanzkraftunterschiede verstärken, sondern auch Steuervermeidungsstrategien durch Ausnutzen der örtlichen Belastungsunterschiede hervorrufen. (C)

Eine Reform des Bundesstaates kann also durchaus zu weniger Politikverflechtung, zu klareren Verantwortungszuordnungen für politische Entscheidungen und damit zu mehr Transparenz der Politik beitragen. Diese Vorteile fordern aber von vielen Beteiligten einen Preis. Sind sie, sind wir bereit diesen Preis zu zahlen? Oder wiegen bei einer Kosten-Nutzen-Abwägung die erwarteten Vorteile nicht so hoch, dass die unvermeidbaren Nachteile einer Reform von einer Mehrheit in Kauf genommen würden? Die bisherige Geschichte der Bemühungen um eine Reform des Bundesstaates stimmt eher skeptisch. Was sind die Ursachen für die beschriebene Diskrepanz zwischen der weit verbreiteten abstrakten Forderung nach einer Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung und der nicht weniger verbreiteten Abneigung gegen konkrete Reformmaßnahmen?

(B) **III. Deutschlands Bundesstaatsgeschichte** (D)
Meine These lautet: Den abstrakten Modernisierungsforderungen liegt ein eher theoretisches Modell bundesstaatlicher Vielfalt zu Grunde, während die konkreten Reformvorschläge an der tatsächlichen Verfassung des Bundesstaates Deutschland gemessen werden und in Bezug auf diesen Maßstab auf Bedenken stoßen. Der Bundesstaat als verfassungstheoretisches Modell ist etwas anderes als der Bundesstaat Deutschland in seiner gewachsenen Ausgestaltung. Betrachtet man die verfassungsgeschichtliche Entwicklung Deutschlands seit dem 19. Jahrhundert, kann man zwar eine bundesstaatliche Tradition feststellen. Sie ist jedoch durch eine stetige Entwicklung hin zu einer immer stärkeren Zentralisierung der politischen Willensbildung sowie zu einer Vereinheitlichung der Rechtsordnung gekennzeichnet. In diesem Sinne handelt es sich um einen unvollkommenen Bundesstaat.

1. Kaiserreich

Schon die Verfassungen des Norddeutschen Bundes von 1867 und des Deutschen Reiches von 1871 hoben zwar in ihren Präambeln das bundesstaatliche Prinzip hervor, indem sie betonten, dass die deutschen Fürsten und die Senate der Freien Städte „einen ewigen Bund“ ge-

(A) schlossen hätten. Ernst Rudolf Huber hat jedoch mit Recht darauf hingewiesen, dass das Kaiserreich als Nationalstaat nicht nur ein Verein von Einzelstaaten, sondern „Staat einer Nation“ war, die „als ein eigenständiges willens- und handlungsfähiges Subjekt an der Ausübung der Staatsgewalt“ durch den Reichstag aktiv teil nahm. Der Selbstbestimmungsanspruch der Nation setzte sich im Kaiserreich zunehmend gegenüber dem traditionell legitimierten Herrschaftsanspruch der Fürsten durch². Die als Staat verfasste Nation war ihrem Wesen nach als zentral agierende Organisationseinheit konzipiert, „ein unitarischer Zug ging durch die ganze Geltungszeit der Verfassung hindurch“³. (C)

Das zeigte sich sehr bald nach der Reichsgründung im Prozess der Herstellung der Rechtseinheit. Schon die Paulskirchenverfassung hatte der Reichsgewalt aufgegeben, „durch die Erlassung allgemeiner Gesetzbücher über bürgerliches Recht, Handels- und Wechselrecht, Strafrecht und gerichtliches Verfahren die Rechtseinheit im deutschen Volk zu begründen“⁴. Der Norddeutsche Bund hatte 1869 die Gewerbeordnung beschlossen. 1871 war das materielle Strafrecht vereinheitlicht worden. 1879 folgten mit Gerichtsverfassungsgesetz, Rechtsanwaltsordnung, Zivilprozessordnung, Strafprozessordnung und Konkursordnung die sogenannten Reichsjustizgesetze, und das Reichsgericht nahm seine Arbeit auf⁵. 1900 war die Herstellung der Rechtseinheit in Deutschland mit dem Inkrafttreten des Bürgerlichen Gesetzbuchs und des Handelsgesetzbuchs im Wesentlichen abgeschlossen. (D)

Wirtschaft und Gesellschaft entwickelten sich im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts auf nationaler Ebene. Die Industrialisierung machte in Deutschland ebenso wenig an den Grenzen der Einzelstaaten halt wie die Konjunkturzyklen, die Arbeiterbewegung, die Aktivitäten der Verbände und der politischen Parteien, die sich schnell auf nationaler Ebene organisierten⁶. Die Entstehung des modernen Interventionsstaates vollzog sich zunächst zwar durch das Handeln der Einzelstaaten, mündete dann aber in die vom Reich zentral gelenkte Kriegswirtschaft des Ersten Weltkriegs, die einen in seiner Bedeutung nicht zu unterschätzenden Unitarisierungsschub mit sich brachte. Schließlich begründete die von Bismarck in den achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts initiierte Sozialversicherungsgesetzgebung die bis heute fortwirkende zentra-

² E. R. Huber, Das Kaiserreich als Epoche verfassungsstaatlicher Entwicklung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band I, 3. Aufl. 2003, § 4 Rn. 9 f. und 21 ff.

³ ForsthoFF, Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 3. Aufl. 1967, S. 157.

⁴ § 64 Verfassung des Deutschen Reiches vom 28. März 1849.

⁵ Näher dazu Landau, Die Reichsjustizgesetze von 1879 und die deutsche Rechtseinheit, in: Vom Reichsjustizamt zum Bundesministerium der Justiz, 1977, S. 161 ff.

⁶ Wehler, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Dritter Band, 1849 – 1914, 1995, S. 547 ff.; Nipperdey, Deutsche Geschichte 1866 – 1918, Band I, 1993, S. 226 ff.

- (A) le Ausrichtung des Sozialstaates gleich in seinen ersten Anfängen⁷. Entscheidend gestärkt wurde der Zentralstaat im übrigen durch den Primat des Reiches in der Außenpolitik und das persönliche Regiment von Kaiser Wilhelm II., nicht zuletzt durch seine Ausübung der Kommandogewalt, die faktisch die föderale Organisation des Heeres in Kontingente der Einzelstaaten weithin überlagerte⁸. (C)
- Der in der Präambel der Reichsverfassung von 1871 hervorgehobene Bund der Fürsten hat also dem Deutschen Reich zwar seine Legitimität verliehen. Er hat sich aber gegenüber dem Nationalstaat, der sich nach innen und außen in vergleichsweise kurzer Zeit kraftvoll entwickelt hat, auf Dauer nur eingeschränkt als Strukturprinzip erhalten können. Nicht die Fürsten als Repräsentanten der Einzelstaaten haben das Deutsche Reich politisch geleitet, sondern der Reichskanzler mit seiner sich schnell praeter constitutionem entwickelnde Regierung, der Kaiser und der Reichstag. Paul Laband konnte zwar 1876 noch die Auffassung vertreten, dass Deutsche Reich sei nicht eine juristische Person mit 40 Millionen Mitgliedern, sondern mit 25 Mitgliedern, den Einzelstaaten, die Träger der Souveränität des Reiches seien⁹. In der Staatspraxis reduzierte sich der Einfluss der Einzelstaaten jedoch bald auf eine Mitwirkung an der politischen Willensbildung neben Kaiser, Kanzler und Reichstag auf der Ebene des Reichs, die für Innen- und Außenpolitik immer bedeutender wurde. Die Parlamentarisierung des Reiches, die Ende Oktober 1918 mit der Ergänzung des Art. 15 Reichsverfassung um den Satz „Der Reichskanzler bedarf zu seiner Amtsführung des Vertrauens des Reichstags“ erfolgte¹⁰, setzte nur den formellen Schlusspunkt unter den langfristig vollzogenen Wandel hin zu einer zentralstaatlich geprägten parlamentarischen Monarchie. (D)

2. Weimarer Republik

Die Weimarer Reichsverfassung stärkte das Reich weiter gegenüber den Gliedstaaten. Schon die demokratische Legitimation der Staatsgewalt des Reiches durch das Deutsche Volk¹¹ ließ den Gedanken an einen Bund der Einzelstaaten als fernliegend erscheinen. Die Verfassung erwähnte das Bundesstaatsprinzip nicht, sondern überließ dessen Begründung der Staats-

⁷ Ziegler, Das Zeitalter der Industrialisierung, in: North (Hrsg.); Deutsche Wirtschaftsgeschichte, 2000, S. 192 ff. (263 ff.); ferner Stürmer, Das ruhelose Reich, 1983, S. 221 ff.

⁸ Art. 60, 63 f. und 66 Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871; Nipperdey, Deutsche Geschichte 1866 – 1918, Band II, 1992, S. 202 ff.

⁹ Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Band I, 1876, S. 88

¹⁰ Zur Bedeutung dieses Satzes Gusy, Die Weimarer Reichsverfassung, 1997, S. 5 ff.

¹¹ Präambel und Art. 1 WRV.

(A) rechtslehre¹². Die Länder mussten um die Anerkennung ihrer Staatlichkeit kämpfen¹³, die Homogenitätsklausel des Art. 17 WRV beschränkte ihre Verfassungsautonomie. Die Befugnisse des Reiches in Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung sowie in der Finanzordnung, verdeutlicht insbesondere in der Steuerhoheit, ließen keinen Zweifel an seiner Vormachtstellung gegenüber den Ländern. Nicht ohne Grund sprach Smend 1928 von „der starken sachlichen Unitarisierung des Reichs“¹⁴, Thoma 1930 treffend von „einer singulären bundesstaatlichen Rechtsordnung des labilen Föderalismus“¹⁵. Die Labilität erleichterte den Nationalsozialisten zunächst die Gleichschaltung¹⁶ und dann die faktische Auflösung¹⁷ der Länder. (C)

IV. Bundesstaat des Grundgesetzes

1. Ursprünge

Nach dem Zweiten Weltkrieg errichteten die Alliierten die deutschen Länder wieder und sorgten für eine bundesstaatliche Ordnung¹⁸. Die Staatswerdung der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik erfolgte nicht maßgebend von den Ländern als dezentralen Einheiten her, sondern wurde von den Alliierten zentral gesteuert. Soweit den Ländern Befugnisse zukamen, war die Stellung ihrer Exekutive beherrschend. Die Ministerpräsidenten waren auf deutscher Seite die Entscheidungsträger. Sie blieben es bis zur Gründung der Bundesrepublik und dem Inkrafttreten des Grundgesetzes¹⁹. Die Vorgeschichte des Grundgesetzes begann am 1. Juli 1948 hier in Frankfurt mit der Konferenz, zu der die Ministerpräsidenten von den drei westlichen Militärgouverneuren einbestellt wurden. Nicht Abgeordnete aus den Ländern, sondern die Ministerpräsidenten verhandelten mit den Alliierten. Sie entschieden über die Modalitäten der Arbeit des Parlamentarischen Rates, und sie beriefen den Konvent von Herrenchiemsee ein²⁰. Es waren neben Bayern vor allem die Militärgouverneure, die sich für eine Stärkung der Länderkompetenzen und gegen eine starke Bundesgewalt (B) (D)

¹² Umfassend Thoma, Das Reich als Bundesstaat, in: Anschütz/Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band I, 1930, S. 169 ff. sowie E. R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band VI, 1981, S. 55 ff.

¹³ Bejaht von Thoma, ebenda S. 177, verneint von Lassar, Die verfassungsrechtliche Ordnung der Zuständigkeiten, in: Anschütz/Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band I, 1930, S. 301 ff. (321) jeweils mit weiteren Nachweisen.

¹⁴ Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, 1928, S. 168; neu abgedruckt in ders., Staatsrechtliche Abhandlungen, 2. Aufl. 1968, S. 119 ff. (269).

¹⁵ Ebenda, S. 177.

¹⁶ Vorläufiges Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich vom 31. März 1933, RGBl. I S. 153; Zweites Gleichschaltungsgesetz vom 7. April 1933, RGBl. I S. 173.

¹⁷ Gesetz über den Neuaufbau des Reiches vom 30. Januar 1934, RGBl. I S. 34; Gesetz über die Aufhebung des Reichsrates vom 14. Februar 1934, FGBl. I S. 89.

¹⁸ Zu den einzelnen Neugründungen Stolleis, Besatzungsherrschaft und Wiederaufbau 1945 – 1949,

¹⁹ Stolleis, Besatzungsherrschaft und Wiederaufbau 1945 - 1949, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band I, 3. Aufl. 2003, § 7 Rn. 67.

²⁰ Mußnug, Entsch. der Bundesrepublik, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band I, 3. Aufl. 2003, § 8 Rn. 33 ff.

(A) einsetzen. Das kam mehr als deutlich in ihrem Memorandum vom 2. März 1949 zum Ausdruck, mit dem sie in großer Schärfe und kategorisch eine weitgehende Beschränkung der Kompetenzen des Bundes in der Gesetzgebung und der Finanzverteilung forderten²¹. Schon damals warnten aber die Dekane der westdeutschen Rechtsfakultäten in einer Stellungnahme vor einem Ende der in den ersten Jahren des Kaiserreichs mühsam erarbeiteten Rechtseinheit Deutschlands und stärkten damit dem Parlamentarischen Rat, dessen Mehrheit dem Bund weitreichende Befugnisse einräumen wollte, den Rücken²². (C)

2. Unvollkommener Bundesstaat

Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes zielte also von Anfang an auf eine Stärkung des Bundesgesetzgebers und der Länderexekutive. Der Blick auf die Verfassungsgeschichte hat gezeigt, dass weitreichende Gesetzgebungsbefugnisse des Zentralstaates und eine Reduzierung der eigenen Gestaltungsmöglichkeiten der Gliedstaaten die Entwicklung des Bundesstaates in Deutschland seit 1871 gekennzeichnet hat. Das deutsche Modell des Bundesstaates hat sich stets durch eine erhebliche Verflechtung der Kompetenzen von Zentral- und Gliedstaaten sowie durch das Bemühen um eine Stärkung der Kompetenzen des Zentralstaates ausgezeichnet. Es unterscheidet sich insoweit wesentlich vom Bundesstaat US-amerikanischer oder Schweizer Prägung. Die bundesstaatliche Ordnung steht in Deutschland geschichtlich in untrennbarem Zusammenhang mit dem Bemühen um die Gründung und Stärkung des Nationalstaates. Nachdem 1849 der Versuch, die nationale Einigung durch eine Revolution des Volkes zu erringen, gescheitert war, führte der Weg zur Reichsgründung über einen Zusammenschluss der Fürsten von oben her. Sie verliehen dem Reich Legitimität, verkörperten aber zugleich die staatliche Vielfalt des Deutschen Bundes von 1815 und des alten Reiches, die beide als schwach und in der Epoche der Nationalstaaten auch als geschichtlich überholt angesehen wurden. Sowohl der nationale als auch der demokratische Gedanke und ihre Protagonisten drängten deshalb auf eine Stärkung des Reiches auf Kosten der Einzelstaaten, die eine vergangene Zeit verkörperten, in der Deutschland im Konzert der Nationalstaaten nur eine schwache Stimme gehabt hatte. Diese Entwicklung setzte sich unter der Herrschaft von Kaiser Wilhelm II., während des Ersten Weltkrieges, nach der Niederlage in der Weimarer Republik und erst recht im nationalsozialistischen Staat ungebrochen fort. Erst die westlichen Alliierten versuchten nach dem Zweiten Weltkrieg die Länder zu stärken, stießen damit aber spätestens (B) (D)

²¹ Mußgnug, Entstehen der Bundesrepublik, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band I, 3. Aufl. 2003, § 8 Rn. 79.

²² Die Stellungnahme vom 14. März 1949 ist abgedruckt bei W. Soergel, Konsensus und Interessen, 1969, S. 310.

(A) im Parlamentarischen Rat auf Widerstand. Nachdem deutlich wurde, dass an eine rasche Wiedervereinigung nicht zu denken war, führte der Kalte Krieg im Osten wie im Westen zu einer Stärkung der Zentralstaaten. Wirtschaftliche, soziale, partei- und verbandspolitische, bald auch außenpolitische und militärische Umstände legten in Westdeutschland ein Handeln des Bundes zumindest nahe.

(C)

Das bedeutete keine Abkehr vom Bundesstaatsprinzip, aber eine spezifisch deutsche Prägung. Sie kommt nicht zuletzt in Art. 79 Abs. 3 GG zum Ausdruck. Der Ewigkeitsgarantie unterfallen die Gliederung des Bundes in Länder und die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung. Dadurch gewinnt das ebenfalls auf Dauer garantierte Bundesstaatsprinzip seine konkrete Gestalt: Die Länder dürfen zwar neu gegliedert (Art. 29 GG), aber nicht sämtlich aufgelöst werden. Unveränderbar gewährleistet ist auch ihr Recht auf Mitwirkung bei der Gesetzgebung, nicht aber ein in seinem Umfang garantiertes autonomes Gesetzgebungsrecht. Der Beteiligungsföderalismus ist damit entsprechend der deutschen verfassungsgeschichtlichen Tradition verfassungsrechtlich zwar nicht vorgeschrieben, aber doch vorgezeichnet. Wie 1871 die Fürsten, so übten nach 1945 die Ministerpräsidenten und nicht die Landtage eine bestimmende Rolle aus. Dem entsprach die Ausgestaltung ihrer Machtposition im Bundesrat, während die Landtage auf Garantien ihrer Gesetzgebungsbefugnisse und Mitsprachemöglichkeiten auf Bundesebene hätten hinwirken müssen, um ihre eigene Stellung zu stärken.

(B)

(D)

Die Beschränkung der autonomen Gestaltungsmöglichkeiten der Landtage und die starke Stellung der Landesexekutiven waren strukturell in der deutschen Verfassungsordnung angelegt und zeichneten die weitere tatsächliche Entwicklung vor. Der von Hesse 1962 in Aufnahme der Analyse von Smend konstatierte „unitarische“ Bundesstaat²³ ist also nicht zufällig entstanden, sondern im Bundesstaatsprinzip deutscher Prägung angelegt. Kalter Krieg und Wiederbewaffnung, Ausbau des Sozialstaates, europäische Integration und schließlich die Wiedervereinigung Deutschlands, die nicht in einem bündischen Zusammenschluss auf gliedstaatlicher Grundlage mit einer Verfassunggebung gemäß Art. 146 GG, sondern im Beitritt des ostdeutschen zum westdeutschen Zentralstaat gemäß Art. 23 GG a. F. erfolgte, haben den Prozess der Zentralisierung weiter befördert. Es ist kein Zufall, dass die Verantwortung nicht nur für die Herstellung der äußeren, sondern gerade auch der inneren Einheit Deutschlands wie selbstverständlich beim Bund gesehen wird.

²³ Hesse, Der unitarische Bundesstaat, 1962.

(A) **V. Perspektiven** (C)

Wer die bundesstaatliche Ordnung modernisieren will, tut gut daran, diese Grundlagen nicht außer Acht zu lassen. Die verfassungsgeschichtliche Vorprägung der Bundesstaatlichkeit Deutschlands hat sich zuletzt in der Bundesstaatskommission als stärker erwiesen als ökonomische Modelle eines idealen Bundesstaates oder der Versuch, die aus einer ganz anderen Geschichte entstandenen Bundesstaatsmodelle der Vereinigten Staaten von Amerika oder der Schweiz auf Deutschland zu übertragen. Besonders deutlich zeigen das die gefundenen Lösungen für eine Begrenzung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes, für die Zustimmungsvorbehalte zugunsten des Bundesrates und die Mischfinanzierungen, aber auch der Verzicht auf einen Neugliederungsvorschlag und eine grundlegende Reform der Finanzverfassung in Richtung auf eine Stärkung der Steuerhoheit der Länder. Die sehr zaghafte Begrenzung der Befugnisse des Bundes zu konkurrierender Gesetzgebung, wie sie etwa für Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG zunächst im Entwurf des Vorschlags der beiden Vorsitzenden der Bundesstaatskommission vom 13. Dezember 2004 und jetzt in der Anlage 2 zum Koalitionsvertrag – sie ist ebenfalls von Franz Müntefering und Edmund Stoiber erarbeitet worden – enthalten war, wird man kaum als Meilenstein auf dem Weg zu einer Modernisierung des Bundesstaates ansehen dürfen. Danach sollte der Bund das Recht zur konkurrierenden Gesetzgebung über „den städtebaulichen Grundstücksverkehr, das Bodenrecht (ohne das Recht der Erschließungsbeiträge) und aus dem Wohnungswesen das Wohngeldrecht, das Altschuldnerhilferecht, das Wohnungsbauprämienrecht, das Bergarbeiterwohnungsbaurecht und das Bergmannsiedlungsrecht“ erhalten; seine Gesetzgebung über das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) sollte nicht mehr „das Recht des Ladenschlusses, der Gaststätten, der Spielhallen, der Messen, der Ausstellungen und der Märkte“ umfassen. Zum Ausgleich sollen 22 Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 GG vom Erforderlichkeitskriterium des Art. 72 Abs. 2 GG ausgenommen werden. Insgesamt gesehen wird diese zaghafte Lösung die Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes kaum beschränken, je nach der Entwicklung der Verfassungsrechtsprechung vielleicht sogar erweitern. Auch die Ersetzung der Zustimmungsvorbehalte in Art. 84 Abs. 1 GG und Art. 85 Abs. 1 GG durch einen Zustimmungsvorbehalt für Bundesgesetze mit erheblichen finanziellen Auswirkungen für die Länder hätte bei einer Realisierung keinen großen Zugewinn an Verantwortungsklarheit und Politikentflechtung gebracht.

Wie könnte Deutschlands Zukunft als Bundesstaat dann aussehen? Ein realistischer Vorschlag für eine Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung müsste von den verfassungsgeschichtlichen und verfassungsrechtlichen Vorprägungen ausgehen. Das schließt eine ein-

(A) schneidende Neugliederung aus. Für sie werden sich weder die erforderlichen Mehrheiten (C) finden lassen, noch sollte das Integrationspotential unterschätzt werden, das selbst die nach dem Zweiten Weltkrieg künstlich von den Alliierten geschaffenen und die 1990 wieder gegründeten Länder heute bieten. Die Gliederung des Bundes in die bestehenden Länder macht die Bundesstaatlichkeit Deutschlands aus. Einzelne Zusammenschlüsse zwischen Ländern wie Berlin und Brandenburg sind zwar nicht ausgeschlossen, generell ist aber der länderübergreifender Zusammenarbeit und der Einrichtung gemeinsamer Behörden sowie Gerichte der Vorzug zu geben. Sowohl die Schweiz als auch die USA zeigen, dass erhebliche Unterschiede in der Größe, Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft der Gliedstaaten Anforderungen an eine intelligente Staatsorganisation stellen, sie schließen eine sinnvolle bundesstaatliche Ordnung jedoch keinesfalls aus.

Die Landtage und damit die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder könnten durch zeitlich begrenzte Abweichungsrechte in der Gesetzgebung gestärkt werden. Sie würden einen Wettbewerb der Ideen ermöglichen und Reformmängste verringern. Eine dauerhafte Rechtszersplitterung wäre nicht zu befürchten, weil Wirtschaft und Bevölkerung stets auf die Übernahme erfolgreicher und die Rücknahme gescheiterter Reformversuche drängen würden. Mischfinanzierungen sind jedem Bundesstaat tendenziell inhärent. Werden sie nicht verfassungsrechtlich domestiziert, wuchern sie *praeter constitutionem*. Sie sollten deshalb nicht abgeschafft, sondern ihren inhaltlichen Voraussetzungen und Verfahren nach modernisiert werden. (D)

Das schwierigste Problem bildet die Mitwirkung der Länder, sprich: der Ministerpräsidenten bei der Gesetzgebung im Bundesrat. Sie wird sich angesichts der Verfassungsgeschichte und der starken Stellung der Betroffenen bei jeder Verfassungsreform nicht grundlegend verändern lassen. Denkbar wäre aber eine gewisse Beschränkung zur Erleichterung von Reformen. An die Stelle eines Zustimmungsvorbehalts könnte ein zeitlich begrenztes, vom Bundestag überstimmbares Veto treten, möglicherweise verbunden mit einem Konnexitätsprinzip zum Ausgleich finanzieller Belastungen. Eine zugleich effektive und die Interessen der Länder berücksichtigende Vertretung deutscher Interessen in Europa könnte durch Verfahrensregelungen erleichtert werden. So sollten die Ministerpräsidenten einen Europabeauftragten kreieren, der in Brüssel vertreten sein und auf der Grundlage rechtzeitiger und umfassender Informationen die Länderinteressen mit der in Brüsseler Verhandlungen erforderlichen Flexibilität über den Bund in die Entscheidungsprozesse einbringen sollte.

(A) Eine Modernisierung des Bundesstaates ist also durchaus möglich. Sie muss allerdings stärker, als das bislang geschehen ist, die verfassungsgeschichtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben in Rechnung stellen. In Deutschland wird der Bundesstaat auf der Skala vom Staatenbund zum Einheitsstaat immer relativ näher bei letzterem einzuordnen und in diesem Sinne im Vergleich unvollkommen sein. Eine Nation, die erst spät zu staatlicher Einheit gefunden hat und fast ein halbes Jahrhundert geteilt war, misst der Einheit des Zentralstaats im Zweifel ein höheres Gewicht bei als bundesstaatlicher Vielfalt. Dem entspricht die Verschränkung der Staatsfunktionen Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung zwischen Bund und Ländern sowie der fast völlige Verzicht auf die ausschließliche Zuordnung bestimmter Lebensbereiche zur Hoheitsgewalt der Gliedstaaten. Eine grundlegende Reform im Sinne eines völligen Umbaus des Bundesstaates zu erwarten, wäre unrealistisch, letztlich auch unhistorisch. Eine Versteinerung der bundesstaatlichen Ordnung mit allen Nachteilen für die politische Willensbildung ist aber auch nicht unvermeidbar. Vielmehr sind kleinere Korrekturen im bundesstaatlichen Parallelogramm der Kräfte mit einiger Anstrengung und gutem Willen der Beteiligten vorstellbar. Auch hier gilt, dass stets das Bohren dicker Bretter mit der nötigen Geduld geboten ist, will man ein ehrgeiziges, aber auch lohnendes Ziel wie die Modernisierung des Bundesstaates erreichen.

(B) (D)