

BRIGITTE ZYPRIES
BUNDESMINISTERIN DER JUSTIZ

MOHRENSTRASSE 37
10117 BERLIN
TELEFON 018 88-580-9000
TELEFAX 018 88-580-9043
E-MAIL: ministerin@bmj.bund.de

An die
Vorsitzenden der
Kommission von Bundestag und Bundesrat zur
Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
Herrn Dr. Peter Struck
Herrn Günther H. Oettinger

4. September 2008

Nur per E-Mail: komm-bundesrat@bundestag.de

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Arbeitsgruppe 4
AG 4 – 10

Sehr geehrter Herr Dr. Struck,
sehr geehrter Herr Oettinger,

innerhalb der in der ersten Sitzung der Arbeitsgruppe 4 vereinbarten Frist haben sowohl die Länder als auch die AG- bzw. Kommissionsmitglieder MdB Dr. Krings, MdB Burgbacher und MdB Fromme jeweils eigene Vorschläge eingereicht. Auf diese Vorschläge möchte ich für die Bundesregierung im Zusammenhang antworten und bitte darum, die anliegende Stellungnahme den Kommissionsmitgliedern zur Kenntnis zu geben.

Die Stellungnahme folgt bei der Behandlung der einzelnen Themen der Gliederung, die Sie in ihrem Eckpunktepapier vom 23. Juni 2008 gewählt haben.

Die eingereichten Papiere enthalten vereinzelt auch Vorschläge zu Themen, die hiesigen Erachtens nicht von dem Arbeitsauftrag umfasst sind, den die Arbeitsgruppe 4 von der Kommission auf Basis Ihres Eckpunktepapiers erhalten hat. Aus meiner Sicht wäre es wünschenswert, wenn sich die Arbeitsgruppe 4 bei ihren Beratungen auf die Themengebiete beschränkt, die im Eckpunktepapier benannt worden sind. Die außerhalb dieses Auftrags liegenden Vorschläge werden daher in der Stellungnahme unter dem Punkt „Sonstige Vorschläge“ nur kurz behandelt.

Das Papier der Länder enthält neben von allen Ländern konsentierten Vorschlägen auch solche Vorschläge, die nur von einem Teil der Länder mitgetragen werden. Bedauerlicherweise ist aber

aus dem Papier nicht ersichtlich, welche dieser Vorschläge von einer Mehrheit der Länder – ggf. einer für eine Grundgesetzänderung nötigen Mehrheit – unterstützt werden und damit auf Ländersseite überhaupt Chancen auf eine Realisierung haben. Ich würde es im Interesse eines möglichst effektiven Fortgangs der Arbeiten in der Arbeitsgruppe 4 begrüßen, wenn dies von den Ländern im weiteren Verfahren noch präzisiert werden könnte.

Mit freundlichen Grüßen

Birgitte Zyparis

Berlin, im September 2008

Stellungnahme der Bundesregierung zu den Vorschlägen
von MdB Burgbacher (AU 1), MdB Fromme (AU 5), MdB Dr. Krings (AU 6)
und von Seiten der Länder (AU 7)

I. Abweichungsrechte

1. Abweichung der Länder von Bundesrecht

Die Vorsitzenden haben bereits vorgegeben, dass es keine Öffnungsklauseln für Standardabsenkungen in den Bereichen Soziales und Umwelt geben soll; dies wird seitens der Bundesregierung ausdrücklich begrüßt. Sie bitten (nur noch) um Prüfung, ob die Konkretisierung von Abweichungsrechten „in sonstigen Bereichen mit regionalem Bezug“ möglich ist.

MdB Dr. Krings befürwortet in seinem Eckpunktepapier (AU 6) Abweichungsrechte zum Beispiel im Städtebaurecht und im Personenbeförderungsrecht. Daneben sollen die Länder im Falle einer Haushaltsnotlage das Recht bekommen, von bundesgesetzlichen Standards abzuweichen.

Die Länder fordern ebenfalls Abweichungsrechte im Städtebau- und Personenbeförderungsrecht (AU 7). Daneben schlagen sie ein Abweichungsrecht der Länder für den Fall vor, dass ein Bundesgesetz zur Umsetzung einer EU-Richtlinie über die gemeinschaftsrechtlich vorgegebenen Mindeststandards hinausgeht.

Abweichungsrechte wurden seitens des Bundes von jeher kritisch gesehen. Der Bund hat den im Zuge der ersten Stufe der Föderalismusreform geschaffenen Abweichungsrechten in Artikel 72 Abs. 3 des Grundgesetzes (GG) und in Artikel 84 Abs. 1 Satz 2 GG im Rahmen des seinerzeit geschlossenen Kompromisses lediglich zugestimmt, weil die Abweichungsrechte im Bereich des Verwaltungsverfahrens nach Artikel 84 Abs. 1 Satz 2 GG für den Wegfall der Zustimmungsbedürftigkeit in diesem Bereich vereinbart wurden und die Abweichungsrechte vor allem bei den Umweltkompetenzen nach Artikel 72 Abs. 3 GG dem Bund die Möglichkeit gaben, aufgrund des Entfallens der Rahmengesetzgebung Vollregelungen zu treffen.

Die neue Kategorie der Abweichungsgesetzgebung ist nicht unerheblichen Einwänden ausgesetzt. So wird geltend gemacht, dass ein Flickenteppich unterschiedlicher Rechtslagen in den jeweiligen Ländern und nur noch partiell geltenden Bundesrechts die Überschaubarkeit

des geltenden Rechts erschwert und den Rechtsanwender der Gefahr zeitlich schnell wechselnder Normierung aussetzt (erst Bundesgesetz und dann abweichendes Landesrecht). Verantwortlichkeiten würden verwischt und wären kaum erkennbar. Hinzu kommt die Befürchtung, unterschiedliche Regelungen könnten die Rechts- und Wirtschaftseinheit oder sogar die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der Sache beeinträchtigen.

Solche Einwände hatten für die in der ersten Stufe der Föderalismusreform geschaffenen Abweichungsrechte nur begrenztes Gewicht. Diese betreffen weitgehend Regelungsbereiche, die zuvor ohnehin durch mehrstufige Rechtsetzung charakterisiert waren (Rahmengesetze des Bundes, Ausfüllung durch die Länder) oder bei denen über Vetorechte des Bundesrates die Verflechtungen von Bund und Ländern besonders hoch waren. Werden – wie nunmehr gefordert – Materien aus der konkurrierenden Gesetzgebung für Abweichungen geöffnet, wiegen die skizzierten Einwände schwerer.

Die Bewertung der Einwände setzt Erfahrungen mit den bestehenden Abweichungsrechten voraus. Da nach Kenntnis der Bundesregierung die Länder von ihrem Recht bisher nicht nennenswert Gebrauch gemacht haben und zudem seit dem In-Kraft-Treten der Neuregelung (im September 2006) erst wenig Zeit verstrichen ist, können belastbare Einschätzungen über die Bewährung oder Nichtbewährung (und damit auch über die Änderungs- oder Ergänzungsbedürftigkeit) der seinerzeit beschlossenen Regelungen nicht getroffen werden.

Unbeschadet dessen kann es nicht Aufgabe der aktuellen Föderalismuskommission sein, die in der ersten Stufe der Föderalismusreform zu den Abweichungsrechten diskutierten und im Kompromisswege entschiedenen Fragen neu aufzuwerfen. Schutzwürdige regionale Besonderheiten sind nur im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung denkbar und hier – soweit die Materie nicht durch die Föderalismusreform I von der Erforderlichkeit befreit wurde – bereits durch die Erforderlichkeitsvoraussetzung (Artikel 72 Abs. 2 GG) hinreichend geschützt. Der Bund darf überhaupt nur regeln, wenn eine bundesgesetzliche Regelung nötig ist. Wenn dies der Fall ist, wäre aber die Zulassung von Abweichungsrechten der Länder sachwidrig, weil sie die erforderliche Bundeseinheitlichkeit gerade verhindern.

Darüber hinaus erhöhen Abweichungsrechte generell Verflechtungen und Intransparenzen. Dem Bürger wird es schwerer gemacht, Verantwortlichkeiten zu erkennen und in Wahlen gegebenenfalls zu sanktionieren.

In ihrem Anwendungsbereich erschweren sie es der jeweils die Bundesregierung tragenden Bundestagsmehrheit, eine kohärente Politik zu verfolgen. Langfristige und übergreifende

Planungen und Zielvorgaben sind dort, wo abweichende Regelungen zulässig sind, nur noch eingeschränkt zu realisieren.

Ferner verlagern Abweichungsrechte Gewichte vom Bund auf die Länder. In ihrem Anwendungsbereich wird die vertikale Ordnung des Bundesstaates durch eine eher staatenbündische Gleichordnung ersetzt. Dadurch wird insbesondere die Autorität des Bundestages geschwächt, weil Abweichungsgesetze der Länder dokumentieren, dass sein gesetzgeberischer Wille vom jeweiligen Land nicht für sinnvoll gehalten und respektiert wird.

Auch innerhalb der Länder führen sie zu Gewichtsverlagerungen zwischen den Ländern. Schon in der Föderalismuskommission I wurde darauf hingewiesen, dass „starke“ und „schwache“ Länder voraussichtlich in unterschiedlichem Ausmaß von Abweichungsrechten Gebrauch machen werden, die ersteren also in größerem Umfang eigene Regelungen treffen, während die letzteren es eher bei den Bundesregelungen belassen werden. Auch wenn man hier keine Gefahr einer schleichenden Entwicklung zu Ländern erster und zweiter Klasse sehen will, wird jedenfalls die Herausbildung neuer Ungleichgewichte im föderalen System begünstigt.

Zu den vorgeschlagenen Abweichungsrechten im Einzelnen ist auszuführen:

a. **Abweichungsrechte im Städtebau (Vorschlag von Sachsen)**

Nach einem Antrag des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz soll das „Recht der städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“ (Besonderes Städtebaurecht) des Baugesetzbuches (BauGB) in die Kategorie der konkurrierenden Gesetzgebung mit Abweichungsrecht der Länder nach Artikel 72 Abs. 3 GG überführt werden. Auch das Eckpunktepapier von MdB Dr. Krings spricht sich dafür aus, Abweichungsrechte im Städtebaurecht einzuführen.

Das Städtebaurecht fällt nach geltendem Recht unter die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis für das Bodenrecht (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 18 GG) und ist bislang im Baugesetzbuch des Bundes ohne Abweichungsrecht der Länder abschließend geregelt.

Die Überführung (von Teilen) des Städtebaurechts in die Abweichungskompetenz der Länder wird aus folgenden Gründen abgelehnt:

- Ein praktisches Bedürfnis für abweichende Bestimmungen in den Ländern ist nicht ersichtlich. Insbesondere die kommunalen Spitzenverbände haben immer Wert auf ein bundeseinheitliches Städtebaurecht gelegt.
- Aus Investorensicht ist die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit auch in Bezug auf das Besondere Städtebaurecht von größter Bedeutung. Denn das Besondere Städtebaurecht stellt bis hin zur Grunderwerbspflicht der Gemeinden in städtebaulichen Entwicklungsbereichen und zu entsprechenden Enteignungsmöglichkeiten stark in die Eigentumsrechte der Betroffenen eingreifende Instrumente zur Verfügung. Darüber hinaus bedarf die Investitionstätigkeit im Baubereich (Bauinvestitionen 2006 insgesamt rund 210 Mrd. Euro, das sind 52 Prozent aller Anlageinvestitionen) bundeseinheitlicher planungsrechtlicher Steuerungsmöglichkeiten.
- Es ist nicht ersichtlich, wie mit den Vorschlägen der von Sachsen angegebene Zweck erreicht werden kann, den Ländern „neue Freiräume auf der Ausgabenseite einzuräumen“ oder, wie MdB Dr. Krings ausführt, den Ländern so besser ermöglicht werden könnte, „auf vom Bundesdurchschnitt abweichende Entwicklungen, vor allem im Bereich der Demographie oder der Sozialstruktur, reagieren zu können“. Denn über den Einsatz des Allgemeinen wie des Besonderen Städtebaurechts entscheiden die Kommunen in eigener Zuständigkeit und Verantwortung. Das heißt, das Städtebaurecht stellt den Kommunen die für die Steuerung der Stadtentwicklung erforderlichen Instrumente zur Verfügung. Ob und wie diese eingesetzt werden, entscheiden die Akteure anhand der Situation vor Ort. Um die Kommunen auch bei unzureichenden Mitteln hierbei zu unterstützen, stellt der Bund Finanzhilfen für Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen und andere Maßnahmen des Besonderen Städtebaurechts zur Verfügung. Was und wie gefördert wird, richtet sich nach der Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung, nicht nach dem Städtebaurecht.

b. Abweichungsrechte im Personennahverkehr

Die Länder haben den Antrag eingebracht, Artikel 72 GG zur konkurrierenden Gesetzgebung unter anderem dahingehend zu ergänzen, dass als neue Ziff. 7 in Absatz 3 den Ländern auch für den Personennahverkehr ein Abweichungsrecht vom gesetzten Bundesrecht eingeräumt wird. Auch MdB Dr. Krings befürwortet unter III.1 der vorgelegten Eckpunkte ein Abweichungsrecht der Länder unter anderem für das „Personenbeförderungsrecht“.

Die Vorschläge werden aus folgenden Gründen abgelehnt:

- Die Kompetenz zur Abweichungsgesetzgebung sollte grundsätzlich eng begrenzt bleiben, um die im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung für erforderlich gehaltenen bundeseinheitlichen Regelungen weiter zu ermöglichen. Dies gilt zum Beispiel im Zusammenhang mit den für die Anpassung des deutschen Rechts an europarechtliche Vorgaben notwendigen bundesrechtlichen Regelungen (zum Beispiel bei der derzeit aus Anlass der neuen EG-Verordnung über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Straße und Schiene (Verordnung (EG) 1370/2007) vorbereiteten Novelle zum Personenbeförderungsgesetz (PBefG)).
- Die bisherigen Abweichungsregelungen in Artikel 72 Abs. 3 Satz 1 Nrn. 1 bis 6 GG beziehen sich auf die in Artikel 74 Abs. 1 Nrn. 28 bis 33 GG bezeichneten Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung. Weder bei den Gegenständen der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes (Artikel 73 GG) noch bei den Gegenständen der konkurrierenden Gesetzgebung (Artikel 74 GG) finden sich jedoch die Begriffe "Personennahverkehr" oder „Personenbeförderungsrecht“. Es bleibt also grundsätzlich unklar, für welche der bisher verfassungsrechtlich genannten Gegenstände die Kompetenz zur Abweichungsgesetzgebung eingeführt werden soll. Soweit die Ermächtigungsnorm des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 22 GG betroffen ist, wird zudem auf den Widerspruch einer Ausweitung des Abweichungsrechts zu der von der Bundesregierung beabsichtigten Streichung der Erforderlichkeitsprüfung (Hintergrund: im Regelfall ist hier die Erforderlichkeit der Natur der Sache her gegeben) hingewiesen.
- Im Rahmen der ersten Stufe der Föderalismusreform sind die Länderprogramme nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) zur investiven Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) und des kommunalen Straßenbaus abgeschafft worden und durch Kompensationszahlungen ersetzt worden. Selbst die Vorgaben der Fördertatbestände sind abgeschafft worden – es besteht lediglich bis

2013 eine allgemeine Zweckbindung an Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden –, so dass die Länder in diesem Rahmen hier sehr wohl frei entscheiden können, welche Vorhaben sie fördern wollen und mit welchen Förderzielen und Förderhöhen sie dies erreichen wollen.

- Schon heute sind die Länder durch das Regionalisierungsgesetz des Bundes umfassend für die Organisation und Finanzierung des ÖPNV zuständig. Sie bzw. die von ihnen bestimmten Stellen („Aufgabenträger“) definieren den Standard einer „ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr“ im Rahmen der Daseinsvorsorge schon heute (vgl. § 1 Abs. 1 des Regionalisierungsgesetzes). Dies wirkt sich auch auf die Praxis der Genehmigungsbehörden nach dem Personenbeförderungsgesetz aus, die eine entsprechende Nahverkehrsplanung der Aufgabenträger zu berücksichtigen haben (vgl. § 8 Abs. 3 Sätze 1 und 2 PBefG).
- Bundesrechtlich definiert ist bislang nicht der Begriff „Personennahverkehr“, auf den Sachsen sich bezieht, sondern der Begriff des "öffentlichen Personennahverkehrs" in § 2 des Regionalisierungsgesetzes (und nahezu wortgleich in § 8 Abs. 1 PBefG).

c. Transformation von EU-Recht

Für die Einführung eines Abweichungsrechts für Gesetze zur Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Union, die über die gemeinschaftsrechtlich vorgegebenen Mindeststandards hinausgehen oder zu entsprechenden Rechtsverordnungen ermächtigen und von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt werden (Artikel 72 Abs. 3 Satz 2 GG (neu), ist ein sachlich rechtfertigender Grund nicht erkennbar. Soweit Zuständigkeiten der Länder berührt sind, haben diese bereits nach Maßgabe des Artikels 23 GG am Erlass der Richtlinie mitgewirkt. Die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben der Richtlinien lassen außerdem die Verteilung der nationalen Gesetzgebungskompetenzen unberührt, das heißt, bei der Umsetzung ist ebenfalls die grundgesetzliche Kompetenzordnung zu beachten. Der Umstand, dass es sich um die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht handelt, vermag deshalb allein Abweichungsrechte der Länder auch dann nicht zu rechtfertigen, wenn das Umsetzungsgesetz über die gemeinschaftsrechtlichen Mindeststandards hinausgeht oder dazu ermächtigt.

Zu dem hilfsweise erhobenen Vorschlag, in diesen Fällen eine Zustimmungsbedürftigkeit vorzusehen, wird auf die Ausführungen unter Ziff. V. 3. verwiesen.

2. Abweichung von Leistungsstandards und Ausstattungsvorschriften

MdB Fromme (AU 5) schlägt eine generelle gesetzliche Ermächtigung vor, von allen Leistungsstandards und Ausstattungsregelungen in Gesetzen, Verordnungen oder allgemeinen Verwaltungsvorschriften im Einzelfall abzuweichen, wenn ihr Zweck auch auf andere Art und Weise erreicht wird. Anders als bei den anderen Vorschlägen sollen demnach nicht die Länder von Bundesrecht abweichen können, sondern es wird eine (vom Bundes- und Landesgesetzgeber jeweils für seinen Rechtskreis parallel zu treffende) verwaltungsrechtliche Regelung vorgeschlagen. Über die Abweichung entscheidet der Maßnahmeträger.

Die Voraussetzungen, unter denen die Abweichung zulässig sein soll, sind sehr unbestimmt. Hier soll Voraussetzung sein, dass der Zweck von Ausstattungs- und Leistungsvorschriften in Gesetzen usw. auch auf andere Weise erreicht werden kann. Diese unbestimmte Regelung bietet kaum ausreichende Konturen, um den Anwendungsbereich einzugrenzen.

Damit zusammenhängend besteht eine erhebliche Missbrauchsgefahr. Es kann zudem der Verdacht einer ungerechtfertigten Begünstigung entstehen, wenn nur Einzelne einen Dispens von bestimmten Leistungsstandards erhalten und dieser nicht an näher bestimmte Voraussetzungen gebunden ist.

Jedenfalls fehlt eine eindeutige Aussage, dass die Bereiche der grundrechtlich relevanten Eingriffsverwaltung (und das dürfte wohl der weitaus größte Bereich der öffentlichen Verwaltung sein) nicht von dem Vorschlag erfasst sein sollen.

Als Grund für die von MdB Fromme geforderte „allgemeine Dispensregel“ von zwingendem öffentlichen Recht nennt dieser lediglich allgemeine Gründe der Kosteneinsparung, nicht jedoch im Einzelfall bzw. auf bestimmte Rechtsgebiete heruntergebrochene öffentliche Interessen, die geeignet sein könnten, die im Gesetz vorgefundenen Entscheidungen in Frage zu stellen, so dass auch insoweit nicht argumentiert werden kann, die angeführten (Kosten-)Gründe würden sich im Rahmen einer (wie auch immer gearteten) gesetzgeberischen Abwägung zwingend durchsetzen.

II. Justizthemen

1. Prozesskostenhilfe und Unterhaltsvorschuss

Die Vorsitzenden erbitten „Vorschläge“ zur Bekämpfung von Fehlentwicklungen bei der Prozesskostenhilfe und beim Unterhaltsvorschuss.

a. Prozesskostenhilfe

Wie in der Sitzung der AG 4 am 31. Juli 2008 verabredet, soll das Thema Prozesskostenhilfe weiter in der von Herrn PSt Hartenbach (Bundesministerium der Justiz) geleiteten Arbeitsgruppe von Bund und Ländern behandelt werden. Daher erfolgten im Rahmen der AG 4 keine Vorschläge zu diesem Thema.

b. Unterhaltsvorschuss

Der von den Ländern vorgelegte Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Vollzugs im Unterhaltsvorschussrecht des Landes Baden-Württemberg beinhaltet die Ermächtigung der Unterhaltsvorschussstellen (UVG-Stellen), den automatisierten Datenabgleich und den automatisierten Kontenabruf durchzuführen. Dazu werden Änderungen des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG), des Einkommensteuergesetzes (EStG) und der Abgabenordnung (AO) vorgeschlagen.

Die Ermächtigung der UVG-Stellen wird dem Grunde nach befürwortet; der Vorschlag entspricht in seiner Zielsetzung dem Vorschlag der Bundesregierung. Gegen den Gesetzentwurf bestehen jedoch folgende Bedenken:

Zu Artikel 1 des Vorschlags (Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes):

Der Entwurf enthält keine ausreichende Begründung für den automatisierten Datenabgleich.

Am 27. November 2007 fand ein Gespräch zwischen dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) und dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zum automatisierten Datenabgleich statt. Der BfDI vertrat die Auffassung, dass durch die erforderlichen Gesetzesänderungen sichergestellt werden müsse, dass nur die Zielgruppe erfasst und die Verhältnismäßigkeit gewahrt werde.

- Die Zielgruppe des Datenabgleichs müsse eindeutig festgelegt sein. Er dürfe nur bei Personen vorgenommen werden, von denen Leistungsfähigkeit angenommen wird und die nicht dargelegt haben, dass sie leistungsunfähig sind. Es müsse gewährleistet sein, dass die Person mit Sicherheit Elternteil des Kindes ist. Es dürfe niemand betroffen sein, der seine Verhältnisse offen gelegt hat, und es dürfen keine Anhalts-

punkte dafür vorliegen, dass seine Angaben nicht zutreffen. Darüber hinaus dürfe niemand, der nachweislich leistungsunfähig ist, und niemand, der Unterhalt in Höhe des Unterhaltsvorschusses leistet, erfasst werden.

- Die Verhältnismäßigkeit des automatisierten Datenabgleichs müsse ausführlich begründet werden. Zur Darstellung der Erforderlichkeit seien Angaben über den erwarteten Anteil an Unterhaltsschuldern notwendig, deren Vermögen nur aufgrund des Datenabgleichs gefunden werden würde. Dieser Anteil der Rückgriffsschuldner dürfe nicht unwesentlich sein. Die Anhaltspunkte für diese Trefferquote seien darzustellen. Der Verwaltungsaufwand für Ermittlungen ohne den automatisierten Datenabgleich und die Häufigkeit des Datenabgleichs seien zu schätzen.

Am 30. Januar 2008 wurden die Länder aufgefordert, bis zum 30. April 2008 entsprechende Schätzungen zuzuleiten. Anhand der eingegangenen Stellungnahmen lässt sich ein Änderungsgeszentwurf nicht entsprechend den Vorgaben des BfDI begründen.

Darüber hinaus liegen die Regelungen des automatisierten Datenabgleichs und des automatisierten Kontenabrufs – entgegen der Begründung des Entwurfs – nicht im Interesse der Kinder. Die Geltendmachung des übergegangenen Unterhaltsanspruchs erfolgt im Interesse des Gemeinwohls. Das Interesse der Kinder ist allenfalls insoweit berührt, als den familienfernen Elternteilen ein Anstoß gegeben wird, über den Unterhaltsvorschuss hinaus Unterhalt zu zahlen.

Im Übrigen sichert das Unterhaltsvorschussgesetz seit dem 1. Januar 2008 Unterhaltszahlungen in Höhe des Mindestunterhalts abzüglich des vollen Kindergeldes für ein erstes Kind. An die außer Kraft getretene Regelbetrag-Verordnung wird nicht mehr angeknüpft.

Zu Artikel 2 des Vorschlags (Änderung des Einkommensteuergesetzes):

Der Vorschlag zur Änderung des Einkommensteuergesetzes setzt voraus, dass die UVG-Stellen keine Sozialleistungsträger im Sinne von § 45 Abs. 2 Satz 1 EStG sind. Aufgrund der kurzen Stellungnahmefrist kann dies nicht abschließend geprüft werden.

Zu Artikel 3 des Vorschlags (Änderung der Abgabenordnung):

Es bestehen keine Einwände gegen die Schaffung einer Kontenabrufmöglichkeit für UVG-Stellen zur Durchsetzung der übergegangenen Unterhaltsansprüche. Die gesetzliche Rege-

lung muss aber nach der Systematik des § 93 Abs. 8 Satz 2 AO im Unterhaltsvorschussgesetz selbst getroffen werden.

2. Übrige Justizthemen

Hinsichtlich der übrigen Justizthemen soll ausweislich des Eckpunktepapiers der Vorsitzenden nur geprüft werden, „ob in Einzelaspekten (...) Konsens erzielt werden kann“.

a. Zustimmungsvorbehalt für Gerichtskosten und kostenträchtige Justizgesetze

Der Ländervorschlag (AU 6), Gesetze über das Gerichtskostenwesen und / oder kostenträchtige Justizgesetze (in einem geänderten Artikel 74 Abs. 2 GG bzw. Artikel 104a Abs. 4 GG) von der Zustimmung des Bundesrates abhängig zu machen, ist aus Sicht der Bundesregierung abzulehnen.

Beide Vorschläge schaffen neue Zustimmungstatbestände und konterkarieren damit das in der Föderalismuskommission I verfolgte Ziel, die Zahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze zu verringern. Anders als in der Gesetzesbegründung suggeriert, würde nämlich nicht nur durch die Änderung des Artikels 72 Abs. 2 GG, sondern auch mit der vorgeschlagenen Regelung des Artikels 104a GG keine bloße „Klarstellung“, sondern eine erhebliche Ausweitung der Zustimmungsbedürftigkeit erfolgen.

Beide Vorschläge würden die Justizgesetzgebung erheblich erschweren, insbesondere da schon die notwendige Auslegung der vorgeschlagenen neuen Tatbestände „Justizgesetz“ und „kostenträchtig“ erhebliches Streitpotential beinhaltet.

Die in den Vorschlägen liegende Unterstellung, der Bund trage den Länderbelangen nicht schon von sich aus hinreichend Rechnung und belaste die Länder mit unnötigen Kosten, ist zurückzuweisen. Dies gilt umso mehr, als die Länder die von ihnen erhofften finanziellen Gewinne („vermeidbare Kosten“) nicht im Einzelnen identifiziert und nicht belastbar quantifiziert haben.

b. Rechtswegzuweisungen

MdB Krings befürwortet in seinem Eckpunktepapier (AU 6) ebenso wie die Länder in ihrem Vorschlag (AU 7) eine Streichung der gerichtsverfassungsrechtlichen Vorgaben des Grund-

gesetzes, die bestimmte öffentlich-rechtliche Streitigkeiten den ordentlichen Gerichten zuweisen (in Artikel 14, 15, 19 und 34 GG).

Diese Vorschläge werfen zahlreiche Fragen auf, deren Prüfung und Entscheidung den Rahmen der Föderalismuskommission sprengen würde. Hierauf hat der Bund bereits wiederholt hingewiesen. Eine sachgerechte Prüfung müsste neben den vorgeschlagenen Verfassungsänderungen auch alle einfachgesetzlichen Sonderzuweisungen einbeziehen, die in dem von den Ländern vorgeschlagenen Artikelgesetz nur zum Teil erfasst sind (wie zum Beispiel die im Rahmen des Fachdiskurses 2 angesprochenen Zuweisungen für energiewirtschaftliche Regulierungssachen nach EnWG und für EU-Vergabesachen nach §§ 97 ff. GWB). Für eine solche umfassende Rechtsprüfung und gegebenenfalls -änderung auf dem Gebiet der Rechtswegzuweisungen bietet die Föderalismuskommission keinen hinreichenden Raum.

Die zurzeit vorgeschlagenen Änderungen erscheinen zum Teil erwägenswert. Dies gilt etwa für die Änderung bzw. Streichung von:

- Artikel 19 Abs. 4 Satz 2 GG (Auffangklausel für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten),
- Artikel 14 Abs. 3 Satz 4 GG und Artikel 15 Satz 2 GG (Enteignungsentschädigung) und
- entsprechende einfach-gesetzliche Sonderzuweisungen für Entschädigungssachen und Baulandsachen (§ 217 Abs. 1 Satz 4 BauGB).

Die vorgeschlagene Änderung der Zuständigkeit für Amtshaftungssachen durch Streichung von Artikel 34 Satz 3 GG bedürfte einer vertieften Prüfung unter genauer Abwägung der Pro- und Contra-Argumente.

Zwar könnte bei Auseinanderfallen von Primär- und Sekundärrechtsschutz ein einheitlicher Rechtsweg Wertungswidersprüche vermeiden. Eine solche Aufspaltung des Rechtswegs ist in der Praxis nicht selten und impliziert neben der Gefahr divergierender Entscheidungen ein zusätzliches Prozessrisiko der Beteiligten, eine Doppelbelastung der Gerichte und etliche weitere kostenwirksame Nachteile. Aufgrund dieser Überlegungen war im Zuge der Arbeiten an einer Reform des Staatshaftungsrechts vorgeschlagen worden, Artikel 34 Satz 3 GG entweder ersatzlos aufzuheben oder in eine „anonyme“ Rechtsweggarantie umzuwandeln. Zu berücksichtigen ist aber zugleich, dass die fragliche Rechtswegaufspaltung in der Praxis keineswegs die Regel ist. Vielmehr gibt es viele Amtshaftungsfälle, in denen gar kein Primärrechtsschutz greift. Insoweit könnte die Zuweisung bestimmter Amtshaftungssachen an die Verwaltungsgerichtsbarkeit neue Rechtswegaufspaltungen bewirken und brächte die Gefahr

mit sich, dass Grundbegriffe des Schadensrechts in der Verwaltungsgerichtsbarkeit künftig anders als von den Zivilgerichten ausgelegt werden.

c. Wegfall der Kostenfreiheit in Sozialgerichtsverfahren

Die Länder fordern einen Wegfall der Kostenfreiheit der Sozialgerichtsbarkeit (AU 7).

Bisher werden in den meisten sozialgerichtlichen Verfahren keine Gerichtskosten (Gebühren und Auslagen) erhoben (§ 183 SGG). Der Einführung einer Gebührenpflicht auch für diese Verfahren ist nicht zuzustimmen, weil sie nicht zu einer effektiven Entlastung der Sozialgerichte beitragen würde.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat zu den Auswirkungen einer allgemeinen Gebührenpflicht im sozialgerichtlichen Verfahren ein wissenschaftliches Gutachten eingeholt, dessen Schlussfolgerungen auch das Bundesministerium der Justiz grundsätzlich teilt.

Nach diesem Gutachten bestehen erhebliche Zweifel an der Annahme, dass eine Gebührenpflicht die Zunahme der Klagen vor den Sozialgerichten eindämmen könnte. Die Ursachen für die Zunahme werden in erster Linie in der Gesetzgebung und in der existentiellen Bedeutung der Verfahren für die Betroffenen gesehen. Auch sprächen sozialpolitisch problematische Steuerungseffekte gegen die Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr.

So sei zu befürchten, dass Personen mit niedrigem Einkommen und niedriger Bildung auch von berechtigten Klagen abgehalten würden. Dies könne das problematische Verhältnis zwischen Sozialleistungsträgern und Sozialleistungsempfängern verschärfen und zu weiterem Vertrauensverlust in Staat und Gesellschaft führen. Auf längere Sicht sei überdies zu erwarten, dass das Klageaufkommen nicht in dem erhofften Umfang sinke und vor allem keine Steuerungswirkung spezifisch auf aussichtslose Klagen erreicht würde.

Abgesehen davon sei damit zu rechnen, dass die mit Gebühren erzielbaren Mehreinnahmen weitgehend durch die Mehrausgaben für Prozesskostenhilfe (PKH) kompensiert würden. Im Hinblick auf die zeitliche und organisatorische Belastung der Sozialgerichtsbarkeit stünde der Entlastung durch den Rückgang der Klagezahlen, der sich im Zeitverlauf wohl abschwächen würde, eine erhöhte Belastung durch verstärkte PKH-Prüfung gegenüber.

d. Öffnungsklausel zur Fusion Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit

MdB Dr. Krings befürwortet in seinem Eckpunktepapier (AU 6) eine generelle Option zur Neuorganisation von Gerichtsbarkeiten auf Länderebene oder zumindest eine Öffnungsklausel. Die Länder fordern ebenfalls eine Öffnungsklausel (AU 7).

Eine Zusammenlegung von Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit in Gestalt der vorgeschlagenen Öffnungsklausel würde zu einem Flickenteppich in der deutschen Gerichtslandschaft führen und ist deshalb abzulehnen. Eine derartige Änderung widerspräche dem Ziel, Gerichtsstrukturen und Instanzenzüge für die Rechtsuchenden – insbesondere auch in sozialgerichtlichen Verfahren – transparenter zu machen.

Das Grundgesetz überlässt die Organisation der Justiz im Wesentlichen den Ländern. Vorgegeben ist allerdings die Grundstruktur von fünf Gerichtszweigen nach Artikel 95 GG. Ein Eingriff in diese Grundstrukturen erfordert belastbare Gründe, die die Argumente überwiegen, die insbesondere für den Erhalt einer eigenständigen Sozialgerichtsbarkeit sprechen. Solche überwiegenden Gründe erscheinen nicht gesichert. Dies gilt auch, wenn man die aktuelle unterschiedliche Entwicklung der Geschäftsbelastung in der Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit seit Anfang 2005 berücksichtigt, die zum einen aus der Verlagerung der Sozialhilfe- und „Hartz IV“-Verfahren auf die Sozialgerichte und zum anderen aus dem starken Rückgang der Asylverfahren bei den Verwaltungsgerichten resultiert.

Zwar wird für die vorgeschlagene Öffnungsklausel angeführt, dass durch eine Zusammenlegung Effektivität und Effizienz des Sachmittel- und Personaleinsatzes in den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten generell erhöht werden könnte und dass insbesondere die Anpassung an regelmäßig auftretende Belastungsschwankungen erleichtert werde; dadurch könnten auch Verfahrenslaufzeiten verkürzt und die Landeshaushalte entlastet werden. Eine gemeinsame Nutzung von Sachmitteln kann aber vielfach auch ohne Veränderung der Gerichtszweige durch organisatorische Maßnahmen realisiert werden, zum Beispiel durch die Einrichtung von Fachgerichtszentren. Das Anliegen, durch eine Zusammenlegung von Fachgerichtsbarkeiten einen effektiveren Einsatz des richterlichen Personals zu erreichen, erscheint ebenfalls nicht zwingend. Es ist den Ländern zwar wegen Artikel 97 Abs. 2 GG nur eingeschränkt möglich, durch eine Versetzung von Richterinnen und Richtern auf starke Belastungsschwankungen – wie in den letzten Jahren aufgetreten – zu reagieren. Viele Länder haben diese Anpassungsschwierigkeiten aber offenbar durch geeignete personalwirtschaftliche Maßnahmen schon überwiegend bewältigt; dort besteht kein zwingender Handlungsbedarf mehr. Eine Neuorganisation der Gerichtsverfassung im Bereich der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten würde zudem nicht unerhebliche Personalkapazitäten binden; das wäre im gegenwärtigen Zeitpunkt kontraproduktiv.

Eine Aufgabe der Eigenständigkeit von Sozial-, Finanz- und Verwaltungsgerichtsbarkeit wird dementsprechend von Sozialverbänden, Deutschem Gewerkschaftsbund und Deutschem Richterbund abgelehnt. Einheitlich kritisch haben sich auch die Sachverständigen in der Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes und des Arbeitsgerichtsgesetzes (SGGArbGGÄndG) im Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales am 23. Januar 2008 geäußert.

III. Bundesfernstraßen

Zu diesem Thema hat die Bundesregierung in der AU 2 selbst Vorschläge eingebracht. Die Eckpunkte von MdB Dr. Krings stimmen im Grundsatz mit den Vorschlägen der Bundesregierung überein. Gemeinsam ist das Ziel, möglichst effiziente Verwaltungs- und Kostenstrukturen zu schaffen. Nicht enthalten ist ein Vorschlag zur Zulässigkeit eines allgemeinen fachlichen Weisungsrechts und die einheitliche Zuweisung der derzeit auf die Bundesregierung und die zuständige oberste Bundesbehörde verteilten Befugnisse an die zuständigen obersten Bundesbehörden in Artikel 85 GG.

Zu den Vorschlägen von MdB Dr. Krings im Einzelnen:

zu 1. Der Vorschlag einer Optimierung der Kostenstruktur der Straßenverwaltung, gegebenenfalls auch über die Bildung von bundesweit zu nutzenden Kompetenzzentren, wird begrüßt.

zu 2. Die Ablehnung eines Aufbaus von neuen Behördenstrukturen wird von der Bundesregierung geteilt, sie ist weder notwendig noch geplant. Vielmehr sollen bei Übernahme von Bundesfernstraßen im Rahmen der Öffnungsklausel die operativen Aufgaben in einem wettbewerblichen Verfahren ausgeschrieben und von Privaten erledigt werden. Für hoheitliche Aufgaben besteht zum Beispiel die Möglichkeit der Beleihung. Die Bundesregierung sieht in der Öffnungsklausel ein geeignetes Instrument, um auch für den Bund im Bedarfsfall ein Initiativrecht für die Übernahme von Bundesfernstraßen(abschnitten) mit hervorgehobener Bedeutung grundrechtlich zu verankern. Die Voraussetzung des Einvernehmens mit dem betroffenen Land würde die angestrebte Handlungsfreiheit des Bundes allerdings erheblich einschränken.

zu 3./4. Die Ausführungen zu Artikel 85 GG (Zulässigkeit allgemeiner Verwaltungsvorschriften) und Artikel 72 GG (Wegfall der Erforderlichkeitsprüfung im Fernstraßenrecht) entsprechen den Vorschlägen der Bundesregierung.

zu 5. Der Vorschlag, im Rahmen der FöKo II ein abgestimmtes zeitlich gestuftes Verfahren zur Abstufung nicht mehr fernverkehrsrelevanter Bundesstraßen einvernehmlich zu vereinbaren, wird begrüßt. Ein Entschädigungsanspruch ist von der Bundesregierung angesichts der eindeutigen Rechtslage dabei nicht vorgesehen.

IV. Länderneugliederungen

1. Änderung des GG zur Erleichterung von Länderneugliederungen

a. Vorschlag MdB Burgbacher (AU 1)

MdB Burgbacher hat zwei Vorschläge zur Erleichterung von Länderfusionen in die AG 4 eingebracht. Zu diesen ist aus Sicht der Bundesregierung Folgendes zu bemerken:

Der erste Vorschlag von MdB Burgbacher sieht keine Beteiligung des Bundes vor, er überlässt die Länderneugliederung einer Vereinbarung der fusionswilligen Länder unter Beteiligung ihrer Wahlberechtigten. Dies ist abzulehnen. Jede Neugliederungsmaßnahme soll auch weiterhin ausschließlich im Interesse und zum Wohle des Ganzen erfolgen. Dies kann nur unter Beteiligung des Bundes und unter Beachtung vorgegebener verfassungsrechtlicher Ziele und Belange erreicht werden. Im Übrigen war und ist der normative Regelfall in allen Fassungen des Artikels 29 GG eine Neugliederung durch „Bundesgesetz“ mit dem Ziel, Länder zu schaffen, „die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können“. Auch in der Weimarer Reichsverfassung (WRV) war in Artikel 18 Abs. 1 WRV festgelegt, dass eine „Änderung des Gebiets von Ländern und die Neubildung von Ländern innerhalb des Reiches (...) durch verfassungsänderndes Reichsgesetz“ erfolgen müsse. Für eine völlige Abkehr von dieser Verfassungstradition ist kein Grund erkennbar.

Der zweite Vorschlag, Artikel 29 Abs. 3 Satz 4 GG zu streichen, könnte zur Entlastung führen, da eine Regelung betroffen ist, nach der jede angestrebte Länderneugliederung durch eine Zweidrittelmehrheit in einem der betroffenen Länder verhindert werden kann. Wird Satz 4 gestrichen, könnte sich der Wille zur Veränderung leichter durchsetzen. Die Streichung plebiszitärer Elemente wäre nach dem Grundgesetz zulässig.

Der Vorschlag, Absatz 5 Satz 4 zu streichen, betrifft eine Regelung, wonach Initiativen aus der Bevölkerung für eine Neugliederung durch eine Volksbefragung auf Initiative einer qualifizierten Minderheit der Bevölkerung zugelassen werden und eine erfolgreiche Volksbefragung den Bundesgesetzgeber zum Tätigwerden veranlasst und dieser seine Entscheidung einem Volksentscheid zu unterwerfen hat, sofern nicht bereits die Volksbefragung eine eindeutige Mehrheit im Sinne des Absatzes 3 erbracht hatte und der Gesetzgeber sich an das Ergebnis hält. Diese Option des Gesetzgebers dient der Vereinfachung, indem sie auf einen erneuten Volksentscheid verzichtet. Sie sollte daher nicht gestrichen werden, auch wenn sie bisher noch nicht praktisch geworden ist.

Der Vorschlag, Absatz 6 Satz 1 auf die Mehrheit der abgegebenen Stimmen zu reduzieren, hätte bei einer niedrigen Wahlbeteiligung zur Folge, dass die Mehrheit von wenigen Stimmen über eine Länderneugliederung entscheiden könnte. Angesichts der Wichtigkeit einer solchen Entscheidung erscheint es nicht angemessen, dass diese (aktive) Minderheit die (passive) Mehrheit der Wahlberechtigten majorisieren kann. Das Quorum von einem Viertel der Wahlberechtigten nach der geltenden Regelung erscheint daher überzeugender.

b. Vorschlag MdB Dr. Krings (AU 6)

MdB Dr. Krings schlägt vor, Artikel 29 GG durch das Konzept der bestehenden Regelungen in den Artikeln 118 und 118a GG zu ersetzen.

Die Artikel 118 und 118a GG sind historisch bedingte Spezialregelungen.

Artikel 118 GG betrifft die erfolgreich abgeschlossene Neugliederung der Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern zum Land Baden-Württemberg. Seinerzeit stritt man über die Frage, ob Artikel 29 Abs. 2 bis 6 GG neben Artikel 118 GG anwendbar sei oder nicht. Letztendlich setzte sich die Auffassung durch, dass Artikel 118 GG jedenfalls gegenüber Artikel 29 Abs. 2 bis 6 GG als Sonderregelung anzusehen ist.

Artikel 118a GG hält den Ländern Berlin und Brandenburg die Option eines vereinfachten Zusammenschlusses offen. Danach bedarf es über die Erleichterungen des Artikels 29 Abs. 8 GG hinaus nur noch eines Staatsvertrages zwischen Berlin und Brandenburg, der weder die Zustimmung des Bundestages (in Form eines Bundesgesetzes) noch die Mitwirkung der Bürger im Wege eines Volksentscheids erfordert. Allerdings empfahl Artikel 5 des Einigungsvertrages den gesetzgebenden Körperschaften des vereinten Deutschlands, sich mit der Neugliederung des Raums Berlin / Brandenburg abweichend von den Vorschriften des Artikels 29 GG durch Vereinbarung der beteiligten Länder zu befassen.

Der Vorschlag überzeugt nicht, da er die Neugliederung des Bundesgebietes nur noch als eine Angelegenheit der Länder betrachtet und Bundesinteressen unberücksichtigt lässt.

c. Ländervorschlag (AU 7)

Die Länder schlagen die Änderung von Artikel 29 Abs. 8 GG vor, indem in Satz 4 der 2. Halbsatz und in Satz 5 nach dem Komma die Wörter „wenn sie mindestens ein Viertel der zum Bundestag Wahlberechtigten umfasst“ gestrichen werden sollen.

Der Vorschlag, das Quorum auf die Mehrheit der abgegebenen Stimmen zu reduzieren, hätte bei einer niedrigen Wahlbeteiligung zur Folge, dass die Mehrheit von wenigen Stimmen über eine Länderneugliederung entscheiden könnte. Angesichts der Wichtigkeit einer solchen Entscheidung erscheint es nicht angemessen, dass diese (aktive) Minderheit die (passive) Mehrheit der Wahlberechtigten majorisieren kann. Das Quorum von einem Viertel der Wahlberechtigten nach der geltenden Regelung erscheint daher in beiden Fällen überzeugender.

2. Finanzielle Erleichterung von Länderfusionen

Der Ländervorschlag zur Erleichterung von Länderneugliederungen sieht hinsichtlich der finanziellen Aspekte vor, dass ein neuer Artikel 29 Abs. 9 GG eingefügt wird, nach dem für 10 (alternativ 15) Jahre die Verteilung des Steueraufkommens nach Artikel 106 GG (vertikale Steuerverteilung) und die Bemessung der Ausgleichsleistungen nach Artikel 107 Abs. 2 GG (Länderfinanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen) auf der Grundlage der Ländergliederung vor dem Zusammenschluss durchzuführen sind, sofern dies für die fusionierten Länder finanziell günstiger ist.

Die Konkretisierung des neuen Artikels 29 Abs. 9 GG über einfachgesetzliche Regelungen wird nicht geliefert, sondern lediglich darauf verwiesen, dass diese in Anlehnung an das Gesetz zur Regelung der finanziellen Voraussetzungen für die Neugliederung der Länder Berlin und Brandenburg erfolgen kann. Zudem wird eine finanzielle Belohnung von Länderfusionen („Hochzeitsprämie“) als wünschenswert bezeichnet – aber ebenso nicht weiter konkretisiert. Das sächsische Justizministerium weist in seinem Anschreiben darauf hin, dass die präsentierten Vorschläge „von einer unterschiedlichen Anzahl – teilweise von einer Mehrheit – der Länder getragen“ werden. Über die Relevanz des Vorschlags zur finanziellen Flankierung von Länderfusionen im Länderkreis ist nichts bekannt.

Der Vorschlag von MdB Dr. Krings ist noch weniger konkretisiert. Seine Ausführungen beschränken sich lediglich auf die Forderung, dass „(...) fusionswilligen Ländern (...) eine befristete finanzielle Unterstützung des Bundes und befristete Übergangslösungen zu Artikel 107 GG (Finanzausgleich) ermöglicht werden (sollten)“.

Der Ländervorschlag wie auch der Vorschlag von MdB Dr. Krings sind insbesondere aus folgenden Gründen abzulehnen:

- Es handelt sich beim Ländervorschlag um eine Vorratsregelung auf Grundgesetzebene, obwohl konkrete Zusammenschlüsse gegenwärtig nicht anstehen. Es besteht keine Notwendigkeit, das Thema finanzielle Hilfen für Länderneugliederungen jetzt abstrakt zu regeln. Relevanz würde diese Regelung im Übrigen insbesondere wohl nur erlangen, wenn Stadtstaaten an einer Länderfusion beteiligt werden.
- Der Regelungsvorschlag ist zudem nicht geeignet, die befürchteten finanziellen Verluste, insbesondere durch den Wegfall der Einwohnerwertung bei Stadtstaaten, zu beseitigen. Die Einräumung einer Übergangsfrist gleicht diese Verluste nicht dauerhaft aus, sondern verschiebt sie lediglich in die Zukunft. Spätestens mit Ablauf der Übergangsfrist würde die Frage eines Nachteilsausgleichs erneut akut werden. Eine „echte“ Übergangslösung im Sinne eines gleitenden Übergangs wird damit nicht geboten.
- Zudem wird die vorgesehene Grundgesetzänderung nicht für erforderlich gehalten, da die dem Vorschlag zugrunde liegende Annahme (Wegfall der Stadtstaatenwertung) bei Zusammenschlüssen von Flächenländern und Stadtstaaten nicht zutreffend ist. Das Maßstäbengesetz lässt nach Ansicht der Bundesregierung Länderzusammenschlüsse, an denen Stadtstaaten beteiligt sind, auch ohne Wegfall der Einwohnerwertung und der damit verknüpften beträchtlichen finanziellen Verluste zu.
- Die Einräumung der Option für das fusionierte Land setzt voraus, dass auch nach der Länderneugliederung durch die Finanzverwaltungen eine für sämtliche Fusionspartner getrennte Erfassung der für die Berechnungen der Finanzausgleichsströme erforderlichen Finanzkraftgrößen beibehalten wird. Damit würden aber Vorteile durch Länderfusionen – zumindest im Bereich der Finanzverwaltung – nicht voll erschlossen werden (können). Die Beibehaltung getrennter Erfassungen innerhalb eines Zu-

ständigkeitsbereichs eröffnet zudem ein Manipulationspotential, das die Fusionspartner nutzen könnten, um sich über das Finanzausgleichssystem besser zu stellen.

- Finanzielle Verluste durch Wegfall der Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung wären kein ernsthaftes finanzielles Hindernis für Länderneugliederungen. Hier könnten Kompensationen mit einer einfachgesetzlichen Regelung erreicht werden.
- Im Übrigen ist der Vorschlag unvollständig, da neben der Verteilung des Steueraufkommens nach Artikel 106 GG und der Bemessung der Ausgleichsleistungen nach Artikel 107 Abs. 2 GG auch die Umsatzsteuerverteilung nach Artikel 107 Abs. 1 GG berücksichtigt werden müsste.
- Eine Bundesbeteiligung an darüber hinausgehenden „Hochzeitsprämien“ wird abgelehnt. Es ist primär Aufgabe der Länder, die finanzielle Flankierung von Länderneugliederungen zu übernehmen, weil diese über das Finanzausgleichssystem auch von den Vorteilen (zum Beispiel durch fusionsbedingten Wachstumsschub) profitieren.

V. Sonstige Vorschläge

Die im Folgenden genannten Vorschläge sind nach Auffassung der Bundesregierung nicht von dem durch die Vorsitzenden und die Kommission definierten Arbeitsauftrag der AG 4 umfasst. Aus diesem Grund soll auf diese Themen nur kurz eingegangen werden.

1. Festsetzung der Gerichtskosten und Gebühren durch die Länder

Der Vorschlag von MdB Dr. Krings, die Festsetzung der Gerichtskosten und -gebühren solle Ländersache sein, ist weder in dem Eckpunktepapier der Vorsitzenden noch in der sich anschließenden Kommissionssitzung der AG 4 zugeordnet worden. Aus fachlicher Sicht ist er aus den im Bericht des Fachdiskurses 2 auf S. 26 genannten Gründen abzulehnen.

2. Erlass eines Gesetzgebungsgrundsatzgesetzes

Dieser Vorschlag wurde ursprünglich von den Ländern erhoben und war ebenfalls bereits Gegenstand des Fachdiskurses 2. In die AG 4 wurde er nicht mehr von den Ländern (wohl

weil er ausweislich des Eckpunktepapiers der Vorsitzenden dieser nicht zugewiesen wurde), sondern von MdB Dr. Krings eingebracht. Der Vorschlag wird im Übrigen aus den im Bericht des Fachdiskurses 2 auf S. 15 genannten Gründen abgelehnt.

3. Zustimmungsvorbehalt bei der Transformation von Europarecht

Entsprechendes gilt für den von den Ländern hilfsweise (vgl. Ziff. I.1.c.) erhobenen Vorschlag einer Zustimmungsbedürftigkeit, wenn ein Bundesgesetz zur Umsetzung einer EU-Richtlinie über die gemeinschaftsrechtlich vorgegebenen Mindeststandards hinausgeht. Zu den Gründen, die gegen diesen Vorschlag sprechen, wird daher ebenfalls lediglich auf die Ausführungen im Bericht des Fachdiskurses 2 auf S. 16 verwiesen.
