

Fachdiskurs 2

**Ausgabenautonomie, Standards
- strukturell und sektoral -
Abweichungsrechte und Bandbreiten
(Arbeit/Soziales, Justizthemen, sonstiges)**

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

Arbeitsunterlage
040 (neu)

Fachdiskurs 2 - Bericht

A. Strukturelle Standardabweichungsmöglichkeiten, Ausgabenautonomie und Bandbreiten -----	2 -
1) Erweiterung des Katalogs des Art. 72 Abs. 3 GG -----	3 -
2) Schaffung neuer Flexibilisierungs- und Experimentierklausel (Art. 72 Abs. 4 GG neu) -----	4 -
3) Haushaltswirtschaftliches Abweichungsrecht (Art. 109 Abs. 4 GG neu):-----	7 -
4) Erlass eines generellen „Standardabweichungsgesetzes“ -----	10 -
5) Stärkung der Rechtsverordnungszuständigkeit der Länder-----	11 -
6) Erlass eines „Gesetzgebungsgrundsatzgesetzes“ - <i>Anl. 2</i> -----	14 -
7) Transformation von EU-Recht-----	15 -
8) Gebührenhoheit in der Auftragsverwaltung an die Länder -----	16 -
B. Sektorale Abweichungsrechte, Verfahrensvereinfachungen und Entflechtungen (Justiz) -----	19 -
I. Zielbeschreibung (Länder)-----	19 -
II. Einzelvorschläge -----	19 -
1) Zusammenführung von Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit-----	19 -
2) Aufdrängende / Abdrängende Sonderzuweisungen - <i>Anl. 3</i> -----	20 -
3) Auslagerung der gerichtlichen Registerführung auf Dritte -----	21 -
4) Privatisierung des Gerichtsvollzieherwesens -----	22 -
5) Betreuungsrecht -----	23 -
6) Zusammenlegung von Grundbuch- und Katasterämtern -----	24 -
7) Kostenhoheit der Länder / Bandbreitenregelungen für Justizgebühren-----	25 -
8) Wegfall der Kostenfreiheit der SGG / BAFöG-Verfahren -----	27 -
9) Anpassung der Prozesskostenhilfe -----	28 -
C. Soziales / Inneres und Bau (Einzelvorschläge) -----	30 -
1) Wohngeldgesetz / Bündelung von Sozialleistungen auf Länderebene -----	30 -
2) Unterhaltungsvorschussgesetz (UVG) -----	32 -
3) Einführung von sog. Fiskaltaxametern-----	34 -
4) Öffnungsklausel im Bereich des Kammerwesens -----	35 -
D. Abschaffung der Bundesagentur für Arbeit (Vorschlag MdB Burgbacher) - <i>Anl. 4</i> -	36 -

Grundlage der Stellungnahme ist der von der Kommission im Einsetzungsbeschluss für die Fachdiskurse erteilte Auftrag: Darstellung von Sachständen und Positionen zu den Themenfeldern und deren Aufbereitung zu einem möglichst konzentrierten Bericht. Eine abschließende politische Abstimmung der Stellungnahme ist auf Länderseite wegen der eng bemessenen Vorlagefrist nicht erfolgt. Es handelt sich daher um ein Bandbreitenpapier, in dem sich unterschiedliche Länderpositionen wieder finden. Die Länder tragen die Stellungnahme aber als Diskussionsgrundlage für die weiteren politischen Beratungen in der Kommission mit.

Einzelthemen

A. Strukturelle Standardabweichungsmöglichkeiten, Ausgabenautonomie und Bandbreiten

I. Sachverhaltsdarstellung

Bislang sind Abweichungsrechte der Länder auf die im Katalog des Artikels 72 Abs. 3 GG aufgeführten Sachmaterien sowie auf Regelungen zur Behördeneinrichtung und des Verwaltungsverfahrens (Artikel 84 Abs. 1 Satz 2 GG) beschränkt.

II. Problem- und Zielbeschreibung (Länder)

Die rechtlich verbindliche Standardsetzung durch den Bund sichert die Rechts- und Wirtschaftseinheit und dient der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in ganz Deutschland (Art. 72 Abs. 2 GG). Das Ziel der Gleichmäßigkeit der Verwaltung trägt mitunter jedoch der Tatsache nicht ausreichend Rechnung, dass die Gegebenheiten regional sehr verschieden sind und damit zum Teil unterschiedliche Anforderungen an staatliches Handeln stellen. In solchen Fällen können bundesgesetzlich vorgegebene Standards eine sinnvolle eigenständige Prioritätensetzung durch Länder und Kommunen mehr als nötig und zum Nachteil regional passgenauer Lösungen beschränken.

In der Kommissionsanhörung zu den Verwaltungsthemen haben Sachverständige darauf hingewiesen, dass Bandbreiten und Abweichungsrechte einen effizienteren und effektiveren Ressourceneinsatz ermöglichen und damit direkt oder indirekt zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte führen können (*vgl. mit Beispielen Prof. Dr. Schneider, Kommissionsprotokoll 8 S. 254 (B)*): Mehr Flexibilität bei der Festlegung von Standards kann für den Fall enger Schuldengrenzen Ländern und Kommunen außerdem helfen, staatliche Ausgaben stärker an den Einnahmen zu orientieren (*vgl. Stellungnahme Prof. Dr. Calliess - KOM Drs. 066 S. 24*). Nicht zuletzt ermöglichen die mit Abweichungsrechten verbundenen Gestaltungs- und Innovationsspielräume einen Wettbewerb von politischen Konzepten und gesetzgeberischen Lösungen im Sinne eines „Gesetzesbenchmarking“ (*Stellungnahme Prof. Dr. Calliess, KOM-Drs. 066, S. 16 ff.*).

Einer Flexibilisierung von Standards stehen a priori weder der allgemeine Gleichheitssatz noch ein Gebot zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit entgegen. Die Flexibilisierung von Standards findet im Grundgesetz vielmehr schon mit Blick auf die in Art. 72 Abs. 3 GG verankerten Abweichungsrechte eine ausdrückliche grundsätzliche Rechtfertigung. Angesichts regional unterschiedlicher Verhältnisse kann die weitere Flexibilisierung von Standards auf dem Boden des Grundgesetzes deshalb sogar geboten sein. Zum Beispiel könnte so den durch demographische Entwicklungen bedingten Strukturunterschieden zwischen den Ländern oder in bestimmten Regionen innerhalb von Ländern besser Rechnung getragen werden (*Stellungnahme Prof. Dr. Schneider - KOM Drs. 079 S. 15; Prof. Dr. Jann, Kommissionsprotokoll 8 S. 217 (B)*).

Aus Sicht eines Teiles der Länder ist die Forderung nach strukturellen Abweichungsrechten der Länder mehr als ein Annex zu den Finanzthemen. Zwar besteht auf Länderseite im Grundsatz Einigkeit, dass die Ergebnisse der Föderalismusreform 1 im Kern nicht in Frage gestellt werden sollen. Wenn die Bundesseite bei den Verwaltungsthemen aber Forderungen erhebt, die zum Teil - wie etwa bei der Steuerverwaltung - weit über die Verabredungen zwischen Bund und Ländern in der Föderalismuskommission 1 hinausgehen und auf eine massive Stärkung der Verwaltungszuständigkeit des Bundes hinauslaufen, müssen sich auch die Länder hierzu positionieren. Entsprechende Vorschläge von Länderseite, bei denen nach Auffassung des Bundes die Ergebnisse der Föderalismusreform 1 berührt sind, sind auch vor diesem Hintergrund zu sehen (vgl. Anl. 1b).

Die Flexibilisierung von Standards ist allerdings im Einzelfall nicht unumstritten. So werden insbesondere bei sozialpolitischen Standards von einem Teil der Länder Öffnungsklauseln strikt abgelehnt. Im Spannungsfeld zwischen „kooperativem Föderalismus“ einerseits und einem gesunden Wettbewerb um Leistungen und Ideen andererseits gibt es ein breit gefächertes Meinungsspektrum zwischen den Ländern. Ziel der Bemühungen muss es sein, Lösungen zu finden, die regional unterschiedlichen Bedürfnissen und Problemen Rechnung tragen, aber dabei zugleich sicherstellen, dass den Bürgerinnen und Bürgern wesentliche staatliche Leistungen grundsätzlich im gleichen Umfang zur Verfügung gestellt werden.

III. Einzelvorschläge:

1) Erweiterung des Katalogs des Art. 72 Abs. 3 GG:

a) Vorschlag:

Aufnahme weiterer Gesetzgebungsmaterien in den Katalog der Abweichungsrechte des Art. 72 Abs. 3 GG.

b) Begründung und Stellungnahme der Länder:

Fachdiskurs 2 - Bericht

Mit der in Art. 72 Abs. 3 GG verankerten Abweichungsgesetzgebung wurde durch die Föderalismusreform 1 ein neues Gesetzgebungsinstrument geschaffen, das den Interessen des Bundes nach bundeseinheitlichen Vorgaben und den Interessen der Länder nach Anpassung bundesgesetzlicher Vorgaben an regionale Bedürfnisse gleichermaßen und ausgewogen Rechnung trägt. Im Hinblick auf die in der Föderalismusreform 2 angestrebte Eingrenzung der Handlungsspielräume auf der Einnahmeseite könnte dieses Instrument nunmehr mit dem Ziel ausgeweitet werden, den Ländern durch mehr Flexibilität bei der Ausgestaltung von Aufgaben und Standards zusätzliche Spielräume auf der Ausgabenseite zu verschaffen. Dies könnte dann auch eine entscheidende Hilfe für die Länder sein, um engere Schuldengrenzen auf Dauer und aus eigener Kraft einzuhalten. Eine Erweiterung des Art. 72 Abs. 3 GG passt in die durch die Föderalismusreform 1 geschaffene Systematik der Gesetzgebungsarten. Über die Möglichkeiten und Grenzen einer Erweiterung des Art. 72 Abs. 3 GG gibt es auch auf Länderebene unterschiedliche Vorstellungen. Teilweise wird auf die fehlende Erfahrung mit einer solchen Abweichungsgesetzgebung verwiesen. Es erscheint daher aus der Sicht mehrerer Länder Zurückhaltung geboten, die Kompetenzordnung ohne vorhandene Erfahrungswerte bereits jetzt zu verkomplizieren und die Regelungsebenen noch stärker zu verflechten.

c) Stellungnahme der Bundesressorts:

Ungeachtet der generellen Vorbehalte gegen eine Ausweitung von Abweichungsrechten (siehe dazu Anlage 1 a) ist der Vorschlag nicht beratungsreif, solange offenbleibt, welche weiteren Materien in den Katalog des Artikels 72 Abs. 3 GG aufgenommen werden sollen.

Im Übrigen ist die neue Kategorie der Abweichungsgesetzgebung kein unumstrittenes Instrument. Sie ist im Zuge der ersten Stufe der Föderalismuskommission im Kompromisswege beschlossen worden. Nicht zuletzt ging es darum, bei der Abschaffung der Rahmengesetzgebung Differenzen über die Zuweisung der betreffenden Materien an Bund oder Länder durch Zuweisung an die neue Kategorie der Abweichungsgesetzgebung zu überbrücken. Konkret wird befürchtet, Abweichungsgesetzgebung könne zur Unüberschaubarkeit des Rechts führen und die Normadressaten häufig wechselnden Rechtsänderungen aussetzen. Da seit Einführung der Abweichungsgesetzgebung erst wenig Zeit vergangen ist und von ihr bislang noch nicht Gebrauch gemacht worden ist, steht ihre Bewährung in der Praxis bislang aus. Schon dies spricht dagegen, sie bereits jetzt über ihren gegenwärtigen Anwendungsbereich hinaus auszudehnen.

2) Schaffung neuer Flexibilisierungs- und Experimentierklausel (Art. 72 Abs. 4 GG neu):

a) Vorschlag:

„Art. 72 Abs. 4 (neu):

“(4) Die Länder können auf den Gebieten des Art. 74 Abs. 1 Nr. ... <noch zu bestimmen> bei einem das Erfordernis bundesgesetzlicher Regelung im Sinne des Art. 72 Abs. 2 überwiegenden besonderen regionalen Bedürfnis oder zur Erprobung neuer Konzepte für die Dauer von bis zu fünf Jahren von Bundesrecht abweichende und diesem vorgehende gesetzliche Regelungen treffen, wenn nicht Bundestag <und Bundesrat> innerhalb von drei Monaten nach Zuleitung des Gesetzesbeschlusses des Landtages Einspruch erheben.

Art. 72 Abs. 4 (alt) wird Art. 72 Abs. 5 (neu)“

b) Begründung und Stellungnahme der Länder

Die Regelung fügt sich in die Systematik der konkurrierenden Gesetzgebung des Art. 72 GG ein und ergänzt diese. Ohne die Zielsetzung des Art. 72 Abs.2 GG in Frage zu stellen und unter Beachtung des konkurrierenden Gesetzgebungsrechts des Bundes soll eine Lücke der bisherigen Regelung dadurch geschlossen werden, dass eine ausnahmsweise und befristete Regelungsmöglichkeit der Länder für solche besonderen Konstellationen eröffnet wird, die im Rahmen der generellen bundesgesetzlichen Regelung typischerweise keine Berücksichtigung finden können. Die landesgesetzliche Abweichungsmöglichkeit hat damit insbesondere die Aufgabe eines Korrektivs für die Fälle, in denen eine zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit grundsätzlich gerechtfertigte bundesgesetzliche Vorgabe aufgrund besonderer Verhältnisse in regional oder sachlich begrenzter Hinsicht eine Ungleichwertigkeit nicht beseitigen, sondern die Beseitigung behindern oder sogar die Ungleichwertigkeit verstärken kann. Ziel der Neuregelung ist damit die Schaffung einer Abwägungsmöglichkeit für die Landesgesetzgeber (und über das Vetorecht auch für den Bundesgesetzgeber), die im Rahmen der Abwägung jedoch der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse gerade verpflichtet bleiben sollen.

Darüber hinaus wird den Ländern im Rahmen einer Experimentierklausel die Möglichkeit eröffnet, neue gesetzgeberische Konzepte und dezentrale Lösungen im Interesse eines „rechtspolitischen Wettbewerbs“ für die Dauer von fünf Jahren zu erproben. Danach ist es Sache des Bundesgesetzgebers zu entscheiden, ob abweichendes Landesrecht Vorzüge bietet und bundeseinheitlich angewandt werden soll. Verschiedene gesetzgeberische Modelle können so einem Leistungsvergleich durch Bund und Länder unterzogen werden. Der Vorteil des Föderalismus, Raum für die Erprobung unterschiedlicher Konzepte mit dem Ziel der Auswahl der besten Lösung bieten zu können, wird damit über ein Benchmarking der Verwaltungen hinaus auf die Gesetzgebung erstreckt.

Durch eine Begrenzung des Anwendungsbereichs der Regelung auf - noch näher zu bestimmende - geeignete Kompetenztitel können Sachgebiete ausgeschlossen werden, die typischerweise nicht geeignet sind, zum Zwecke der Bewältigung besonderer regionaler Erfordernisse oder des rechtspolitischen Wettbewerbs flexibilisiert zu werden bzw. bei denen das

Fachdiskurs 2 - Bericht

Interesse an bundeseinheitlichen Vorgaben ein Bedürfnis nach Bewältigung der Folgen „ungleichwertiger Lebensverhältnisse“ regelmäßig überwiegt. Über die Reichweite einer Neuregelung gibt es auf Länderebene unterschiedliche Vorstellungen.

Da es notwendig werden kann, rasch auf besondere regionale Situationen zu reagieren, kann der Bundesgesetzgeber sein Vetorecht nur innerhalb von drei Monaten ausüben. Die Befristung der Abweichungsgesetzgebung selbst trägt dem Umstand Rechnung, dass es darum geht, nach Umfang und Dauer begrenzte Situationen zu bewältigen oder neue Konzepte zu erproben; es kann angenommen werden, dass dies regelmäßig innerhalb von fünf Jahren gelingen kann. Dabei bewirkt der Anwendungsvorrang des abweichenden Landesrechts eine automatische Rückkehr zur bundesrechtlichen Regelung nach Fristablauf oder nach Aufhebung derselben. Anders als bei Art. 72 Abs. 3 Satz 3 geht späteres Bundesrecht dem abweichenden Landesrecht allerdings nicht vor.

Vor allem wegen ihrer Zielsetzung als Instrument zur Berücksichtigung besonderer regionaler, auf „ungleichwertigen Lebensverhältnissen“ beruhender Bedürfnisse und zur Erprobung neuer gesetzgeberischer Konzepte unterscheidet sich die vorgeschlagene Regelung von den im Ansatz weiter reichenden, nämlich voraussetzungslosen und nicht befristeten Abweichungsrechten, die den Ländern aus Art. 72 Abs. 3 zustehen; zum Teil wird hier noch Klärungsbedarf gesehen. Klärungsbedarf besteht darüber hinaus in Bezug auf die mit dem Vorschlag verbundene weitere Verflechtung von Regelungskompetenzen im Bund-Länder-Verhältnis, einen möglichen Widerspruch zwischen dem Erfordernis bundeseinheitlicher Regelung und regionalen Abweichungen sowie in Bezug auf die Frage, ob eine Regelung auf verfassungsrechtlicher Ebene erforderlich ist.

c) Stellungnahme der Bundesressorts:

Ungeachtet der generellen Vorbehalte gegen eine Ausweitung von Abweichungsrechten (siehe dazu Anlage 1a) ist der Vorschlag nicht beratungsreif, solange offenbleibt, für welche Materien über den Katalog des Artikels 72 Abs. 3 GG hinaus konditionierte Abweichungsrechte begründet werden sollen.

Dem Bundesgesetzgeber ist es im Übrigen bereits nach geltender Verfassungslage möglich, in den angesprochenen Fällen Öffnungsklauseln zugunsten des Landesrechts vorzusehen. Besteht ein – im Vorschlag vorausgesetztes - regionales Bedürfnis, das das Erfordernis nach Artikel 72 Abs. 2 GG überwiegt, dürfte er sogar überhaupt an eigener Regelung gehindert sein, weil in diesem Fall eine bundesgesetzliche Regelung im gesamtstaatlichen Interesse zur Wahrung der Wirtschafts- oder Rechtseinheit oder zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse eben gerade nicht erforderlich ist.

Unbeschadet dessen wäre der mit der Regelung intendierte „rechtspolitische Wettbewerb“ tatsächlich nicht auf einen Zeitraum von fünf Jahren beschränkt. Vielmehr wäre das Bundes-

Fachdiskurs 2 - Bericht

recht letztlich auf Dauer für abweichendes Landesrecht geöffnet. Auf fünf Jahre begrenzt wäre nämlich nur die Geltungsdauer der einzelnen abweichenden landesrechtlichen Regelung. Selbst wenn nach dem Auslaufen dieser Frist die Wiederholung einer konkreten abweichenden Regelung durch das jeweilige Land unzulässig wäre (was nach dem Vorschlag bereits zweifelhaft erscheint), wäre das Land wohl nicht gehindert, nunmehr eine andere Abweichung vorzusehen. Erst recht wäre ein anderes Land nicht gehindert, erst nach dem Auslaufen der Abweichungsregelung des Nachbarlandes eine eigene (auch inhaltsgleiche) Abweichungsregelung zu treffen, da die Frist von fünf Jahren weder mit der Inkraftsetzung des Bundesrechts noch mit der ersten landesrechtlichen Abweichung mit Wirkung auch für alle anderen Länder in Lauf gesetzt wird. Im Ergebnis könnte also weder das Land noch der Bund des Bestands des von ihm gesetzten Rechts auf Dauer sicher sein. Dies erscheint sowohl aus Landes- als auch aus Bundessicht unbefriedigend und könnte auch die betroffenen Bürgerinnen und Bürger erheblich verunsichern.

Die vorgesehene Einspruchsfrist von drei Monaten wäre für den Bundestag unzumutbar kurz, zumal auch sie von jedem Land und für jede Abweichung gesondert in Lauf gesetzt werden kann. Das Einspruchsrecht des Bundestages würde schließlich weitgehend entwertet, wenn Bundestag und Bundesrat – wie erwogen - landesrechtlichen Abweichungen nur gemeinsam widersprechen könnten.

Insgesamt fügt sich die vorgeschlagene Regelung der Systematik des Artikels 72 GG nicht ein. Vielmehr weicht sie vom dort in Absatz 1 verankerten Prinzip ab, nach dem die Länder an eigener Gesetzgebung gehindert sind, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat. Auch über das in Artikel 72 Abs. 3 GG bestimmte Abweichungsrecht ginge die Regelung insofern deutlich hinaus, als der Bund nach Verstreichen der Einspruchsfrist nicht – wie in Artikel 72 Abs. 3 Satz 3 GG bestimmt – von der abweichenden landesrechtlichen Regelung seinerseits wieder abweichen könnte. Der Bundestag könnte vielmehr erst nach Ablauf der Fünfjahresfrist wieder selbst auf die Regelungsmaterie zugreifen.

3) Haushaltswirtschaftliches Abweichungsrecht (Art. 109 Abs. 4 GG neu):

a) Vorschlag:

Art. 109 Abs. 4 (neu):

(4) „Zur Abwehr von Störungen der Haushaltswirtschaft können die Länder durch Gesetz Regelungen treffen, die von verbindlichen Standards (Leistungs-, Personal- und Sachstandards) in Leistungsgesetzen des Bundes nach Art. 104a Abs. 4 abweichen und diesen vorgehen; der gesetzlich festgelegte Ausgabenanteil des Bundes wird weiterhin nach den bundesrechtlichen

Fachdiskurs 2 - Bericht

Vorgaben bemessen. Das Nähere zu den Voraussetzungen und zum Umfang der Abweichungsbefugnis bei Geldleistungen regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.“

b) Begründung und Stellungnahme der Länder

Den Ländern soll mit der Option ein Instrument zur Flexibilisierung unmittelbar kostenwirksamer bundesgesetzlicher Standards an die Hand gegeben werden, um zur Abwehr von Störungen der Haushaltswirtschaft, also z.B. von Haushaltskrisen, in eigener Verantwortung haushaltsrechtliche Vorgaben einhalten und auf Spielräume für Konsolidierungsmaßnahmen zurückgreifen zu können. Der Vorschlag ist als Teil eines Gesamtkonzepts mit Schuldenbremse und Frühwarnsystem zu sehen. Im Vordergrund steht dabei nicht die Kürzung von Geldleistungen, sondern die „Aufdeckung“ der gerade bei den Ausstattungs- und Personalstandards auch bei sachgerechter Aufgabenerfüllung möglichen Effizienzrenditen.

Zwar hat die Föderalismusreform 1 mit der Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen bereits zusätzliche Spielräume für die Länder geschaffen. Der weitergehende Auftrag der Föderalismusreform 2, deren zentrales Ziel engere Grenzen für die Haushaltsgesetzgeber auf der Einnahmenseite ist, rechtfertigt es jedoch, über zusätzliche Instrumente nachzudenken, mit denen insbesondere die Länder auf der Ausgabenseite einer neuen haushaltspolitischen Verantwortung nachhaltig gerecht werden können.

Die Bezugnahme auf definierte Standards und auf Bundes-Leistungsgesetze nach Art. 104a Abs. 4 GG umreißt den Anwendungsbereich (vgl. BR-Drs. 178/06, S. 43 ff.). Eine weitere Konkretisierung erfolgt auf dieser Grundlage.

Die Senkung von Geldleistungen durch abweichende landesrechtliche Regelungen soll allein dem jeweiligen Land zukommen (Art. 109 Abs. 4 Halbsatz 2 neu). Die Kostensenkung beruht auf der autonomen Entscheidung des Landes und muss von diesem politisch verantwortet werden. Die Regelung will den Ländern Spielräume für eine nachhaltig solide Haushaltspolitik eröffnen und soll nicht den Haushalt des Bundes entlasten.

Je nach Ausgestaltung eines Frühwarnsystems und einer Novellierung des Art. 109 GG könnte der Anwendungsbereich der Abweichungsoption näher konkretisiert werden. Klärungsbedürftig ist auch die Frage nach der Fortdauer des abweichenden Landesrechts, wenn der Tatbestand der „Störungsabwehr“ entfallen ist, und welche Stelle diesen Umstand verbindlich feststellen könnte. Mit Blick auf die besondere Zielsetzung der Abweichungsoption könnte auch daran gedacht werden, die Geltung des abweichenden Landesrechts etwa auf fünf Jahre zu befristen. Dies wird zum Teil ausdrücklich gefordert. Auch wird darauf hingewiesen, dass auf der Grundlage der vorgeschlagenen Neuregelung in Abhängigkeit von der Haushaltslage tiefgreifende Leistungskürzungen erforderlich werden können, die ohnehin bestehende demografische und wirtschaftliche Entwicklungen durch gegebenenfalls weitere Ab-

Fachdiskurs 2 - Bericht

wanderungseffekte verstärken. Von der jeweiligen Haushaltsslage abhängige unterschiedliche staatliche Leistungsniveaus in den Ländern sind nach dieser Auffassung in vielen Politikfeldern kaum durchsetzbar. Betroffene Länder könnten auch in den Fällen die Konsequenzen einer entsprechenden Neuregelung tragen müssen, in denen die Haushaltskrise nicht durch die Landespolitik zu verantworten ist. Ein Verzicht auf Definitionen von Untergrenzen für Leistungskürzungen kann Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern auslösen. Es wird auch vorgeschlagen, dass die Regelung nicht auf Krisenfälle beschränkt und - ohne Bezugnahme auf Art. 104a Abs. 4 GG - auf alle kostenwirksamen Standards erstreckt werden sollte, wobei das Abweichungsrecht nur innerhalb einer bestimmten Bandbreite zulässig sein soll. Ferner wird dem Regelungsvorschlag aus der Sicht mehrerer Länder entgegengehalten, dass er unter den Stichworten „Wettbewerbsföderalismus“ und „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ (deren Aufweichung durch das Abweichungsrecht erheblich Vorschub geleistet würde) kaum zustimmungsfähig erscheint und zunächst eingehend – auch unter verfassungsrechtlichen Aspekten (z. B. Wahrung des Sozialstaatsprinzips) diskutiert werden müsste.

c) Stellungnahme der Bundesressorts:

Ungeachtet der generellen Vorbehalte gegen eine Ausweitung von Abweichungsrechten (siehe dazu Anlage 1 a) sind die Rechtsbegriffe, an die dieses Abweichungsrecht der Länder geknüpft werden soll, zu unbestimmt: Wann von einer „Störung der Haushaltswirtschaft“ auszugehen ist, bleibt offen. Soweit in der Begründung ausgeführt wird, im Vordergrund stehe nicht die Kürzung von Geldleistungen, sondern die Aufdeckung möglicher Effizienzrenditen, bleibt unklar, in welchem Verhältnis dieses – von Bund und Ländern ohnehin ständig verfolgte – generelle Anliegen zur beabsichtigten Reaktionsmöglichkeit in der Sondersituation einer Haushaltsnotlage steht.

Dass sich bei Abweichungen von Geldleistungen, die der Bund teilfinanziert, nur der Anteil des Landes verringert, ist aus Sicht des BMF in der von den Ländern vorgeschlagenen Form nicht hinnehmbar. Würde sich der Ausgabenanteil des Bundes weiterhin nach den bundesrechtlichen Vorgaben bemessen, würde dies im Fall der Abweichung von bundesgesetzlichen Standards in Leistungsgesetzen und der daraus resultierenden Reduzierung des Länderanteils zu einer entsprechenden Erhöhung des Bundesanteils an den tatsächlichen Gesamtkosten führen.

Insgesamt gefährdet der Vorschlag das Ziel, die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu wahren. Hinzu kommt, dass er wirtschaftlich starke und wirtschaftlich schwache Länder ungleich trifft und die Gefahr begründet, dass „reiche“ Länder ihre Unterstützung „armer“ Länder künftig generell davon abhängig machen, dass dort die Leistungsstandards bis zur Grenze des Zulässigen abgesenkt werden. Folge dessen könnte eine politische und finanzielle Lastenabwälzung auf den Bund sein.

Abweichungen von bundesgesetzlichen Vorgaben wären deshalb nur unter klar geregelten und engen Voraussetzungen in einem Verfahren zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen als Sanktionselement denkbar.

4) Erlass eines generellen „Standardabweichungsgesetzes“ - Anl. 2:

a) Vorschlag:

Auf einfachgesetzlicher Ebene soll ein Bundes-Standardabweichungsgesetz geschaffen werden, das die Landesparlamente generell auf allen Gebieten der Bundesgesetzgebung zu landesrechtlichen Abweichungen von kostenwirksamen Standards.

b) Begründung und Stellungnahme der Länder

Eine querschnittsbezogene Flexibilisierung der Standardanwendung steigert die Wirtschaftlichkeit und Effizienz im öffentlichen und privaten Bereich und ermöglicht den Ländern eine angemessene Berücksichtigung regionaler Gegebenheiten und Besonderheiten (bspw. durch Einführung eigener landesgesetzlicher Befreiungstatbestände).

Je nach Ausgestaltung eines solchen Standardabweichungsgesetzes kann die Aufgaben- und Ausgabeautonomie der Länder deutlich gestärkt werden. Die Länder können dadurch geschaffene Spielräume im Interesse besonderer landespolitischer Schwerpunktsetzung entsprechend den regionalen Erfordernissen oder einer nachhaltig soliden Haushaltspolitik nutzen. Es wird ausdrücklich angemerkt, dass eine verfassungsrechtliche Verankerung des Abweichungsrechts für die Länder einem Standardabweichungsgesetz vorzuziehen ist; die Änderung oder Aufhebung des Abweichungsrechts der Länder sollte zudem einer Zweidrittel-Mehrheit von Bundestag und Bundesrat unterworfen werden.

Zudem erhalten die Länder, die über Verwaltungserfahrungen „vor Ort“ verfügen, die Möglichkeit zu erproben, ob Verwaltungsaufgaben bei Anwendung abweichender Standards - ohne Qualitätseinbußen - effizienter und kostengünstiger erfüllt werden können. Auf diese Weise kann ein auf Standards bezogener Leistungsvergleich erfolgen mit dem Ziel, die beste Lösung zu finden. Eine Änderung oder Aufhebung des Standardabweichungsgesetzes soll nur mit Zustimmung des Bundesrates möglich sein.

Zum Teil wird darauf hingewiesen, dass im Widerspruch zu den Zielen der Föderalismusreform 1 eine unübersichtliche Vermengung der Ebenen von Bundes- und Landesregelungen entstehen könnte; in diesem Zusammenhang wird eine Enumeration der von der Regelung betroffenen Normen bzw. eine bereichsspezifische Öffnung angeregt. Außerdem wird zu bedenken gegeben, dass die grundgesetzliche Kompetenzordnung nicht zur Disposition des einfachen Bundesgesetzgebers stehe. Ein solches Standardabweichungsgesetz stößt nach Auffassung mehrerer Länder zudem auf erhebliche Bedenken nicht nur unter den Stichworten „Wettbewerbsföderalismus“ und „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“. Auch das Demo-

Fachdiskurs 2 - Bericht

kratienprinzip erscheint in fragwürdiger Weise tangiert. Denn der demokratisch legitimierte Bundesgesetzgeber würde zwar auf den Gebieten, die seinem Gesetzgebungsrecht unterliegen, die von ihm für erforderlich erachteten gesetzlichen Regelungen schaffen, diese aber mit dem Standardabweichungsgesetz sogleich wieder zur Disposition der Länder stellen und sich damit der ihm verfassungsrechtlich zukommenden Gesetzgebungsaufgabe partiell entäußern.

c) Stellungnahme der Bundesressorts

Auch einfachgesetzliche Standardabweichungsgesetze unterliegen den generellen Vorbehalten gegen eine Ausweitung von Abweichungsrechten (siehe dazu Anlage 1 a). Unbeschadet dessen ist ergänzend anzumerken:

Die Frage, wo Standardabsenkungen in Betracht kommen, kann letztlich nur aus der jeweiligen Fachperspektive diskutiert und beantwortet werden. Entsprechende spezialgesetzliche Öffnungsklauseln sind verfassungsrechtlich schon heute zulässig.

Einer pauschalen Abweichungsermächtigung kann dagegen schon wegen ihres unbegrenzten Anwendungsbereichs nicht zugestimmt werden. Faktisch würde sie die Bindungswirkung der Bundesgesetze nach Artikel 71 und 72 Abs. 1 GG auf breiter Front unterlaufen und die Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes weitgehend zu einer bloßen „Vorschlagsgesetzgebung“ degradieren und damit entwerten.

Die vorgeschlagene Standardabweichungsbefugnis der Länder ginge insbesondere erheblich weiter als die in Artikel 72 Abs. 3 GG geschaffene Kategorie der Abweichungsgesetzgebung. Sie lässt nicht nur die Begrenzung auf die Materien des Artikels 72 Abs. 3 GG hinter sich, sondern gibt auch das bei der Abweichungsgesetzgebung gewährte Gleichgewicht der Abweichungsmöglichkeiten auf: Während dort der Bund von den von den Ländern getroffenen abweichenden Regelungen seinerseits abweichen und damit auf die Materie wieder zugreifen kann (Artikel 72 Abs. 3 Satz 3 GG), soll ihm eine Korrektur der aufgrund des vorgeschlagenen Standardabweichungsgesetzes getroffenen landesrechtlichen Standardabweichungen nur noch mit Zustimmung des Bundesrates möglich sein. Die von den Ländern einmal getroffenen abweichenden Regelungen wären also seinem Zugriff gegen den Willen der Länder hier auf Dauer entzogen. All dies ginge über den in der ersten Stufe der Föderalismusreform gefundenen Kompromiss weit hinaus.

Rein technisch ist zum letztgenannten Punkt ergänzend anzumerken, dass einfachgesetzlich keine über das Grundgesetz hinausgehenden Fälle einer Zustimmungsbedürftigkeit für Bundesgesetze bestimmt werden können.

5) Stärkung der Rechtsverordnungszuständigkeit der Länder

a) Vorschlag:

„Art. 80 Abs. 1 S. 1 wird wie folgt gefasst:

(1) Durch Gesetz können, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich macht, die Bundesregierung oder ein Bundesminister, ansonsten die Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen; Art. 109 Abs. 4 Satz 2 bleibt hiervon unberührt.“

b) Begründung und Stellungnahme der Länder

Art. 80 GG regelt den im gewaltenteiligen Rechtsstaat besonders bedeutsamen Komplex der Rechtsetzung durch die vollziehende Gewalt. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist die Bestimmung insbesondere deshalb bemerkenswert, weil sie an der Schnittstelle von Gesetzgebung und Exekutive liegt; der Verordnungserlass ist gleichzeitig Gesetzesvollziehung und Gesetzgebung. Daraus erklärt sich auch die weite Spannweite möglicher Rechtsverordnungen und deren Inhalte (*Brenner in v. Mangoldt, Klein, Starck „GG Bonner Grundgesetz“ Bd. 3 Art. 80 Rn. 7*). Dabei ist der im Verordnungserlass begründete Rechtsetzungsakt als Handeln der Exekutive anzusehen (*vgl. Maunz in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz Art. 80 Rn. 1 ff*). Daher kann aus der Erforderlichkeit der bundesgesetzlichen Regelung im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG nicht gefolgert werden, dass auch ein Erfordernis für eine bundeseinheitliche Regelung durch Verordnung besteht.

Innerhalb des Adressatenkreises der Ermächtigung zum Verordnungserlass hat der Gesetzgeber freie Wahl (*Brenner a.a.O. Rn. 44*). Es kennzeichnet das deutsche Modell des Föderalismus, dass den Ländern in der Verwaltung die wesentlichen Kompetenzen zukommen und sie hier ihren besonderen Bewegungsraum und das Schwergewicht ihres staatlichen Wirkens finden sollen (Art. 30, 70, 83 GG - *vgl. Trute in v. Mangoldt-Klein Art. 83 Rn. 6, Lerche in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz Art. 83 Rn. 4*). Dabei ist die Regelungstiefe der Rechtsverordnung erfahrungsgemäß tiefer als diejenige des die Ermächtigungsgrundlage enthaltenden Rechtskörpers. Eine Anpassung an regionale Eigenheiten erscheint auf dieser Ebene praktikabel und sinnvoll. In der Sachverständigenanhörung am 8. November 2007 wurde der Gedanke der sog. „Abweichungsverwaltung“ eingebracht (*Prof. Dr. Hill - Stenographischer Bericht Kommissionsprotokoll 8 S. 213 (B)*).

Art. 72 II GG schafft eine Kompetenzschranke des Bundes für die dort aufgezählten Regelungsbereiche. Sofern die Kompetenzschranke überwunden ist, findet eine Differenzierung zwischen der Kompetenz zum Erlass formellen Bundesrechts und materiellem Verordnungserlass nicht mehr statt. Dies gilt erst Recht im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Der Bundesgesetzgeber ist insoweit im Rahmen der Wesentlichkeitsschranke frei, von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, die in Art. 80 I S. 1 GG genannt

Fachdiskurs 2 - Bericht

ten Bundes- bzw. Landesorgane zum Verordnungserlass zu ermächtigen. Auch bei der Auswahl des jeweiligen Adressaten ist er frei.

Aus der Natur der Sache heraus sind in Rechtsverordnungen detailliertere Regelungen erhalten als in dem die Rechtsgrundlage enthaltenden Gesetz. Durch eine grundsätzliche Ermächtigung der Länder beim Verordnungserlass würde der föderale Grundgedanke der Art. 30, 70, 83 GG auch auf den - rechtspolitisch der Verwaltung zuzuordnenden - Verordnungserlass übertragen. Regionale Anpassungen könnten auf dieser Ebene erfolgen. Eine stärkere demokratische Legitimation durch Einbeziehung der Landtage (Art. 80 IV GG) würde ermöglicht.

Es erscheint nach Auffassung mehrerer Länder nicht folgerichtig, einerseits dem Bund das an Kompetenzschränken nicht gebundene Gesetzgebungsrecht für bestimmte Regelungsmaterien zuzuweisen (Artikel 72 Abs. 1, 73 GG), andererseits dieser Ebene aber für diese Materien die Entscheidungsmöglichkeit zu nehmen, wer zu exekutiver Rechtsetzung befugt sein soll. Dies stellte – ein vernünftiges Gebaren des Gesetzgebers bei der formellen Rechtsetzung vorausgesetzt – letztlich die Einführung einer fragwürdigen Rahmengesetzgebung dar, die in den Detailfragen auf die Ausfüllung durch die Exekutive der Länder angewiesen ist. Oder aber es würde der Bundesgesetzgeber gezwungen, Vollregelungen zu treffen, an denen er kompetenzrechtlich nicht gehindert wäre.

c) Stellungnahme der Bundesressorts:

In der ersten Stufe der Föderalismuskommission ist bewusst entschieden worden, Artikel 80 GG nicht zu ändern. Der Vorschlag, die Verordnungsgebung des Bundes an die Erforderlichkeit zu binden, konterkariert darüber hinaus die im Rahmen eines Gesamtkompromisses in der ersten Stufe der Föderalismuskommission gerade erst vereinbarte Einschränkung des Anwendungsbereichs des Artikels 72 Abs. 2 GG für die Gesetzgebung. Es trüge außerdem zur Rechtszersplitterung bei, wenn Verordnungen zur Konkretisierung wichtiger Bundesgesetze in größerem Umfang nicht mehr auf Bundesebene, sondern in jedem Land gesondert erlassen würden.

Die Vorbehalte einiger Länder gegen die Folgerichtigkeit der Regelung werden ausdrücklich geteilt – es erscheint insbesondere ungereimt, den Bund auch im Bereich seiner ausschließlichen oder im Bereich der von der Erforderlichkeitsvoraussetzung gerade befreiten konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen für den Verordnungserlass an die Erforderlichkeitsklausel zu binden. Dies gilt umso mehr, als andernfalls mit unerwünschten Ausweichreaktionen gerechnet werden müsste: Regelungen, deren Erforderlichkeit zweifelhaft und deren Normierbarkeit durch Bundesverordnung damit unsicher sein könnten, würden verstärkt im – der Erforderlichkeitsvoraussetzung gerade nicht unterliegenden – Gesetz getroffen. Damit liefe nicht nur die Neuregelung letztlich ins Leere, sondern ginge auch die mit dem Instrument der Rechtsverordnung intendierte Entlastung des Bundestages von nachrangigen Detailregelun-

gen verloren.

Im Übrigen wird kein Bedarf für die Regelung gesehen: Wo die Gesetzgebung des Bundes der Erforderlichkeitsklausel unterliegt, können schon wegen des Vorbehalts des Gesetzes wesentliche Regelungen nur im – der Erforderlichkeitsklausel unterliegenden – Gesetz getroffen werden. Hinzu kommt, dass Verordnungen, die von den Ländern im Auftrag des Bundes oder als eigene Angelegenheit ausgeführt werden, nach Artikel 80 Abs. 2 GG grundsätzlich der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Damit können Länderbelange auch beim Verordnungserlass durch Bundesregierung oder Bundesministerien wirksam zur Geltung gebracht werden.

Schließlich überzeugt auch der Verweis auf die stärkere demokratische Legitimation nicht, da der Regelungsvorschlag unmittelbar nur die Auswahl zwischen verschiedenen Adressaten einer Verordnungsermächtigung betrifft. Rechtsverordnungen werden aber auch auf Landesebene von der Exekutive – und nicht vom Landesparlament – erlassen.

6) Erlass eines „Gesetzgebungsgrundsätzegesetzes“ - Anl. 2

a) Vorschlag:

Gesetzliche Regelung und Erweiterung der in Abschnitt 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (§ 42 bis § 44) enthaltenen Grundsätze für die Gesetzgebung. Die bisher nur für Gesetzesinitiativen der Bundesregierung verbindlichen Grundsätze sollen nunmehr für alle Normsetzungsvorhaben gelten.

b) Begründung und Stellungnahme der Länder

Durch das „Gesetzgebungsgrundsätzegesetz“ (vgl. Gesetzentwurf Anl. 2) sollen Normsetzungsverfahren - ohne Bindungswirkung zu Lasten der Länder - weiter optimiert und der Normenkontrollrat gestärkt werden. Die bisher nur für die Bundesregierung geltenden Pflichten des § 44 GGO zur umfassenden Gesetzesfolgenabschätzung und zur Vornahme einer transparenten Kosten-Nutzen-Analyse werden auf die übrigen Initiativberechtigten erstreckt (Bundesrat, Fraktionen). Dem Gesetzgebungsgrundsätzegesetz kommt damit auch die Funktion einer „Normenbremse“ zu. Eine Einschränkung des Initiativrechts des Parlaments muss in faktischer Hinsicht ausgeschlossen werden.

Dies wird zum Teil abgelehnt unter anderem mit der Begründung, dass der Gesetzgeber sich nicht selbst binden könne.

c) Stellungnahme der Bundesressorts:

Fachdiskurs 2 - Bericht

Die auf Länderseite erhobenen Bedenken gegen die Möglichkeit einfachgesetzlicher Bindung des Gesetzgebers werden geteilt. Zudem erscheint es grundsätzlich problematisch, dem politischen Prozess der Gesetzgebung enge rechtliche Grenzen zu setzen und insbesondere die Zulässigkeit von Gesetzesinitiativen richterlicher Überprüfung im Detail zu unterwerfen. BMI begrüßt zwar die Stoßrichtung des Vorschlags in Richtung auf eine Verbesserung der Rechtsetzung. BMJ sieht aber schon deshalb keinen gesetzlichen Regelungsbedarf, weil jedes der an der Gesetzgebung beteiligten Organe sich intern in seiner Geschäftsordnung selbst auf die von ihm für richtig gehaltenen Grundsätze verpflichten kann.

7) Transformation von EU-Recht:

a) Vorschlag:

„Artikel 74 Abs. 2 wird wie folgt gefasst:

Gesetze nach Absatz 1 Nr. 25 und 27 sowie von den Ländern auszuführende Gesetze zur Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft, die über gemeinschaftsrechtlich vorgegebene Mindeststandards hinausgehen oder zu entsprechenden Rechtsverordnungen ermächtigen, bedürfen der Zustimmung des Bundesrats.“

b) Begründung und Stellungnahme der Länder

Zur effizienten Umsetzung verpflichtender Vorgaben der EU in nationales Recht sollte eine „Normkaskade“ („gold-plating“) vermieden werden. Ziel ist es, die nationale Umsetzung von Richtlinien grundsätzlich „Eins zu Eins“ vorzunehmen und nationale Spielräume im Sinne der Wettbewerbsfähigkeit zu nutzen (s. Koa-Vertrag von CDU, CSU und SPD Ziff. II.3 (S. 86)).

Die Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Union wird vom Bundesgesetzgeber regelmäßig genutzt, um innerstaatlich weitergehende Regelungen auf den Weg zu bringen (z.B. Normierung höherer Grenzwerte, Einräumung zusätzlicher Ansprüche, Rechte und Pflichten, Ausdehnung um weitere Merkmale, Einführung zusätzlicher Informationspflichten). Dieses „Draufsatteln“ ist zum Teil mit erheblichen Kosten für Staat, Wirtschaft und Bürger verbunden; für Unternehmen können zudem Wettbewerbsnachteile gegenüber Konkurrenten im Ausland entstehen.

Solange der Gesetzgeber sich an die „Eins-zu-Eins-Umsetzung“ hält, entstehen keine zusätzlichen Fälle der Zustimmungsbedürftigkeit im Bundesrat. Nach Ansicht eines Teils der Länder wird damit die mit der Föderalismusreform 1 erreichte Entflechtung der Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern im Kern nicht tangiert; ein anderer Teil der Länder sieht insoweit jedoch einen Widerspruch zur Föderalismusreform 1.

Fachdiskurs 2 - Bericht

Dem Bundesgesetzgeber wird außerdem die Wahrnehmung seiner Verantwortung für eine fristgerechte Umsetzung von EU-Richtlinien nicht erschwert, soweit er sich in dem durch Art. 74 Abs. 2 GG neu gezogenen Rahmen hält.

Im Länderkreis bestehen unterschiedliche Auffassungen darüber, ob und inwieweit die Anknüpfung der Zustimmungsbedürftigkeit an ein „Draufsatteln“ auf gemeinschaftsrechtlich vorgegebene Mindeststandards praktikabel ist (Problem der Eindeutigkeit der Anknüpfung). Außerdem ist klärungsbedürftig, ob der Bundesgesetzgeber befugt wäre, nach einer „Eins-zu-Eins-Umsetzung“ in einem nachfolgenden Gesetz nunmehr nur auf Grundlage der allgemeinen Zustimmungsregeln zu normieren.

c) Stellungnahme der Bundesressorts:

Der Vorschlag konterkariert das mit der FöKo I verfolgte Ziel, die Zahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze zu verringern. Es überzeugt auch dogmatisch nicht, für ein Gesetz, das in der Sache zustimmungsfrei ergehen kann, nur deswegen die Zustimmung des Bundesrates zu verlangen, weil das Gesetz aus Anlass der Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben ergeht und dabei über diese hinausgeht. Vielmehr wirft dieser Ansatz die zu Recht schon von Länderseite gestellte Frage auf, ob die einmal durch Umsetzungsgesetz geregelte Materie nicht auf Dauer zustimmungsbedürftig sein müsste, weil andernfalls der neue Zustimmungstatbestand leicht zu umgehen wäre. Damit würde der ohnehin bereits sehr weite Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Regelung aber endgültig uferlos.

Auf Länderseite wurde ebenfalls schon darauf hingewiesen, dass die im Einzelfall schwierige Rechtsfrage, wann über eine „eins-zu-eins“-Umsetzung von Gemeinschaftsrecht hinausgegangen wird, das Gesetzgebungsverfahren mit zusätzlichen verfassungsrechtlichen Risiken belastet (Nichtigkeit bei zu Unrecht angenommener Zustimmungsfreiheit).

8) Gebührenhoheit in der Auftragsverwaltung an die Länder

a) Vorschlag:

In Art. 85 GG soll eine originäre Gebührenhoheit der Länder in der Auftragsverwaltung normiert werden.

b) Stellungnahme und Begründung der Länder

Fachdiskurs 2 - Bericht

Mit der Neufassung von Art. 84 GG¹ im Rahmen der Föderalismusreform 1 wurde die Gebührenaufkommen der Länder² gestärkt und Verwaltungs- und Kostenverantwortung enger zusammengeführt. Durch eine Klarstellung in Art. 85 GG soll dies für den Bereich der Auftragsverwaltung nachvollzogen werden. Auch bei der Auftragsverwaltung tragen die Länder die Verantwortung für die Organisation und Ausstattung der Verwaltung und damit die Kostenverantwortung. Dem soll die Zuständigkeit für die Gebührenfestsetzung entsprechen. Eine finanzielle Beteiligung des Bundes tritt hinter der grundsätzlichen Kostenverantwortung der Länder für die Verwaltung zurück.

Grundsätzlich können bundeseinheitliche Gebührevorgaben dazu führen, dass - je nach Gebührenaufkommen und Ausstattung der Verwaltungseinheit - Synergien nicht ausgeschöpft werden bzw. eine strukturelle Kostenunterdeckung auftritt. Länderbezogene Gebührenverzeichnisse stärken die Verantwortung der ausführenden Länder gegenüber den Empfängern von Verwaltungsleistungen und machen die aufwändige Ermittlung von Durchschnittssätzen durch den Bund überflüssig.

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass derzeit Bund-Länder-Abstimmungen über die Neufassung des (auch für die Auftragsverwaltung) geltenden Bundeskostengesetzes laufen. Gegebenenfalls könnte eine Stärkung der Gebührenhoheit der Länder im Bereich der Auftragsverwaltung deshalb auch einfachgesetzlich erreicht werden. Ferner wird darauf aufmerksam gemacht, dass eine Gebührenhoheit der Länder in der Auftragsverwaltung zu einem höheren Verwaltungsaufwand, beispielsweise bei der Erstellung und Bekanntgabe länderbezogener Gebührenverzeichnisse führen könne. Zu- und Abschlagsrechte könnten einen solchen Verwaltungsmehraufwand ggf. minimieren.

c) Stellungnahme der Bundesressorts:

Es handelt sich nicht um eine Klarstellung, sondern um eine Änderung zu Lasten des Bundes. Anders als im Bereich der landeseigenen Verwaltung hat die erste Stufe der Föderalismuskommission im Bereich der Auftragsverwaltung bewusst kein Abweichungsrecht der Länder begründet.

Die vorgeschlagene Regelung ginge zudem über das in der ersten Stufe in Artikel 84 Abs. 1 GG konsentiertere Abweichungsrecht weit hinaus: Während dort der Bund das Verwaltungsvorgehen (und damit auch Verwaltungsgebühren) zunächst einmal regeln und (um den Preis der Zustimmungsbefähigung) sogar das neugeschaffene Abweichungsrecht der Länder wieder ausschließen kann, soll er nach dem Vorschlag zu Artikel 85 GG von jeder eigenen Regelungsbefugnis zugunsten einer „originären Gebührenhoheit der Länder“ ausgeschlossen sein.

¹ Übergangsregelung zur Anwendung in einem Übergangszeitraum bis 31.12.2008 in Art. 125b GG

² vgl. Schreiben des BMI vom 22. März 2007 - zur Zuordnung des Gebührenrechts zum Verwaltungsverfahren siehe BVerfGE 26, 281ff

Fachdiskurs 2 - Bericht

Unbeschadet dessen trägt die Befugnis des Bundes zur Regelung des Gebührenrechts im Bereich des Artikels 85 GG der typischerweise überregionalen Natur der Auftragsverwaltung Rechnung (Kernenergie, Bundesautobahnen und Bundesstraßen). Die Zweckausgaben trägt der Bund im Bereich der Auftragsverwaltung ohnehin. Im Übrigen wäre zu klären, ob landesrechtliche Gebührenregelungen überhaupt ein Einsparpotential aufweisen. Eine pauschale originäre Gebührenhoheit der Länder auf Basis von Artikel 85 GG erscheint danach auch fachlich nicht zweckmäßig und wird abgelehnt.

B. Sektorale Abweichungsrechte, Verfahrensvereinfachungen und Entflechtungen (Justiz)

I. Zielbeschreibung (Länder)

Die Länder sind der Auffassung, dass Änderungen im Bereich des Gerichtsverfassungs-, des Verfahrens- und des Kostenrechts Effizienzrenditen für die Justiz versprechen.

II. Einzelvorschläge:

1) Zusammenführung von Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit

a) Vorschlag:

Bundesrechtliche Öffnungsklausel, um eine Zusammenlegung der Verwaltungs- und der Sozialgerichtsbarkeit auf Landesebene zu ermöglichen³.

b) Begründung der Länder

Die Zusammenlegung von Gerichtszweigen schafft Möglichkeiten für einen effizienteren und effektiveren Personal- und Sachmitteleinsatz (Verkürzung von Verfahrenslaufzeiten, Entlastung der Landeshaushalte⁴). Die Bundesregierung hat zu den Vorschlägen des Bundesrates für eine Zusammenführung der Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit (vgl. BR-Drs. 46/06 und 47/06) ergebnisoffen Stellung genommen (BT-Drs. 16/1034 und 16/1040). Teilweise wird die Auffassung vertreten, dass von einer bundeseinheitlichen Lösung abgesehen werden sollte, weil die Probleme des Personaleinsatzes nur in einigen Ländern aufträten.

c) Stellungnahme der Bundesressorts:

Die unterschiedliche Belastungsentwicklung in Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit beruht auf der Verlagerung der Zuständigkeit für die Grundsicherung für Arbeitsuchende und für die Sozialhilfe Anfang 2005. Mit dieser Verlagerung ist den Ländern aber zugleich die (bis Ende 2008 befristete) Möglichkeit eröffnet worden, die fraglichen Zuständigkeiten vorübergehend auf besondere Spruchkörper der Verwaltungsgerichte zurück zu übertragen, um so Belastungsunterschiede abzufangen (§ 50 a SGG). Diese Möglichkeit hat nur ein Bundesland genutzt.

³ Alternativ wäre eine bundeseinheitliche Lösung möglich, was jedoch von einem Land abgelehnt wird.

⁴ vgl. hierzu Jahresbericht 2006 des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz (Prüfungsergebnis Nr. 9)

Eine Zusammenlegung von Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit in Gestalt der vom Bundesrat vorgeschlagenen Öffnungsklausel würde zu einem Flickenteppich in der deutschen Gerichtslandschaft führen und ist deshalb abzulehnen.

2) Aufdrängende / Abdrängende Sonderzuweisungen - Anl. 3

a) Vorschlag:

Aufhebung der verfassungsrechtlichen Zuweisungen öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten an die ordentliche Gerichtsbarkeit (Art. 19 Abs. 4 S. 2, 14 Abs. 3 S. 4 - Entschädigungsrecht, 15 S. 2 und 34 S. 3 - Amtshaftung) sowie entsprechender einfach-gesetzlicher Sonderzuweisungen (insb. § 217 Abs. 1 S. 4 BauGB - Baulandsachen, § 116 Abs. 3 GWB - Vergaberecht, § 75 Abs. 4 S. 1 EnWG - Energiewirtschaftsrecht) und Konzentration des Rechtswegs bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

b) Begründung und Stellungnahme der Länder

Die verschiedenen verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Sonderzuweisungen von an sich öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten zur ordentlichen Gerichtsbarkeit sind historisch bedingt; die Verwaltungsgerichtsbarkeit hatte sich zu der Zeit, in der das Grundgesetz beraten wurde, noch nicht zu einer der Zivilgerichtsbarkeit gleichwertigen und gleich wirkkraftigen Gerichtsbarkeit verfestigt. Mit der Herausbildung einer leistungsfähigen unabhängigen Verwaltungsgerichtsbarkeit haben diese systemfremden und funktionsuntauglichen Sonderzuweisungen ihre Rechtfertigung verloren.

Die vorgeschlagene Rechtswegbereinigung führt zur Rechtsschutzvereinfachung und dadurch gegebenenfalls auch zu einer Verfahrensbeschleunigung. Über einheitliche Lebenssachverhalte wird innerhalb eines einzigen Rechtsweges entschieden. Komplizierte Aufspaltungen des Rechtsweges (insbesondere zwischen Primär- und Sekundärrechtsschutz im Bereich von Entschädigung und Amtshaftung) und die damit verbundenen Abgrenzungsprobleme und Unsicherheiten bei der Wahl des richtigen Rechtswegs werden beseitigt (auch im Interesse der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes). Im Übrigen wird Deckungsgleichheit zwischen der materiell-rechtlichen Einordnung der Streitigkeit in den Bereich des öffentlichen Rechts und dem dazugehörigen Rechtsweg hergestellt.

Es wird darauf hingewiesen, dass die Verwaltungsgerichte in der Regel nicht die Primärzuständigkeit für Fälle der Amtshaftung hätten. Außerdem sei bei den Zivilgerichten regelmäßig ein Spezialspruchkörper mit entsprechender Fachkenntnis vorhanden.

c) Stellungnahme der Bundesressorts:

Der Vorschlag fügt sich in die Thematik des Fachdiskurses (Standards und Abweichungsrechte) nicht ein. Er wirft zudem eine Reihe von Fragen auf, deren Prüfung und Entscheidung den Rahmen der Föderalismuskommission sprengen würde. Unbeschadet dessen wird angemerkt, dass sich auf der Grundlage der bisherigen Rechtswegzuweisungen eine seit Jahrzehnten bewährte Rechtsprechungspraxis entwickelt hat. Hinreichend gewichtige Gründe, die mit einer Neuzuweisung verbundenen Risiken einzugehen, sind aus der Darstellung der Länder nicht ersichtlich.

3) Auslagerung der gerichtlichen Registerführung auf Dritte

a) Vorschlag

Durch eine entsprechende Ermächtigung der Länder bzw. Öffnungsklauseln soll die Möglichkeit zur Übertragung von Registertätigkeiten auf Dritte (z.B. Handelsregisterführung an IH-Ken, Aufgabenübertragung auf Notare) eröffnet werden.

b) Stellungnahme und Begründung der Länder

Durch die Entlastung öffentlicher Träger können in den Länderhaushalten Kosten eingespart werden. Zum Teil werden Bedenken angemeldet, weil es richterliche Aufgaben gebe, die einer Auslagerung entgegenstünden. Auch wird die Auffassung vertreten, dass eine unterschiedliche Nutzung der Öffnungsklauseln durch einige Länder den Leistungs-, Kosten- und Besoldungsvergleich erschwere. Auch wird angemerkt, dass von einer Aufgabenübertragung auf Notare abgesehen werden sollte, weil eine solche bereits mit anderer Zielrichtung (Aufgaben der Nachlassgerichte) diskutiert werde.

c) Stellungnahme der Bundesressorts:

Eine Ermächtigung der Länder bzw. eine Öffnungsklausel kann dazu führen, dass von Bundesland zu Bundesland unterschiedliche registerrechtliche Regelungen beachtet werden müssen. Eine solche unüberschaubare Rechtszersplitterung wäre Existenzgründern und Investoren gleichermaßen unzumutbar und würde den Wirtschaftsstandort Deutschland schwächen. Die Länder haben – zur Umsetzung einer EU-Verpflichtung – bereits erhebliche Summen in den Aufbau eines modernen elektronischen Handelsregistersystems investiert, das seit dem 1. Januar 2007 flächendeckend in Betrieb ist und problemlos funktioniert und das im Ausland viel Anerkennung findet.

Bei Übertragung der Handelsregister auf die Industrie- und Handelskammern könnte der Anschein mangelnder Objektivität und Neutralität gegenüber den Interessen der eigenen Kam-

Fachdiskurs 2 - Bericht

mermitglieder entstehen, auch wenn dem durch organisatorische Vorkehrungen begegnet werden könnte. Derzeit werden die Kammern im Registerverfahren häufig um gutachterliche Stellungnahme gebeten, was die Transparenz und Akzeptanz der Entscheidung erhöht. Diese bewährte Aufgabenteilung könnte so nicht aufrechterhalten werden, wenn den Kammern die Führung des Handelsregisters übertragen würde.

Im Übrigen werden von den Registergerichten aufwandsbezogene Festgebühren erhoben, die aufgrund einer umfangreichen Erhebung des Personalaufwands festgelegt worden sind. Derzeit wird eine neue Erhebung über den Aufwand bei den Registergerichten vorbereitet, um die Höhe der dort zu erhebenden Gebühren den aktuellen Gegebenheiten anzupassen. Die für die einzelnen Amtshandlungen angestrebten Gebühren sollen den mit der Amtshandlung verbundenen Aufwand in vollem Umfang abdecken.

4) Privatisierung des Gerichtsvollzieherwesens⁵

a) Vorschlag

Öffnungsklausel, die den Ländern eine Privatisierung des Gerichtsvollzieherwesens ermöglicht (Einsatz von Beliehenen, die auf eigene Rechnung unter staatlicher Aufsicht tätig werden).

b) Begründung und Stellungnahme der Länder

Die Unterdeckung im Gerichtsvollzieherwesen beträgt deutschlandweit ca. 200 Mio. € p.a. Durch eine Privatisierung könnten erhebliche Effizienzgewinne ohne Gefährdung des Niveaus der Zwangsvollstreckung gehoben werden. Eine entsprechende Bundesratsinitiative (*BR-Drs. 149/07 und 150/07*) wurde mit breiter Mehrheit angenommen, wird aber derzeit von der Bundesregierung abgelehnt. Wie das Beispiel der bestehenden Unterschiede im Notariatswesen zeigt, wäre die Entstehung unterschiedlicher Strukturen im Gerichtsvollzieherwesen auch vertretbar. Es wird die Auffassung vertreten, dass eine unterschiedliche Nutzung der Öffnungsklauseln durch einige Länder den Leistungs-, Kosten- und Besoldungsvergleich erschwere.

c) Stellungnahme der Bundesressorts:

Die Bundesregierung hat dem Beleihungsmodell bereits widersprochen, weil nach ihrer Auffassung hoheitliche Aufgaben, die mit der Ausübung unmittelbaren Zwangs – notfalls also mit der Anwendung körperlicher Gewalt – verbunden sind, in unmittelbarer staatlicher Verantwortung bleiben sollten.

⁵ Hier wäre alternativ eine bundeseinheitliche Lösung möglich - in diese Richtung geht auch die laufende Bundesratsinitiative Baden-Württembergs

Der Vorschlag wird auch deshalb abgelehnt, weil schnelle und effektive Zwangsvollstreckung ein wichtiger Standortfaktor ist. Die Öffnungsklausel lässt einen Rückfall in kleinstaatliche Verhältnisse befürchten, der durch Intransparenz im Bereich der Vollstreckung die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland unnötig schwächen würde.

Schließlich wird die Zwangsvollstreckung durch Privatisierung für die Gläubiger erheblich teurer. So sieht die Bundesratsinitiative zur Einführung des Beleihungsmodells (BT-Drs. 16/5727) denn auch eine Steigerung der Gebühren um durchschnittlich ca. 213% vor. Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass wegen der von privaten Gerichtsvollziehern vorgenommenen Grundrechtseingriffe eventuell eine laufende staatliche und entsprechend kostenintensive Überwachung erforderlich ist. Zur Schließung der Deckungslücke im geltenden System bedürfte es dagegen „nur“ einer Gebührenerhöhung um 100%.

5) Betreuungsrecht

a) Vorschlag

Öffnungsklausel für die Länder zur Festlegung einer originären Zuständigkeit der Betreuungsbehörden für die rechtliche Betreuung Erwachsener.

b) Begründung und Stellungnahme der Länder

Aufgrund des anhaltenden Ausgabenanstiegs im Betreuungsrecht (von 2005 bis 2006 Steigerung der Gesamtausgaben um 15,5% auf rd. 580 Mio. EUR) besteht Handlungsbedarf für eine Neuregelung. Das Betreuungsrecht wurde mit dem 2. Betreuungsrechtsänderungsgesetz mit Geltung seit dem 1. Juli 2005 reformiert; die seitdem anzuwendende Pauschalierungsregelung zeigt aber nicht die erwartete Kostenentlastung. Problematisch ist insbesondere, dass drei verschiedene staatliche Stellen im Betreuungsbereich aktiv werden, nämlich die Kommunen, die eine Betreuung anregen, die hierüber entscheidenden Gerichte und die finanzierungsverantwortlichen Länder. Derzeit wird das neue Betreuungsrecht evaluiert.

Klärungsbedarf wird hinsichtlich der Frage gesehen, ob die Kapazität der Betreuungsbehörden für die Rechtsbetreuung ausreicht und ob dem Ergebnis der Evaluation vorgegriffen werden soll.

c) Stellungnahme der Bundesressorts:

Gesetzesänderungen im Betreuungsrecht sind derzeit abzulehnen; das gilt auch für jede weitere Länderöffnungsklausel in diesem Bereich. Das Zweite Betreuungsrechtsänderungsgesetz von 2005 (2. BtÄndG) wird evaluiert; die Untersuchung bezieht auch noch das Jahr 2008

Fachdiskurs 2 - Bericht

ein. Belastbare Ergebnisse werden erst Anfang 2009 vorliegen. Bevor nicht die Auswirkungen der letzten Änderung des Betreuungsrechts bekannt sind, ist eine neuerliche Änderung durch den Bundesgesetzgeber untunlich.

Falls mit dem Vorschlag eine weitgehende Verlagerung gerichtlicher Zuständigkeiten auf die Betreuungsbehörden ermöglicht werden soll, ist dies grundsätzlich zulässig und wurde bereits bei den Vorarbeiten zum 2. BtÄndG erwogen. Die Länder haben seinerzeit davon Abstand genommen, da die Struktur und Ausstattung der Betreuungsbehörden weder hinreichend bekannt noch insgesamt flächendeckend ausreichend erschienen. Daran hat sich bis heute nichts geändert. Außerdem fehlt es an einem Lösungsansatz für die Verlagerung der Betreuungskosten auf die Kommunen. Vor Abschluss der Evaluierung können hierzu keine sinnvollen Vorschläge unterbreitet werden.

Soweit mit dem Vorschlag eine Verlagerung der Betreuungstätigkeit von Berufsbetreuern auf die Betreuungsbehörden ermöglicht werden soll, ist dies strikt abzulehnen. Der mit dem Betreuungsgesetz 1992 eingeführte Grundsatz der persönlichen Betreuung durch einen Einzelbetreuer ist unverzichtbarer Bestandteil des Betreuungsrechts, dessen Hauptanliegen die Abschaffung der bis dahin praktizierten behördenmäßigen Gebrechlichkeitspflegschaft und Vormundschaft für Erwachsene war.

6) Zusammenlegung von Grundbuch- und Katasterämtern

a) Vorschlag

Durch Öffnungsklauseln soll den Ländern die Möglichkeit eröffnet werden, Grundbuch- und Katasterämter zu einer einheitlichen - auch außerhalb der Justiz angesiedelten - "Bodenmanagement-Behörde" zusammen zu legen.

b) Begründung und Stellungnahme der Länder:

Einen entsprechenden Gesetzentwurf mit dem Ziel einer Effizienzsteigerung in der Justizverwaltung hat der Bundesrat im Dezember 2005 beschlossen (BR-Drs. 184/04).

c) Stellungnahme der Bundesressorts:

Da die vorgeschlagene Zusammenlegung nicht zu einer (Gesamt-) Entlastung, sondern lediglich zur Verlagerung der gleich bleibenden Arbeit führt, erscheint der Eintritt der behaupteten Synergieeffekte sehr fraglich. Bereits die Entwicklung des elektronischen Datenaustauschs einschließlich der beabsichtigten Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs im Grundbuchwesen ermöglicht den Aufbau effizienter Systeme zur gegenseitigen Information zwischen Grundbuchamt und Katasterbehörde, ohne dass es der Zusammenlegung bedarf. Ungeachtet dessen begegnet es status-rechtlichen Bedenken, die jetzt in den Grundbuch- und

Katasterämtern eingesetzt – sachlich unabhängigen – Rechtspfleger zusammen mit weisungsabhängigen Verwaltungsangestellten in eine Verwaltungsbehörde einzubinden.

7) Kostenhoheit der Länder / Bandbreitenregelungen für Justizgebühren

a) Vorschlag

- Modifikation des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG

„1. das bürgerliche Recht, das Strafrecht, die Gerichtsverfassung, das gerichtliche Verfahren (ohne das Recht des Untersuchungshaftvollzugs und der Gerichtsgebühren), die Rechtsanwaltschaft, das Notariat und die Rechtsberatung;“

- *Hilfsweise:*
 - *Klarstellung, dass „kostenträchtige Justizgesetze“ (Bsp.: FGG-Reformgesetz) der Zustimmungspflicht nach Art. 104a Abs. 4 GG unterliegen.*
 - *Zustimmungsvorbehalt für kostenrechtliche Regelungen (etwa entsprechende Erweiterung des Art. 74 Abs. 2 GG).*
- *Hilfsweise:*
 - *Erweiterung der Vorauszahlungspflicht für das Berufungsverfahren in bürgerlichen Streitigkeiten (vgl. BR-Drs. 86/07).*
 - *Länder erhalten Kompetenz zur Regelung der Zahlung der Gerichtsgebühren, etwa der Vorauszahlungspflicht (etwa Klammerzusatz in Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG); Öffnungsklausel hinsichtlich der in diesem Zusammenhang erforderlich werdenden Verfahrensregelungen.*

b) Begründung und Stellungnahme der Länder:

Zur Beseitigung einer strukturellen Unterdeckung im Gerichtswesen und zur Stärkung ihrer Einnahmeautonomie sollen die Länder - wie im Verwaltungskostenrecht - auch im Gerichtswesen mit einer originären Kostenkompetenz ausgestattet werden⁶ (vgl. o. C.II.2.a). Auch hier geht es um eine Zusammenführung der Verantwortlichkeit der Länder für die Organisation und Ausstattung ihrer Gerichte mit der Kostenverantwortung; die Bundeseinheitlichkeit des Verfahrensrechts steht einer Gebührenhoheit der Länder nicht entgegen.

Bedenken, es könne zu einem „forum-shopping“, d.h. zur Auswahl des Gerichtsstandes nach den jeweiligen Kosten kommen, stehen die Gerichtsstandsregelungen des Prozessrechts sowie die Tatsache entgegen, dass die Gebühren des Rechtsstreits einen im Verhältnis zu den

⁶ In diesem Sinne auch der Sachverständige Pieroth KOM-Drs. 065 S. 31

Fachdiskurs 2 - Bericht

wirtschaftlichen Gesamtkosten verhältnismäßig geringen Anteil ausmachen.

Zu diskutieren wäre eventuell die Einführung von Zu- und Abschlagsrechten oder von Bandbreiten für Gerichtsgebühren.

Es wird darauf aufmerksam gemacht, dass die Gerichtskostenhoheit der Länder zu höherem Verwaltungsaufwand, z.B. bei der Erstellung und Bekanntgabe länderbezogener Gebührenverzeichnisse, führen könne. Ein solcher Mehraufwand könne ggf. durch Einführung von Zu- und Abschlagsrechten minimiert werden. Auch wird darauf hingewiesen, dass eine Gerichtskostenhoheit der Länder einer intensiven Folgenabschätzung im Hinblick auf die Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse und der Möglichkeit eines „forum shopping“ bedarf.

c) Stellungnahme der Bundesressorts:

Mit der vorgeschlagenen Regelung würde vom (Gesamt-) Kompromiss aus der FöKo I zum Nachteil des Bundes abgewichen. Den Umfang dieser Abweichung macht ein Vergleich mit dem neuen Artikel 84 Abs. 1 GG deutlich: Im Bereich der Regelung des Verwaltungsverfahrens, der die Regelung der Verwaltungsgebühren umfasst, bleibt der Bund auch nach den Ergebnissen der FöKo I regelungsbefugt. Die Länder können zwar von diesen Regelungen abweichen; dies hinderte den Bund aber nicht an einer Neuregelung. Um den Preis der Zustimmungsbefähigung könnte er das Abweichungsrecht der Länder sogar ausschließen. Demgegenüber soll nach dem jetzigen Vorschlag der Bund im Bereich der Gerichtsgebühren von vornherein von jeder Regelung ausgeschlossen sein.

Unbeschadet dessen ist eine einheitliche Regelung der Gerichtsgebühren auch aus fachlicher Sicht geboten. Unterschiedliche Gerichtskostensysteme in den Ländern und beim Bund würden das Kostenrecht komplizieren; die EU-Kommission scheint bereits derzeit große Probleme für EU-Bürger bei grenzüberschreitenden gerichtlichen Verfahren zu sehen, die Höhe der Kosten abzuschätzen. Eine unterschiedliche Höhe der Gerichtskosten in den einzelnen Bundesländern könnte im Rahmen der freien Gerichtsstandswahl zu einer ungewollten Konzentration in „preiswerten“ Ländern führen. Die bestehende Abstimmung zwischen den in den einzelnen Instanzen zu erhebenden Kosten und den Regelungen über die Vergütung der Rechtsanwälte ginge verloren. Damit wäre die Möglichkeit der Verfahrenssteuerung durch kostenrechtliche Regelungen erheblich eingeschränkt. Änderungen des Verfahrensrechts könnten nicht mehr zeitgleich nachvollzogen werden. Dies könnte für Übergangszeiten dazu führen, dass in bestimmten Fällen keine Gebühren erhoben werden könnten.

Im Übrigen beruht die strukturelle Kostenunterdeckung der Justiz auf einer Vielzahl von nicht allein kostenrechtlichen Faktoren (z. B. Ausgaben und Mindereinnahmen im Rahmen der Prozesskostenhilfe, häufige Uneinbringlichkeit von Kosten im Strafverfahren, aus sozialpolitischen Erwägungen niedrige oder keine Gerichtsgebühren in bestimmten Verfahren). Der Justizgewährungsanspruch und das Gebot effektiven Rechtsschutzes ziehen allen Kostenrege-

lungen des Bundes wie der Länder gewisse Grenzen.

Zu den hilfsweise vorgeschlagenen Maßnahmen wird angemerkt, dass das FGG-Reformgesetz keine zusätzlichen finanziellen Belastungen der Länder begründet. Zur Frage der Zustimmungsbedürftigkeit des FGG-Reformgesetzes herrscht Dissens zwischen Bund und Ländern (vgl. BR-Drs. 309/07-Beschluss). Mit den erwogenen Regelungen würde aber keine bloße „Klarstellung“, sondern eine erhebliche Ausweitung der Zustimmungsbedürftigkeit erfolgen. Bislang knüpft insbesondere Artikel 104a Abs. 4 GG an die „Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen“ an; eine Tatbestandsvoraussetzung „kostenträchtige Justizgesetzgebung“ sprengt diesen Ansatz und ist deshalb auch systematisch verfehlt.

Die gegen den Vorschlag, die Kostenzahlung als Zulässigkeitsvoraussetzung der Berufung auszugestalten im Gesetzgebungsverfahren erhobenen Bedenken bestehen fort (BT-Drs. 16/6970): Nennenswerte Auswirkungen zugunsten der Staatskasse sind zweifelhaft; der Berufungskläger hätte neue Möglichkeiten, die Rechtskraft der Entscheidung zu verzögern, ohne tatsächlich ein Berufungsverfahren durchzuführen; die Regelung brächte bei einer durchzuführenden Berufung spürbare Verzögerungen und deutlich zunehmenden Verwaltungsaufwand mit sich.

8) Wegfall der Kostenfreiheit der SGG / BAföG-Verfahren

a) Vorschlag

Entsprechend einem im Bundesrat beschlossenen Gesetzentwurf zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes (BR-Drs. 663/03 bzw. 45/06⁷) sollen auch in SGG- und BAföG-Verfahren sozialverträgliche Gerichtsgebühren eingeführt werden⁸.

b) Begründung und Stellungnahme der Länder

Beteiligte in Verfahren nach dem SGG sowie Verfahren in BAföG-Sachen sind gem. §§ 183 SGG, 188 VwGO weitgehend von den Verfahrensgebühren befreit. Die Erhebung sozialverträglicher Gerichtsgebühren in pauschalierter Form auch von Versicherten und Leistungsträ-

⁷ Beschluss vom 10. Februar 2006

⁸ Der Gesetzentwurf sieht folgende Eckpunkte vor:

- Erhebung leistungsträgerseitige Pauschgebühr: SG 150 €, LSG 225 €, BSG 300 € sowie
- klägerseitig allgemeine Verfahrensgebühr: SG 75 €, LSG 150 €, BSG 225 €; zudem Gewährung von Prozesskostenhilfe;
- Reduzierung auf ½ Kosten bei Erledigung ohne Urteil;
- Grundsatz der Auslagenfreiheit bleibt.

Fachdiskurs 2 - Bericht

gern wäre von einer umfassenden Gebührenhoheit der Länder nach dem vorgenannten Vorschlag mit umfasst. Es wären auch Öffnungsklauseln i.S. einer Länderermächtigung zur Kostenerhebung denkbar. Es wird vertreten, dass mit der Einführung sozialverträglicher Gerichtsgebühren die Zahl aussichtsloser Verfahren begrenzt werden könnte; es spricht manches dafür, dass in einer beträchtlichen Zahl von Verfahren angesichts der Kostenfreiheit eine eingehende Abwägung zwischen Erfolgsaussichten und Aufwand unterbleibt. Mit dem Vorschlag soll die Sozialgerichtsbarkeit, aber auch die Sozialversicherungsträger entlastet werden. Angesichts der Gebührenpauschalierung, deren moderate Höhe und der Gewährung von Prozesskostenhilfe wird der Grundsatz effektiven Rechtsschutzes nicht berührt. Über die Berücksichtigung sozialer Härtefälle besteht Klärungsbedarf. Ferner wird angemerkt, dass ein Wegfall der Kostenfreiheit im sozialgerichtlichen Verfahren sozialpolitisch umstritten sei.

c) Stellungnahme der Bundesressorts:

Bei einer landesrechtlichen Regelung der Gerichtsgebühren könnte die Kostendeckung in den Justizhaushalten im Vordergrund stehen. Wie der Gesetzentwurf des Bundesrates zeigt, könnten die Beteiligten an den Verfahrenskosten in einer Höhe beteiligt werden, die vor allem eine wirtschaftlich schwächere Partei aus Kostengründen davon abhält, berechnete Ansprüche vor Gericht durchzusetzen. Zudem scheint nicht ausreichend geklärt, ob der Wegfall der Gebührenfreiheit die finanzielle Situation der Gerichte tatsächlich verbessern würde. Da in einem Großteil der sozialgerichtlichen Verfahren bzw. der BAföG-Fälle die wirtschaftlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Prozesskostenhilfe vorliegen dürften, wäre die Justiz durch die Bewilligungsverfahren zusätzlich belastet, ohne dass nennenswerte Mehreinnahmen zu erwarten wären.

Ergänzend ist für das sozialgerichtliche Verfahren hinzuzufügen, dass das BMAS ein Gutachten in Auftrag gegeben hat, um zu klären, ob mit den Mitteln des Gesetzentwurfs das angestrebte Ziel erreicht werden kann und ob die mit den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen verbundenen Auswirkungen für die Beteiligten zumutbar und angemessen sind. Das Gutachten liegt inzwischen vor, bedarf jedoch der Auswertung. Bis zu deren Abschluss ist eine Entscheidung über die Einführung von Gerichtsgebühren im sozialgerichtlichen Verfahren nicht angezeigt.

9) Anpassung der Prozesskostenhilfe

a) Vorschlag

Die Prozesskostenhilfe soll (entsprechend dem in der Bundesratsinitiative BT-Drs. 16/ 1994 vorgegebenen Rahmen) auf das verfassungsrechtlich gebotene Maß begrenzt werden.

b) Begründung und Stellungnahme der Länder

Fachdiskurs 2 - Bericht

Mit der Prozesskostenhilfe erfüllt der Staat seine verfassungsrechtliche Pflicht, bedürftigen Parteien den Zugang zu den Gerichten zu ermöglichen. Die Kosten der Prozesskostenhilfe sind allerdings in den vergangenen Jahren erheblich gestiegen (Gebührenauffälle 2003: 83 Mio. €, Nettokosten einschließlich Gebührenerstattung an Rechtsanwälte bundesweit 440-600 Mio. €), wobei die Aufwendungen in den einzelnen Gerichtszweigen unterschiedlich stark gestiegen sind. Dem weiteren Anstieg der Aufwendungen für die Prozesskostenhilfe sollte Einhalt geboten werden (*BR-Drs. 250/06*). Dazu sind drei Gruppen von Maßnahmen möglich:

- ? Korrektur der Voraussetzungen für die Bewilligung von Prozesskostenhilfe, um der missbräuchlichen Inanspruchnahme entgegen zu wirken;
- ? Angemessene Erhöhung der Eigenbeteiligung an den Prozesskosten innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen (Stärkung der Darlehenskomponente);
- ? Verbesserung der Verfahrensvorschriften, um sicherzustellen, dass die für den Bezug von Prozesskostenhilfe maßgeblichen persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Antragstellers einheitlich und zutreffend erfasst werden.

Bei der Umsetzung sollte auf ein angemessenes Verhältnis des Verwaltungsaufwands zum Ertrag geachtet werden.

Alternativ könnte den Ländern eine entsprechende Öffnungsklausel die Einführung jeweils eigener Regelungen in diesem Bereich ermöglichen.

c) Stellungnahme der Bundesressorts:

Die von den Ländern vorgelegten Zahlen sind überholt. Eine von der Freien Hansestadt Bremen vorgelegte bundesweite Hochrechnung für 2007 auf der Basis der Ausgaben bis Juni 2007 weist Ausgaben für PKH-Rechtsanwälte in Höhe von knapp 440 Mio. Euro aus. Mit diesem Ausgabenvolumen (5,34 Euro pro Einwohner) liegt Deutschland europaweit im Mittelfeld. Die Ausgabensteigerungen gegenüber 2005 und 2006 fallen moderat aus (jeweils unter 2%). Die künftige Belastung der Länderhaushalte dürfte aufgrund der Rückflüsse aus PKH-Ratenzahlungen rückläufig sein, da die Ratenzahlungsquote bei den PKH-Bewilligungen in 2006 bei den Familiengerichten stark angestiegen ist und aufgrund der verbesserten sozialen Situation weiter ansteigen dürfte.

Die Vorschläge, die einem Missbrauch bei der Inanspruchnahme von PKH vorbeugen und die das Verfahren verbessern sollen, erscheinen überwiegend sinnvoll. Die Vorschläge zur stärkeren Eigenbeteiligung an den Verfahrenskosten sind hingegen in ihrer kumulativen Wirkung verfassungsrechtlich bedenklich und aus fachlicher Sicht abzulehnen. Sie können eine Partei von der Beschreitung des Rechtswegs abhalten und werden dem Gebot der weitgehenden Gleichstellung von Bemittelten und Unbemittelten beim Zugang zur Justiz nicht gerecht.

Die alternativ von Länderseite vorgeschlagene Öffnung der bundesrechtlichen Prozesskostenhilferegulungen für ländereigene Regelungen würde zu unterschiedlichen Prozesskostenhilfe-Systemen der Länder und des Bundes führen, die für die Bürgerinnen und Bürger, aber

auch für die Richter- und Anwaltschaft kaum zu überblicken wären. Insbesondere der Vorschlag, die Freibeträge in der Prozesskostenhilfe landesspezifisch zu bemessen, würde die bereits jetzt komplexen Regelungen zur Errechnung des einzusetzenden Einkommens erheblich komplizieren.

C. Soziales / Inneres und Bau (Einzelvorschläge)

1) Wohngeldgesetz / Bündelung von Sozialleistungen auf Länderebene

a) Vorschlag

Unter anderem: Flexibilisierung im Bereich des Wohngeldgesetzes und Zusammenführung der Verwaltungszuständigkeit für das Wohngeldgesetz mit der für andere Sozialtransfers.

b) Begründung und Stellungnahme der Länder

Die Anzahl der Bezieher von Wohngeld hat sich in Folge der Änderungen des Regelungsumfeldes von ca. 3,5 Mio. auf 750.000 verringert. Zwischen Wohngeld und sonstigen Transferleistungen bestehen verschiedene Schnittstellenprobleme, wie z.B. unterschiedliche Organisationsstrukturen und EDV-Systeme, Notwendigkeit eines Datenabgleichs, fiktive Berechnung von Wohngeldansprüchen, verzögerte Meldung beim Wechsel der Leistungsarten, unterschiedliche Fachtermini.

Verschiedene Ansätze zur Entzerrung der Schnittstellen wurden in der Vergangenheit bereits auf Ebene der Fachministerkonferenz diskutiert⁹: Harmonisierung und Weiterentwicklung von Wohngeld und Transferleistungen, Eingliederung des Wohngelds in das Transferleistungssystem bei Beibehaltung Wohnungskostenzuschuss, vollständige Integration in das Recht der Transferleistungen, Schaffung eines einheitlichen Transferleistungsmodells. Ebenfalls denkbar wäre ggf. eine Verknüpfung mit der Auszahlung des Kinderzuschlages¹⁰.

Anders als bei anderen Transferleistungen, entscheiden beim Wohngeld nicht die Kommunen (etwa gemäß § 22 SGB II, § 29 SGB XII) darüber, ob die Kosten der Unterkunft angemessen sind. Beim Wohngeld ordnet der Bund den Gemeinden 6 Mietenstufen zu und bestimmt davon ausgehend die Höchstbeträge für Miete und Belastung (vgl. § 8 WoGG i. V. m. der Anlage zur Wohngeldverordnung). Mit der Einführung von Bandbreitenregelungen im Wohngeldrecht bzw. in dem ggf. an seine Stelle tretenden Recht könnten die Länder oder die Kommunen selbst entsprechende Höchstbeträge als Grenzen der Angemessenheit auf den jeweiligen Wohnungsmarkt abstimmen.

⁹ Die jüngste Reform des WoGG (BT-Drs. 16/6543) bringt dies nicht zur Erledigung.

¹⁰ vgl. BT-Drs. 16/4670, S. 10. „Der Anspruch auf Kinderzuschlag und der Anspruch auf Wohngeld bestehen in der Regel gleichzeitig.“

Zum Teil wird ein Handlungsbedarf verneint; es sei bereits jetzt möglich, die Aufgaben bei einer zuständigen Stelle zusammen zu führen.

c) Stellungnahme der Bundesressorts:

Das Wohngeld gehört nicht zur öffentlichen Fürsorge (vgl. die je eigenständigen Kompetenztitel in Artikel 74 Abs. 1 Nr. 7 – öffentliche Fürsorge – und Nr. 18 – Wohngeldrecht - GG) und ist als eigenständige Leistung mit eigener Verwaltung unter der Finanzierung durch Bund und Länder beizubehalten. Eine materielle Integration in die Transferleistungsgesetze widerspricht dem Ziel der Bundesregierung, möglichst viele Haushalte vom Arbeitslosengeld II durch eine Stärkung des Wohngeldes und des Kinderzuschlags unabhängig zu machen.

Auch eine rein organisatorische Zusammenführung der Wohngeldverwaltung mit den Vollzugsstellen der Transferleistungen wird wegen des grundsätzlichen Verbots der Mischverwaltung abgelehnt. Eine Einbindung in die bislang bundesweit unterschiedlich organisierte Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende wäre im Übrigen äußerst schwierig. Zudem wären die Synergieeffekte einer Zusammenlegung verschwindend gering, weil u.a. Empfänger von Arbeitslosengeld II und Sozialhilfe gerade vom Wohngeldbezug ausgeschlossen sind und sog. Mischhaushalte mit wohngeldfähigen Personen und Transferleistungsempfängern nur in ca. 3% aller Wohngeldfälle bestehen.

Das Wohngeldrecht ist durch eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe umfänglich evaluiert worden, insbesondere hinsichtlich der Schnittstellen mit den Transferleistungen. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe wie auch eines Praxistestes in neun Kommunen bzw. Landkreisen sind in dem Regierungsentwurf zur Neuregelung des Wohngeldrechts (BT-Drs. 16/6543) berücksichtigt worden.

Die Länder wirken über den Bundesrat an der bundesrechtlichen Festlegung der Mietenstufen mit. Eine Festsetzung der angemessenen Miete/Belastung allein durch die Länder oder Kommunen ist angesichts der hälftigen Finanzierung des Wohngeldes durch den Bund nicht angezeigt. Bandbreiten bringen gegenüber der Festlegung von Höchstbeträgen nach sechs Mietenstufen und Personenzahl keinen Vorteil.

Es ist vielmehr damit zu rechnen, dass die Festsetzung durch Länder oder Kommunen zu erheblichen Mehrausgaben führen würde – ähnlich wie bei den Kosten der Unterkunft im Arbeitslosengeld II. Von 2004 bis 2007 sind die Ausgaben der öffentlichen Hand für Unterhaltskosten insgesamt von ca. 10 auf 17 Mrd. Euro (Schätzung) gestiegen.

2) Unterhaltsvorschussgesetz (UVG)

a) Vorschlag

Konkretisierung der Anspruchsvoraussetzungen im Bereich des Unterhaltsvorschusses und Ermöglichung eines automatisierten Datenabgleichs.

b) Begründung und Stellungnahme der Länder

In den letzten Jahren wurden Bezugsdauer und Bezugsalter für die Empfänger von Leistungen nach dem UVG erheblich verlängert. Der Unterhaltsvorschussanspruch besteht derzeit unabhängig von der finanziellen Situation des allein erziehenden Elternteils. Im Jahr 2006 betrug das Finanzvolumen (Bund, Länder, Kommunen) hochgerechnet knapp € 1 Mrd.

Nach den gegenwärtigen Bestimmungen des UVG führt eine Heirat des allein erziehenden Elternteils, bei dem das Kind lebt, zum Leistungsausschluss. Geht der allein erziehende Elternteil dagegen eine nichteheliche Partnerschaft ein und ist der nichteheliche Partner nicht gleichzeitig Vater oder Mutter des leistungsberechtigten Kindes, wird Unterhaltsvorschuss weitergewährt. Angesichts dessen wird ein Abweichungsrecht der Länder vorgeschlagen, das diese in die Lage versetzt, einen Leistungsausschluss auch im Falle einer neuen nichtehelichen Partnerschaft festzusetzen. Dies erscheint auch mit Blick auf die staatliche Schutzpflicht für Ehe und Familie (Art. 6 Abs. 1 GG) vertretbar.

Es könnte unter Wahrung der wesentlichen Zielsetzungen des UVG ein Abweichungsrecht der Länder eingeführt werden, um Einkommens-/Vermögensgrenzen einzuführen und den Anspruch an eine materielle Bedürftigkeit des Kindes zu koppeln.

Die Möglichkeit, einen automatisierten Datenabgleich mit dem Bundeszentralamt für Steuern auch für Unterhaltsvorschussbehörden zu eröffnen, ist ein dringendes Anliegen der Unterhaltsvorschussbehörden. Dazu wären Änderungen des § 6 UVG und des § 45d Abs. 2 Satz 1 EStG erforderlich. Mit einer Ergänzung des § 93 Abs. 8 AO könnten zudem die Voraussetzungen einer Ermächtigung für Unterhaltsvorschussstellen für einen automatisierten Kontenabruf geschaffen werden. Die Unterhaltsvorschussstellen weisen darauf hin, dass mit der Möglichkeit, über einen automatisierten Datenabgleich sowie über ein Kontenabrufverfahren Auskünfte über bestehende Konten von Unterhaltsschuldern zu erhalten, der Rückgriff gegen Unterhaltsschuldner erheblich effizienter und Erfolg versprechender gestaltet werden könnte. Sofern im Zusammenhang mit den familienpolitischen Leistungen grundsätzlich ein Systemwechsel erforderlich würde, könnte auch eine systematische Neubewertung der Ansprüche nach dem UVG neben sonstigen Transferleistungsansprüchen angedacht und dies in die Überlegungen zur Schaffung einer Familienkasse einbezogen werden.

c) Stellungnahme der Bundesressorts:

Der Unterhaltsvorschuss ist keine bedarfsabhängige Grundsicherungsleistung, sondern gleicht das Fehlen von Unterhaltsleistungen des familienfernen Elternteils aus. Durch eine Nachrangigkeit des Unterhaltsvorschusses gegenüber Grundsicherungsleistungen würden Arbeitslosengeld II- und Sozialhilfeempfänger wesentlich schlechter gestellt werden: Auf den Unterhaltsvorschuss wird aktuell nur das Einkommen des Kindes angerechnet, während auf die Grundsicherung zusätzlich das Einkommen des allein erziehenden Elternteils angerechnet würde. Die Zielsetzung des UVG, fehlende Unterhaltszahlungen auszugleichen und den Unterhaltsschuldner zum Wohle des Kindes zur Unterhaltszahlung anzuhalten, würde mit dem Ländervorschlag nicht erreicht werden. Auch der Rückgriff auf den Unterhaltsschuldner wäre im Bereich der Grundsicherung allenfalls eingeschränkt möglich.

Landesrechtlich unterschiedliche Regelungen zum Ausschluss bei Bestehen einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft würden dem Ziel der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse und dem Gleichheitsgedanken widersprechen. Abgesehen von der unterschiedlichen Haushaltssituation der Länder sind keine regionalen Strukturunterschiede gegeben, die eine Differenzierung rechtfertigen würden. Da der Bund den Unterhaltsvorschuss zu einem Drittel finanziert, erscheint es nicht opportun, insoweit die Festlegung der Leistungsvoraussetzungen allein den Ländern zu überlassen.

Die Einführung von Einkommens- und Vermögensgrenzen für den allein erziehenden Elternteil würde nur geringe Ersparnisse ergeben. Die weit überwiegende Anzahl der Alleinerziehenden hat ein sehr geringes Einkommen.

Die Notwendigkeit der Durchführung des automatisierten Datenabgleichs und des automatisierten Kontenabrufs wurde zuletzt auf der Bund-Länder-Tagung am 9. und 10. Oktober 2007 festgestellt. Am 27. November 2007 hat eine Besprechung des BMFSFJ mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit ergeben, dass eine bundeseinheitliche Regelung erarbeitet werden soll. Der automatisierte Kontenabruf soll ebenfalls geregelt werden.

Der Ausschluss eines Anspruchs auf Leistungen nach dem UVG, wenn der allein erziehende Elternteil eine neue Lebensgemeinschaft mit einem Partner, der nicht Elternteil des Kindes ist, eingeht, würde bei der Anspruchsprüfung hinsichtlich der tatsächlichen Feststellung, ab wann eine nichteheliche Lebensgemeinschaft vorliegt, zu Abgrenzungsproblemen führen.

3) Einführung von sog. Fiskaltaxametern

a) Vorschlag

Eröffnung einer Regelungskompetenz der Länder zur Einführung von sog. Fiskaltaxametern durch Änderung des PBefG.

b) Begründung und Stellungnahme der Länder

Mangelhafte Aufzeichnungen über betriebliche Umsätze von Taxiunternehmen begründen die Vermutung, dass über 50% der Angaben in Steuererklärungen nicht plausibel sind. Dies impliziert erhebliche Verluste durch Steuermindereinnahmen bzw. zu Unrecht gezahlte Transferleistungen, zudem entsprechende Schäden der Sozialversicherung. Das vorschlagende Land gibt an, dass nach Schätzungen der jährliche Steuerausfall 1 - 1,3 Mrd. EUR und die nicht gemeldeten Lohnsummen 500 - 750 Mio. EUR betragen. Die Vorschriften des Bundes reichen nicht aus, um die Ausrüstung mit Geräten wie Fiskaltaxameter, Sitzkontakten oder Quittungsdruckern durchzusetzen. Es wird daher vorgeschlagen, die Regelungskompetenz für eine entsprechende Änderung des PBefG und auf dessen Grundlage erlassener Normen auf die Länder zu übertragen.

Von anderen wird zu bedenken gegeben, dass der Einbau von Fiskaltaxametern die Unternehmen nicht unerheblich belastet. Hier wäre zu erwägen, dass die Anschaffungs- und Einbaukosten von der öffentlichen Hand getragen werden. Angesichts der hohen Einnahmen- und Einsparpotenziale erscheint dies vertretbar und vermeidet eine Belastung von Unternehmen. Auch wird angemerkt, dass die tatsächlichen Steuerausfälle und das Verhältnis von Aufwand und Ertrag eingehend geprüft werden müssten.

c) Stellungnahme der Bundesressorts:

Die vorgeschlagene Regelung ist systematisch dem Steuerrecht und den Regeln zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung zuzuordnen, nicht dem Personenbeförderungsrecht. Vor allem wegen des Bezugs zu bundesrechtlichen Regelungen im Steuerrecht kommt eine Regelungskompetenz der Länder hier nicht in Betracht. Im Übrigen ist bei (steuer- und sozialrechtlichen) Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und illegaler Beschäftigung der Grundsatz der Belastungsgleichheit gegenüber anderen Gewerbezweigen mit überwiegenden Bargeschäften zu wahren.

4) Öffnungsklausel im Bereich des Kammerwesens

a) Vorschlag

Öffnungsklausel für die Länder im Hinblick auf eine Zusammenlegung von Industrie- und Handelskammern mit Handwerkskammern.

b) Begründung und Stellungnahme der Länder

Deutliche Effizienzgewinne und eine Verringerung des administrativen Aufwands (Beispiel: Gremien) wären durch eine Vereinfachung des Kammerwesens zu erzielen. So könnte durch eine Kompetenzübertragung auf die Länder die fakultative Möglichkeit geschaffen werden, Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern zusammenzuführen. Den dagegen geäußerten Bedenken, dass kleinere Handwerksbetriebe dann nicht mehr angemessen vertreten würden, könnte durch organisatorische Regelungen begegnet werden.

c) Stellungnahme der Bundesressorts:

Der Vorschlag steht in keinem Zusammenhang mit dem Auftrag an die Kommission, Vorschläge für die Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu unterbreiten. Im Kammerwesen sind nicht steuerfinanzierte Gebietskörperschaften betroffen, sondern die mittelbare Staatsverwaltung im Rahmen der beitragsfinanzierten Selbstverwaltung der gewerblichen Wirtschaft.

Ein Abweichungsrecht von Regelungen, die der Bund nur bei Bestehen eines Erfordernisses nach bundeseinheitlicher Regelung (Artikel 72 Abs. 2 GG) erlassen darf, wäre widersprüchlich; gegebenenfalls wäre deshalb für diese Materie die Erforderlichkeitsvoraussetzung zu streichen.

Unbeschadet dessen bestehen gegen den Vorschlag fachliche Bedenken. Die Strukturen der Handwerkskammern (Unterbau: Kreishandwerkerschaften, aber auch Innungen) unterscheiden sich erheblich von denen der IHKen (ohne Unterbau). Das Gleiche gilt im Hinblick auf die Gremienbesetzung: Bei den Handwerkskammern sind auch die Mitarbeiter – Meister, Gesellen und Auszubildende – in den Gremien paritätisch beteiligt, bei den IHKen sind nur die Selbständigen Mitglieder. Während die Tätigkeit der IHKen durch die Gewerbefreiheit ihrer Mitglieder geprägt ist, ist der Zugang zum Handwerk berufsrechtlich reguliert und die Handwerkskammern wirken an der Zugangskontrolle mit. Vor einer Zusammenlegung besteht daher erheblicher Regelungs- und Diskussionsbedarf. Es ist auch nicht ersichtlich, wie durch die Zusammenlegung der administrative Aufwand verringert werden kann, zumal die Selbstverwaltung insbesondere durch ehrenamtliche Tätigkeit mit Leben erfüllt wird.

Die Handwerkskammern stehen einer Fusionierung mit den IHKen sehr kritisch gegenüber.

Fachdiskurs 2 - Bericht

Bei den IHKen dominieren größere Unternehmen, so dass die Wahrnehmung der Interessen von kleineren Handwerksbetrieben gefährdet wäre. Es ist nicht ersichtlich, wie durch organisatorische Regelungen eine angemessene Vertretung der kleineren Handwerksunternehmen sichergestellt werden könnte. Damit würde wahrscheinlich die Akzeptanz der Pflichtmitgliedschaft bei den Handwerksbetrieben sinken. Zudem bestünde die Gefahr, dass die intensivere Beratung und Betreuung durch die Handwerkskammern entfallen könnte. Eine freiwillige Zusammenarbeit von IHKen und Handwerkskammern ist auch ohne Öffnungsklausel möglich und wird schon heute praktiziert. Im Übrigen führen auch Kooperationen jeweils im eigenen Kammersystem der IHKen und der Handwerkskammern bereits zu erheblichen Effizienzsteigerungen.

D. Abschaffung der Bundesagentur für Arbeit (Vorschlag MdB Burgbacher) - Anl.4

I. Sachverhaltsdarstellung:

Die Bundesagentur für Arbeit (BA), eine Selbstverwaltungskörperschaft unter der Rechtsaufsicht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, ist vor allem zuständig für die Arbeitsförderung nach dem Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III), insbesondere für die Gewährung von Arbeitslosengeld, Kurzarbeitergeld, Eingliederungsleistungen und Gründungszuschüssen für Selbstständige sowie für die Förderung der Berufsausbildung, der beruflichen Weiterbildung und der Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben. Daneben ist die BA u.a. Träger des Arbeitslosengelds II ohne die darin enthaltenen Kosten der Unterkunft und über die Familienkassen zuständig für die Auszahlung des Kindergelds.

II. Problem- und Zielbeschreibung

Angestrebt wird eine Auflösung der BA, um die Arbeitslosenversicherung und -vermittlung grundlegend neu auszurichten. Das Versicherungsprinzip in der Arbeitslosenversicherung soll gestärkt werden. Dafür sollen die arbeitsmarktpolitischen Instrumente auf ihre Effizienz überprüft werden. Allgemeine sozial- und strukturpolitische Aufgaben sind aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren.

III. Beschreibung und Begründung (Vorschlag)

Die strukturellen Probleme des Arbeitsmarktes erfordern auch eine durchgreifende Reform der Arbeitsverwaltung. In ihrer jetzigen Form nimmt die BA neben den Aufgaben einer Versicherungsanstalt und den Vermittlungsaufgaben eine Vielzahl weiterer Aufgaben wahr und ist durch die grundsätzliche Zuständigkeit für das Arbeitslosengeld II mit neuen Aufgaben belastet worden. Es gibt eine unüberschaubare Fülle von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten. Hierunter leiden insbesondere die Vermittlungstätigkeit und die Betreuung der Arbeitslosen.

Fachdiskurs 2 - Bericht

Um das Versicherungsprinzip zu stärken, muss sich die Arbeitslosenversicherung auf die Deckung des Risikos des Einkommensverlustes bei Erwerbslosigkeit für sozialversicherungs-pflichtige Beschäftigte grundsätzlich für die ersten 12 Monate beschränken. Die Kommunen erhalten mehr Verantwortung, indem sie die Aufgaben der Arbeitsmarkt- und der Sozialpolitik wahrnehmen.

Im Einzelnen wird vorgeschlagen:

- Auflösung der BA in ihrer jetzigen Form und Gründung einer leistungs- und kundenorientierten Versicherungsagentur;
- Einrichtung einer kleinen Arbeitsmarktagentur für überregionale und internationale Aufgaben mit einer entscheidungskompetenten Stabstelle als Partner der Bundesländer für länderbezogene Projekte;
- Abschaffung der Regionaldirektionen;
- Überprüfung und Vereinfachung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente; Organisation einer effizienten und nachhaltigen Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt;
- Herausnahme versicherungsfremder Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung und Einführung von Wahlтарifen;
- Auszahlung des Arbeitgeberanteils zur Arbeitslosenversicherung steuerfrei an den Arbeitnehmer;
- Übertragung der Verantwortung für die Arbeitsmarktpolitik auf die Job-Center bei den Kommunen, wobei die primäre Verantwortung des Bundes für die Arbeitsmarktpolitik wird über eine finanzielle Beteiligung des Bundes, grundgesetzlich geregelt, festgeschrieben wird;
- Übertragung der Aufgaben der Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV) auf die Arbeitsmarktagentur bzw. Wahrnehmung durch private Anbieter;
- Neuorganisation der weiteren Aufgaben der BA, z. B. Privatisierung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und der Fachhochschule des Bundes – Fachbereich Arbeitsverwaltung sowie der Führungsakademie und der Verwaltungsschulen der BA.

IV. Stellungnahmen von Ländern

Teilweise wird angemerkt, es sei nicht ersichtlich, welche Vorteile die Errichtung eines neuen Leistungsträgers (Bundesversicherungsagentur) gegenüber der bisherigen Aufgabenwahrnehmung durch die Bundesagentur für Arbeit mit sich bringe, zumal es in der Anfangsphase einer Umstellung zu Verzögerungen beim Leistungsvollzug kommen werde. Auch sei zu bedenken, dass eine Übertragung der Aufgabenverantwortung für das SGB II auf die Kommunen unter Beibehaltung der Finanzverantwortung des Bundes einen Bruch der bisherigen Kompetenzverordnung des GG bedeuten würde. Daher müsste der Vorschlag konsequent auf eine Übertragung der gesamten Aufgaben- und Finanzverantwortung auf die Länder zielen, die dann ihrerseits die Aufgabe auf die Kommunen übertragen könnten. In jedem Falle

Fachdiskurs 2 - Bericht

bedürftigen die über 80 bestehenden arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumente einer Überprüfung (Evaluation), Konzentration und Vereinfachung.

Von anderer Seite wird in diesem Zusammenhang unter Bezugnahme auf einen einstimmigen Beschluss der Arbeits- und Sozialministerkonferenz vom 15./16. November 2007 darauf hingewiesen, dass ein Bedarf zur Dezentralisierung bzw. Öffnung solcher bundesrechtlich geregelter Elemente der aktiven Arbeitsmarktpolitik bestehen könnte, die für eine Ausgestaltung mit Bezug auf regionale Gegebenheiten (ohne Verlust für das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse) geeignet seien. Auch sei zu bedenken, dass eine solche Regionalisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine verstärkte Evaluation des Mitteleinsatzes und eine Trennung steuer- und beitragsfinanzierter Leistungen zulassen würde. Teilweise wird jedoch die Auffassung vertreten, dass auch die aktive Arbeitsmarktpolitik keinen regionalen Bezug aufweise sowie eine Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik die Wahrung „einheitlicher“ Lebensverhältnisse erschweren und für strukturschwache Länder finanzielle Risiken nach sich ziehen würde.

Auf die nach § 6c SGB II zum 31. Dezember 2008 fällig werdenden Evaluation der Experimentierklausel („Optionskommunen“) wird hingewiesen.

Das Land Brandenburg ist der Auffassung, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik an Rahmenbedingungen ansetzt, für die maßgeblich der Bund die Verantwortung trägt (Wirtschafts-, Struktur- und Finanzpolitik, Arbeits- und Tarifrecht, Arbeitszeitpolitik etc.). Es muss daher bei einer einheitlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes bleiben. Eine Vielzahl unterschiedlicher landesrechtlicher Regelungen würde die Gewährung einheitlicher Lebensverhältnisse erschweren und in den Ländern zu unnötigen Kostenbelastungen führen. Zudem würde eine Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik beträchtliche finanzielle Risiken insbesondere für die strukturschwachen Länder und Gemeinden nach sich ziehen.

V. Stellungnahme der Bundesressorts

Der Vorschlag wiederholt die schon lange bestehende Forderung der FDP, die BA aufzulösen und neue Strukturen am Arbeitsmarkt zu schaffen. Nach den Reformen am Arbeitsmarkt ist die BA zu einem modernen Dienstleister umgebaut worden, die Arbeitsmarktsituation hat sich spürbar verbessert und der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung ist deutlich gesunken. Daher plant die Bundesregierung derzeit keine weitergehenden grundlegenden Reformen am Arbeitsmarkt.

Insbesondere wird eine Trennung von Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung bewusst vermieden. Der Arbeitslosenversicherung würde damit die Möglichkeit einer Risikominimierung durch Schadensbegrenzung genommen. Die Einführung von Wahlleistungen in der Arbeitslosenversicherung würde das Prinzip des sozialen Ausgleichs schwächen und wird daher nicht angestrebt. Eine Kommunalisierung der längerfristigen Arbeitsmarkt- und Sozial-

Fachdiskurs 2 - Bericht

politik wird auch wegen der mit dem Auseinanderfallen von Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung verbundenen Fehlanreize abgelehnt. Die übrigen mit der Forderung nach Auflösung der BA verbundenen Einzelvorschläge sind mit der Schaffung neuer Schnittstellen und neuer bürokratischer Strukturen verbunden und somit nicht geeignet, die Strukturen in der Arbeitsverwaltung effizienter zu gestalten.

VI. Stellungnahme des Deutschen Landkreistages

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 20.12.2007 die Arbeitsgemeinschaften zwischen Agentur für Arbeit und Landkreisen/kreisfreien Städten nach § 44b SGB II zur verfassungswidrigen Mischverwaltung erklärt und eine der Kompetenzordnung des GG entsprechende Neuorganisation der Aufgaben des SGB II bis spätestens zum 31.12.2010 gefordert.

Die Bundesagentur für Arbeit sollte auf ihr Kerngeschäft der Arbeitslosenversicherung nach dem SGB III konzentriert werden. Die steuerfinanzierte Fürsorgeleistung der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II sollte bei den Landkreisen/kreisfreien Städten verankert werden.

Das GG bestimmt den prinzipiellen Vorrang einer dezentralen, also kommunalen, vor einer zentral und damit staatlich determinierten Aufgabenwahrnehmung. Die Verknüpfung von Arbeitsmarktintegration mit sozialer Integration sowie die Erfahrung im Umgang mit schwierigen Zielgruppen sind kommunale Stärken. Die Erbringung aller Leistungen „aus einer Hand“ und die Nutzung regionaler Kooperationspotenziale sind entscheidende Vorteile für die kommunale Aufgabenwahrnehmung. Die kommunale Aufgabenwahrnehmung ermöglicht eine unbürokratische, bürgernahe und effiziente SGB II-Ausführung. Zugleich können die Kommunen eine starke, regionale Arbeitgeberorientierung gewährleisten. Soweit überregionale Vermittlung in Betracht kommt, kann sie durch Kooperation mit anderen Kommunen oder durch Beauftragung der BA sichergestellt werden. Das in den ARGEn tätige BA-Personal kann von den Kommunen übernommen werden.

Die Aufgabenübertragung erfolgt über die Länder. Die zur Umsetzung zwischen Bund und Ländern erforderlichen Maßnahmen können im Rahmen geltenden Verfassungsrechts sachgerecht und ohne Verwerfungen gelöst werden. Hierzu liegt ein Vorschlag vor bestehend aus einer Revision des Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisses zwischen Bund und Ländern, ohne dass ein Land in die Gewinnzone rückt, einer Bundesbeteiligung an den Geldleistungen für die Sicherung des Lebensunterhalts und für Unterkunft und Heizung, ohne dass es zu einem Umschlagen in Bundesauftragsverwaltung kommt, und einem jeweils für einen kurzen Zeitraum zu normierenden Mehrbelastungsausgleich, der die Kostendeckung in den einzelnen Ländern sichert. Im Verhältnis zwischen Ländern und Kommunen kommen die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzipien zum Tragen.

Fachdiskurs 2 - Bericht

Bei einer prinzipiellen Aufspaltung der Aufgaben des SGB II zwischen Bundesagentur für Arbeit und Landkreisen/kreisfreien Städten kommt es dagegen gegenüber den Zielen der SGB II-Reform zu einem doppelten Rückschritt. Es gibt keine „Hilfe aus einer Hand“, sondern es sind systematisch immer zwei Träger für jeden Leistungsempfänger tätig. Durch die stark dominierenden Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit kommt es „auf kaltem Wege“ zu einem Bundessozialamt. Die Kommunen werden auf die Auszahlung der Unterkunftskosten und die Erbringung der flankierenden Leistungen reduziert. Die Leistungsempfänger werden in ein und derselben Lebens- und Problemlage von zwei verschiedenen Aufgabenträgern betreut. Das kommunale Personal muss von der BA übernommen oder von der Kommune ohne fortbestehende Verwendung zurückgenommen werden oder es muss ihm gekündigt werden.

Fachdiskurs 2 - Konsolidierte Themenübersicht
Die ausführlichen Stellungnahmen finden sich im Bericht.

Inhaltsverzeichnis

Art. 72 Abs. 3 GG	2
Art. 72 Abs. 4 GG (neu).....	3
Art. 109 Abs. 4 (neu)	4
Erlass eines „Standardabweichungsgesetzes“.....	5
Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG.....	7
Erlass eines „Gesetzgebungsgrundsatzgesetzes“	7
Art. 74 Abs. 2 GG	9
Gebührenhoheit in der Auftragsverwaltung an die Länder übertragen.....	9
Zusammenführung von Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit	10
Aufhebung der verfassungsrechtlichen Sonderzuweisungen öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten an die ordentliche Gerichtsbarkeit.....	10
Öffnungsklausel bzw. Ermächtigung für die Länder, Auslagerung der gerichtlichen Registerführung auf Dritte	11
Privatisierung Gerichtsvollzieherwesen	11
Originäre Zuständigkeit der Betreuungsbehörden für die rechtliche Betreuung Erwachsener	12
Zusammenlegung von Grundbuch- und Katasterämtern zu einheitlicher - auch außerhalb der Justiz angesiedelter - "Bodenmanagement-Behörde"	12
Kostenhoheit Länder bzw. Bandbreiten für Justizgebühren.....	13
Wegfall der Kostenfreiheit der SGG / BAFöG-Verfahren	14
Reform der Prozesskostenhilfe	15
Flexibilisierung im Bereich des Wohngeldgesetzes	15
Änderungen bei Unterhaltsvorschussgesetz (UVG)	16
PBefG	17
Deregulierung des Kammerwesens	17
Abschaffung der Bundesagentur für Arbeit.....	18

Bei der Themenübersicht handelt es sich um ein Bandbreitenpapier, in dem sich auch unterschiedliche Länderpositionen wieder finden. Das Papier spiegelt den wesentlichen Diskussionsstand wider.

Fachdiskurs 2 - Konsolidierte Themenübersicht

Die ausführlichen Stellungnahmen finden sich im Bericht.

Nr.	Vorschlag/Ziele	Vorteile	Nachteile
A1)	<p>Art. 72 Abs. 3 GG Erweiterung des Kataloges in Art. 72 Abs. 3 GG um weitere Gesetzgebungsmaterien, die sich für landesspezifische Regelungen eignen (über die früheren Fälle der Rahmengesetzgebung hinaus); vgl. Anlage 1b zum Bericht.</p> <p><u>Ziel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Weitere Stärkung der Aufgaben- und Ausgabenautonomie der Länder (Umfang hängt entscheidend von der Katalogisierung ab) 	<ul style="list-style-type: none"> • Gegengewicht zu einer möglichen Einschränkung der Bewegungsspielräume der Länder auf der Einnahmenseite (Neuverschuldungsbegrenzung). • Länder könnten je nach den Bedürfnissen ihrer Bürger bei Dienstleistungen unterschiedliche Schwerpunkte setzen. • Mit einem größeren Gestaltungsspielraum bei Standards könnten die Länder die von ihnen zu erbringenden Leistungen in gewissem Umfang der Haushaltslage anpassen. • Die Erweiterung fügt sich - anders als die Neufassung in Art. 72 Abs. 4 GG (Vorschlag 2) - in die durch die Föderalismusreform I geschaffene Systematik der Gesetzgebungsarten ein. <p><u>Diskussionspunkt:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Konkretisierung im Hinblick auf geeignete Bereiche erforderlich 	<ul style="list-style-type: none"> • Vorschlag nicht beratungsreif • Generelle Vorbehalte gegen Ausweitung von Abweichungsrechten (vgl. Anlage 1a zum Bericht) • Noch keine hinreichende Erfahrung mit (in FöKo I geschaffener) Abweichungsgesetzgebung

Nr.	Vorschlag/Ziele	Vorteile	Nachteile
A2)	<p>Art. 72 Abs. 4 GG (neu) Möglichkeit der Länder, in - noch näher zu bestimmenden - Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung bei einem das Erfordernis bundesgesetzlicher Regelung im Sinne des Art. 72 Abs. 2 überwiegen- den besonderen regionalen Bedürfnis o- der zur Erprobung neuer Konzepte befris- tet auf fünf Jahre von Bundesgesetzen abzuweichen; Bundestag <und Bundes- rat> kann innerhalb von drei Monaten Ein- spruch erheben.</p> <p><u>Ziel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Schließung einer Lücke des Art. 72 Abs. 2 GG für besondere regionale Konstellationen, die im Rahmen bun- deseinheitlicher Regelungen typi- scherweise keine - abwägende - Be- rücksichtigung finden (Bsp.: Bundes- einheitliche Infrastrukturstandards auch für demografiebedingt „entleerte“ Gebiete; Bewältigung regionaler Ka- tastrophlagen; sonstige Krisensitua- tionen). • Förderung des rechtspolitischen Wett- bewerbs/Benchmarking auch im Be- reich Gesetzgebung. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausgestaltung als „Flexibilisierungs- und Experimentierklausel“ unterschei- det Regelung fundamental von beste- hender Möglichkeit der Abweichungs- gesetzgebung nach Art. 72 Abs. 3 GG. Daher keine Neuauflage der Fö- deralismusreform 1, sondern enger Sachzusammenhang mit den Finanz- themen und dem Gedanken des Wettbewerbs/Benchmarking (Verwal- tungsthemen); vgl. Anlage 1b zum Be- richt. • Die mit der Schaffung bundeseinheitli- chen Rechts verfolgten Ziele (Art. 72 Abs. 2 GG) - insbesondere der „Gleichwertigkeit der Lebensverhält- nisse“ - werden nicht in Frage gestellt. Vielmehr wird ergänzend auch dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit eröffnet, einen Beitrag zur Bewälti- gung ungleichwertiger Lebensverhält- nisse in Fällen leisten zu können, in denen ein dringendes Bedürfnis hier- zu das Interesse an bundeseinheitlich geltenden Vorgaben überwiegt. • Bei der Begrenzung des Anwen- dungsbereichs auf bestimmte Kompe- tenztitel können solche Sachgebiete ausgeschlossen werden, bei denen das Interesse an bundeseinheitlichen Vorgaben ein Bedürfnis nach Bewälti- gung der Folgen „ungleichwertiger Le- bensverhältnisse“ von vornherein ü- berwiegt (Bsp.: Strafrecht, Betriebs- verfassungsrecht). 	<ul style="list-style-type: none"> • Vorschlag nicht beratungsreif • Generelle Vorbehalte gegen Auswei- tung von Abweichungsrechten (vgl. Anlage1a zum Bericht) • Einfachgesetzliche Öffnungsklauseln zugunsten der Länder bereits möglich • Anwendungsbereich fraglich (bei „ü- berwiegendem besonderem Bedürfnis nach regionaler Regelung“ keine Er- forderlichkeit bundesgesetzlicher Re- gelung i.S.d. Art. 72 Abs. 2 GG und damit keine Regelungsmöglichkeit des Bundes) • Abweichungsbefugnis geht deutlich weiter als bei Artikel 72 Abs. 3 GG • Unsicherheit über den Bestand des Bundesrechts nicht auf fünf Jahre be- grenzt • Widerspruchsfrist für Bundestag zu kurz; würde durch Erfordernis der Zu- stimmung des Bundesrates völlig ent- wertet

Nr.	Vorschlag/Ziele	Vorteile	Nachteile
		<u>Diskussionspunkte</u> <ul style="list-style-type: none"> • Ausgestaltung des Vetorechts mit qualifizierter Mehrheit • Mitwirkung des Bundesrates bei Vetorecht 	
A3)	<p>Art. 109 Abs. 4 (neu) Zur „Abwehr von Störungen der Haushaltswirtschaft“ können die Länder durch Gesetz von verbindlichen Standards (Leistungs-, Personal- und Sachstandards) in Leistungsgesetzen des Bundes nach Art. 104a Abs. 4 GG abweichen; der festgelegte Ausgabeanteil des Bundes wird dabei weiterhin nach den bundesrechtlichen Leistungsstandards bemessen. Das Nähere zu den Voraussetzungen und zum Umfang der Abweichungsbefugnis bei Geldleistungen regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.</p> <p><u>Ziel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Einräumung substanzieller Spielräume auf der Ausgabenseite zur Abwehr von Störungen der Haushaltswirtschaft, evtl. auch im Rahmen eines Frühwarnsystems • Aufdeckung von „Effizienzrenditen“ bei Ausstattungs- und Personalstandards unter Wahrung der Leistungsqualität 	<ul style="list-style-type: none"> • Verortung in Art. 109 GG macht den engen Zusammenhang der vorgeschlagenen Möglichkeit zur Flexibilisierung kostenwirksamer bundesgesetzlicher Standards mit einer Begrenzung der Haushaltsautonomie der Länder deutlich. • Bezugnahme auf definierte Standards in Bundesleistungsgesetzen erfasst alle kostenwirksamen Pflichten der Länder gegenüber Dritten und macht eine Aufzählung von Sachgebieten nach Art. 74 GG entbehrlich. • Im Vordergrund stehen keineswegs Kürzungen von Geldleistungen, sondern die „Aufdeckung“ zu erwartender erheblicher Effizienzgewinne bei den Personal- und Sachstandards; damit muss nicht notwendig eine Verminderung der Qualität der Leistung verbunden sein • Es besteht ein Zusammenhang zwischen der jeweiligen Haushaltslage und der Möglichkeit staatlicher Leistungen. • Es geht nicht um eine Sanktionierung fiskalischen Verhaltens, sondern um 	<ul style="list-style-type: none"> • Generelle Vorbehalte gegen Ausweitung von Abweichungsrechten (vgl. Anlage 1a zum Bericht) • „Störung der Haushaltswirtschaft“ zu unbestimmt • Sanktioniert Land auch bei nicht landespolitisch zu verantwortenden Haushaltskrisen • Notwendige staatliche Leistungen nicht nach Kassenlage • Wirkt Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse entgegen • Verstärkt Abwanderung aus einzelnen Bundesländern • Unterschiedliche Leistungsniveaus politisch kaum durchsetzbar • Abweichung allenfalls im Rahmen eines Verfahrens zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen • Verringerung nur des Landesanteils bei vom Bund mitfinanzierten Geldleistungen nicht hinnehmbar

Nr.	Vorschlag/Ziele	Vorteile	Nachteile
		<p>eine zusätzliche Option für die Länder, die flexible Reaktionen auf eine schlechte Haushaltslage erlaubt.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gerade weil Abweichungen im Leistungsbereich politisch schwer durchsetzbar sind, besteht nicht die Gefahr, dass Untergrenzen unterschritten werden (keine „Spirale nach unten“); der Bundesgesetzgeber kann mit Zustimmung des Bundesrates Bandbreiten für Abweichungen von Geldleistungspflichten vorgeben (bspw. 10-15%) • Die Flexibilisierung von Standards ist als Bestandteil eines Gesamtsystems mit Schuldenbremse und Frühwarnsystem zu sehen. <p><u>Diskussionspunkte:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wäre eine Befristung der Abweichungsregelung sinnvoll? • Erstreckung der Regelung auf alle „kostenwirksamen Standards“ ohne Bezug auf Art. 104a Abs. 4 GG und nicht beschränkt auf Krisenfälle? 	
A4)	<p>Erlass eines „Standardabweichungsgesetzes“ (Bundesgesetz), das die Landesparlamente generell (querschnittsbezogen) auf allen Gebieten der Bundesgesetzgebung zu Abweichungen ermächtigt. Eine Änderung oder Aufhebung des Standardabweichungsgesetzes soll nur mit Zustimmung des Bundesrates</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilisierung der Standardanwendung steigert die Wirtschaftlichkeit und Effizienz im öffentlichen und privaten Bereich. • Sie ermöglicht eine angemessene Berücksichtigung regionaler Gegebenheiten und Besonderheiten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Generelle Vorbehalte gegen Ausweitung von Abweichungsrechten (vgl. Anlage1a zum Bericht) • Abweichungsbefugnis ginge thematisch über Artikel 72 Abs. 3 GG weit hinaus; anders als dort wäre Abweichung der Länder endgültig (kein Wiederzugriff gegen den Willen des

Nr.	Vorschlag/Ziele	Vorteile	Nachteile
	<p>möglich sein.</p> <p><u>Ziel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Engere Schuldengrenzen können von den Ländern nur dann nachhaltig eingehalten werden, wenn ihnen auch auf der Ausgabenseite zusätzliche Spielräume eingeräumt werden; vgl. Anlage 1b zum Bericht. 	<p><u>Diskussionspunkt</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Enumeration der betroffenen Standards bzw. bereichsspezifische Öffnungen (Bestimmtheitsgebot und Gebot der Rechtssicherheit muss Rechnung getragen werden)? 	<p>Bundesrates möglich)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wirkt Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse entgegen • Gegen pauschale Abweichungsermächtigung: Standardabsenkung ist fachspezifisch einzuschätzen • Keine Gesetzgebungskompetenzen durch einfaches Gesetz • Keine Zustimmungstatbestände durch einfaches Gesetz • Konterkariert Ziele der FöKo I (Reduktion von Verflechtungen und Intransparenz)

Nr.	Vorschlag/Ziele	Vorteile	Nachteile
A5)	<p>Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG Regelmäßige Ermächtigung zum Erlass von Verordnungen an Länder; Ermächtigungen an Bundesregierung oder einzelne Bundesminister nur, wenn und soweit bundeseinheitliche Regelung erforderlich.</p> <p><u>Ziel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Schaffung „passgenauer“ Regelungen, durch die den Ländern ein bedarfsgerechtes und effizientes Handeln beim Vollzug von Bundesrecht erleichtert werden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verordnungserlass ist Handeln der Exekutive, daher im Vergleich zu Art. 72 Abs. 2 GG nur vermindertes Erfordernis bundeseinheitlicher Regelung • Verordnungen sind detailschärfere Regelungen und möglicher Ausgangspunkt kostentreibender, bundesweiter Standards. • Bessere / kurzfristige Anpassung an die örtlichen Gegebenheiten möglich. • Erhöhte Akzeptanz beim Normadressaten wegen Sachnähe. • Bedarf nur Anpassung und Weiterentwicklung bereits bestehender GG-Regelung. • Mögliche Einbeziehung der Länderparlamente erhöht demokratische Legitimation der Norm. • Konkurrierende Gesetzgebung betrifft Regelungsbereiche in originärer Länderzuständigkeit. 	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 80 GG in FöKo I bewusst nicht geändert • Konterkariert Einschränkung des Art. 72 Abs. 2 GG durch FöKo I • Im Bereich ausschließlicher Gesetzgebung des Bundes: Nicht systemgerecht • Im Bereich konkurrierender Gesetzgebung: grundsätzlich kein Regelungsbedarf (vielfach unterliegt schon Gesetz der Erforderlichkeitsklausel in Art. 72 Abs. 2 GG) • Soweit Bundesgesetzgeber nicht an Art. 72 Abs. 2 GG gebunden: Regelungssinn fraglich (Bundesgesetzgeber könnte zugunsten gesetzlicher Regelung gänzlich auf Verordnung verzichten) • Länder bereits durch Zustimmungserfordernis geschützt (Art. 80 Abs. 2) • Keine stärkere demokratische Legitimation (Rechtsverordnung auch auf Landesebene von Exekutive)
A6)	<p>Erllass eines „Gesetzgebungsgrundsatzgesetzes“ (ohne Bindungswirkung gegenüber Landesgesetzgeber) <i>Vgl. Anl. 2 (Gesetzentwurf)</i></p> <p><u>Ziel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Erweiterung der für die Bundesregierung geltenden Regelungen des § 44 	<ul style="list-style-type: none"> • Optimierung Normsetzungsverfahren, • „Entbürokratisierung“ • Gesetzliche Verankerung eines Kostenmessungsverfahrens • Stärkung der Kompetenzen des Normenkontrollrats. 	<ul style="list-style-type: none"> • Einfachgesetzliche Bindung des Gesetzgebers problematisch • Möglicher Eingriff in Initiativrecht • Wird politischem Charakter der Gesetzgebung nicht gerecht • Kein Regelungsbedarf (jedes Gesetzgebungsorgan kann sich in Geschäftsordnung selbst verpflichten)

Nr.	Vorschlag/Ziele	Vorteile	Nachteile
	<i>GGO zur Gesetzesfolgenabschätzung und Kosten-Nutzen-Analyse auf alle Initiativberechtigten (auch Bundesrat und Fraktionen).</i>		

Nr.	Vorschlag/Ziele	Vorteile	Nachteile
A7)	<p>Art. 74 Abs. 2 GG Zustimmungspflicht des Bundesrates bei von den Ländern auszuführenden bundesrechtlichen Regelungen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung, die über eine „Eins-zu-Eins-Umsetzung“ gemeinschaftsrechtlich vorgegebener Mindeststandards hinausgehen („Draufsatteln“)</p> <p><u>Ziel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Verhinderung von kostenträchtiger Bürokratisierung/Übernormierung sowie von Wettbewerbsnachteilen der deutschen Wirtschaft durch „Draufsatteln“ des Bundesgesetzgebers auf EU-Recht (z.B. höhere Umweltgrenzwerte, zusätzliche Ansprüche und Rechte, Abfragen weiterer Merkmale, zusätzliche Informationspflichten). 	<ul style="list-style-type: none"> • Zustimmungsfreie „Eins-zu-Eins“ Umsetzung ist uneingeschränkt möglich, daher kein Widerspruch zu den Ergebnissen der Föko 1. • Zustimmungsvorbehalt ist wirksames Instrument, um Entbürokratisierung und Standardabbau durchzusetzen. • „Draufsatteln“ und damit verbundene Kosten belasten regelmäßig die ausführenden Länder; die vorgeschlagene Mitentscheidungsbefugnis fügt sich daher auch in die bundesstaatliche Ordnung ein. • Regelung ist praktikabel. „Draufsatteln“ auf „gemeinschaftsrechtlich vorgegebene Mindeststandards“ kann eindeutig und unkompliziert ermittelt werden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Konterkariert Ziel der Föko I (Anzahl zustimmungsbedürftiger Gesetze verringern) • Dogmatisch bedenklich (zustimmungsfreies Gesetz wird zustimmungsbedürftig, nur weil es über gemeinschaftsrechtliche Vorgaben hinausgeht) • Folgeproblem: Materie auf Dauer zustimmungsbedürftig, um Umgehung durch späteres „Draufsatteln“ zu verhindern? • Verfassungsrechtliches Risiko: „eins-zu-eins“-Umsetzung schwierige Rechtsfrage, wenn zu Unrecht Zustimmungsfreiheit angenommen: Nichtigkeitsfolge
A8)	<p>Gebührenhoheit in der Auftragsverwaltung an die Länder übertragen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bündelung der Verantwortlichkeit der Länder für Organisation und Ausstattung der Verwaltung mit der Kostenverantwortung in einer Hand (Gleichlauf mit Art. 84 GG und Föko I) • Stärkung finanzieller Handlungsspielräume der Länder (Einnahmeautonomie) • Bessere Berücksichtigung des Kostendeckungsprinzips (Länder stellen Ressourcen). • Länderbezogene Gebührenverzeichnisse stärken Verantwortung der Länder gegenüber „Endabnehmern“. 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Klarstellung, sondern Änderung zu Lasten des Bundes • In Föko I bewusst kein Abweichungsrecht in Auftragsverwaltung vereinbart • Vorschlag ginge über das Abweichungsrecht des Art. 84 Abs. 1 GG weit hinaus • Jetzige Regelung trägt überregionaler Natur d. Auftragsverwaltung Rechnung • Bund trägt Zweckausgaben ohnehin • Einsparpotential landesrechtlicher Gebührenregelung klärungsbedürftig • Zielerreichung möglicherweise durch

Nr.	Vorschlag/Ziele	Vorteile	Nachteile
		<ul style="list-style-type: none"> • Aufwändige Ermittlung von Durchschnittssätzen durch den Bund wird überflüssig. 	<p>vorgesehene Novellierung im Verwaltungskostenrecht des Bundes</p>
B1)	<p>Zusammenführung von Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit (Öffnungsklausel im Bundesrecht)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Effizienterer Personal- und Sachmitteleinsatz • Verringerung von Verfahrenslaufzeiten • Entlastung der Länderhaushalte • Sinnvolle Ergänzung zum Vorschlag der Bundesregierung zur Entlastung der Sozialgerichtsbarkeit durch Vereinfachung und Straffung des Verfahrens. <p><u>Diskussionspunkt:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Alternativ auch bundeseinheitliche Regelung? • Da die Probleme des Personaleinsatzes nur in einigen Ländern auftreten, unter föderalen Gesichtspunkten nur Länderöffnungsklausel? 	<ul style="list-style-type: none"> • Würde zu Flickenteppich in Gerichtslandschaft führen und ist deshalb abzulehnen <p><u>Diskussionspunkt:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Trägt den unterschiedlichen Länderbelangen nicht Rechnung und ist wegen Ablehnung durch die Sozialpolitik auch auf Bundesebene nicht durchsetzbar
B2)	<p>Aufhebung der verfassungsrechtlichen Sonderzuweisungen öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten an die ordentliche Gerichtsbarkeit (Art. 19 Abs. 4 S. 2, 14 Abs. 3 S. 4 - Entschädigungsrecht, 15 S. 2 und 34 S. 3 (Amtshaftung) sowie entsprechender einfach-gesetzl. Zuweisungen (insb. § 217 Abs. 1 S. 4 BauGB - Baulandsachen, § 116 Abs. 3 GWB - Vergaberecht, § 75 Abs. 4 S. 1 EnWG -</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Beseitigung nur historisch erklärbarer, aber systemfremder und funktionsuntauglicher Rechtswegzuweisungen. • Beseitigung komplizierter Aufspaltungen des Rechtswegs (insb. zwischen Primär- und Sekundärrechtsschutz) und damit verbundener Abgrenzungsprobleme bei der Wahl des richtigen Rechtswegs. • Rechtsvereinfachung auch im Interesse der Gewährleistung effektiven 	<ul style="list-style-type: none"> • Fügt sich nicht in Thematik des Fachdiskurses 2 ein • Folgefragen, deren Prüfung und Entscheidung Rahmen der FöKo II sprengen würde • Auf Grundlage bisheriger Rechtswegzuweisungen seit Jahrzehnten bewährte Rechtsprechungspraxis • Keine hinreichend gewichtigen Gründe für Neuzuweisung

Nr.	Vorschlag/Ziele	Vorteile	Nachteile
	Energiewirtschaftsrecht) und Konzentration des Rechtswegs bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit <i>Vgl. Anl. 3</i> <u>Ziel:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Entscheidung über einen einheitlichen Lebenssachverhalt innerhalb eines einzigen Rechtswegs 	Rechtsschutzes. <ul style="list-style-type: none"> • Rechtsweg folgt der materiell-rechtlichen Einordnung der Streitigkeit als solche öffentlich-rechtlicher Natur (Sachnähe). • Verfahrensbeschleunigung und Effizienzsteigerung möglich. 	
B3)	Öffnungsklausel bzw. Ermächtigung für die Länder, Auslagerung der gerichtlichen Registerführung auf Dritte (z.B. Handelsregister an IHKen, Aufgaben-übertragung auf Notare) zu eröffnen	<ul style="list-style-type: none"> • Mögliche Kostenersparnis im öffentlichen Bereich 	<ul style="list-style-type: none"> • Für Existenzgründer und Investoren unzumutbare Rechtszersplitterung • Modernes elektronisches Handelsregistersystems seit 1.1.2007 flächendeckend in Betrieb • Kostenersparnis fraglich (bereits heute aufwandsbezogene Festgebühren)
B4)	Privatisierung Gerichtsvollzieherwesen (Einsatz von Beliehenen, die auf eigene Rechnung unter staatlicher Aufsicht tätig sind; Öffnungsklausel für Länder	<ul style="list-style-type: none"> • Erhebliche Effizienzgewinne ohne Gefährdung des Niveaus der Zwangsvollstreckung (vgl. BR-Drs. 149/07 und 150/07). • Die Anwendung körperlicher Gewalt zählt im Arbeitsalltag des Gerichtsvollziehers im Übrigen zu den absoluten Ausnahmen und begründet keine Pflicht zu unmittelbarer staatlicher Verantwortung. • Öffnungsklauseln schaffen keine kleinstaatlichen Verhältnisse, sondern fördern den Wettbewerb unter den Ländern. • Effizienz der Zwangsvollstreckung 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoheitliche Befugnisse, die mit erheblichen Grundrechtseingriffen verbunden sind (Pfändung und Verwertung von Sachen, Wohnungsdurchsuchung, Anwendung körperlicher Gewalt), müssen in unmittelbarer staatlicher Verantwortung bleiben • Gefahr, dass „Effizienzgewinne“ zu Lasten der Schuldner gehen • Einfachere und kostengünstigere Effizienzgewinne durch Verbesserungen im geltenden System • Verteuert Zwangsvollstreckung für

Nr.	Vorschlag/Ziele	Vorteile	Nachteile
		<p>wird erhöht, daher Stärkung der Wirtschaftsstandorts</p> <ul style="list-style-type: none"> • Keine Intransparenz, da landesspezifische Regelungen ohne weiteres feststellbar (z.B. auf Homepage des Berufsverbandes). • Es geht nicht um Verteuerung der Zwangsvollstreckung, sondern um Leistungsverbesserungen (vorgesehene Leistungsanreize) und um Belastung der Verursacher mit den Vollstreckungskosten anstelle der Allgemeinheit • Die staatliche Aufsicht über die beliebigen Gerichtsvollzieher wäre weniger aufwändig als die gegenwärtige Verwaltung der beamteten Gerichtsvollzieher. 	<p>Gläubiger erheblich; Kostendeckung lässt sich im geltenden System mit Gebührensteigerung um 100% erreichen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grundrechtseingriffe privater Gerichtsvollzieher erfordern (kostenintensive) laufende staatliche Überwachung, Vorschlag geht lediglich von nachgelagerter Kontrolle aus • Intransparenz insbesondere für ausländische Gläubiger
B5)	<p>Originäre Zuständigkeit der Betreuungsbehörden für die rechtliche Betreuung Erwachsener (Öffnungsklausel für Länder)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Handlungsbedarf wegen anhaltenden Ausgabenanstiegs (von 2005 bis 2006 bundesweit um 15,5% auf rd. 580 Mio. EURO) • Neuregelung der Betreuungsvergütungen bzw. des Verfahrens in Betreuungssachen, da neu eingeführte Pauschalierungsregelung nicht hinreichend kostenbremsend wirkt 	<ul style="list-style-type: none"> • Belastbare Ergebnisse aus der Evaluation des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes erst für Anfang 2009 erwartet • Kostenübernahme durch kommunale Betreuungsbehörden ist zweifelhaft • Betreuung durch Betreuungsbehörden widerspricht Grundsatz persönlicher Betreuung durch Einzelbetreuer
B6)	<p>Zusammenlegung von Grundbuch- und Katasterämtern zu einheitlicher - auch außerhalb der Justiz ange-</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Effizienzsteigerung in der Justizverwaltung (vgl. BR-Drs. 184/04). 	<ul style="list-style-type: none"> • Gefährdung der Rechts- und Wirtschaftseinheit • Elektronischer Datenaustausch

Nr.	Vorschlag/Ziele	Vorteile	Nachteile
	siedelter - "Bodenmanagement-Behörde" ; Öffnungsklausel für die Länder		ermöglicht bereits heute Aufbau effizienter Informationssysteme zwischen Grundbuch- und Katasterämtern
B7)	Kostenhoheit Länder bzw. Bandbreiten für Justizgebühren Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (Klammerzusatz)	<ul style="list-style-type: none"> • Gleichlauf mit originärer Kostenkompetenz der Länder im Verwaltungskostenrecht (konsequente Fortführung Föko 1) • Begrenzung der strukturellen Unterdeckung im Gerichtswesen • Stärkung der Einnahmeautonomie der Länder • Zusammenführung der Verantwortlichkeit der Länder für Organisation und Ausstattung ihrer Gerichte und der entsprechenden Kostenverantwortung • Stärkung der Kostenkompetenz als Ausgleich für das Kompetenzdefizit der Länder im Verfahrensrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG • Die derzeit mittels Verweisung auf das GKG geregelte Rechtsanwaltsvergütung könnte direkt in das RVG aufgenommen werden <p><u>Diskussionspunkte:</u> Hilfsweise Zu- und Abschlagsrechte bzw. Bandbreiten?</p> <p>Erfordernis intensiver Folgenabschätzung im Hinblick auf die Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse; kein „forum shopping“</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Geht über Abweichungsrecht der Länder im Bereich des Verwaltungsverfahrens (Art. 84 Abs. 1 GG) noch hinaus • Landesspezifische Regelung kompliziert Kostenrecht • Verfahrenskonzentration in „preiswerten“ Ländern • Rechtsanwaltsvergütung nicht mehr auf Gerichtsgebühr in einzelnen Instanzen abstimmbare • Änderungen im Verfahrensrecht können nicht mehr zeitgleich umgesetzt werden; dies kann vorübergehend zu gebührenfreien Verfahren führen • Justizgewährungsanspruch und Gebot effektiven Rechtsschutzes ziehen allen Kostenregelungen Grenzen

Nr.	Vorschlag/Ziele	Vorteile	Nachteile
	<p>Hilfsweise: 1) Zustimmungsvorbehalt für kostenrechtliche Regelungen (etwa entsprechende Erweiterung des Art. 74 Abs. 2 GG) 2) Klarstellung, dass „kostenträchtige Justizgesetze“ (Bsp.: FGG-Reformgesetz) der Zustimmungspflicht nach Art. 104a Abs.4 GG unterliegen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Größere Einflussnahme der Länder, wenn Gesetzentwürfe zu Mehrausgaben der Länder führen werden (Bsp.: vorgesehene Erhöhung der Beratungshilfengebühren im FGG-Reformgesetz) 	<ul style="list-style-type: none"> • FGG-Reformgesetz begründet keine zusätzlichen finanziellen Belastungen der Länder • führt entgegen Zielsetzung FöKo I zu weiteren Zustimmungstatbeständen • Ausweitung des Zustimmungstatbestandes des Art. 104a Abs. 4 GG. wäre zudem systemwidrig
	<p>Hilfsweise: 1) Länder erhalten Kompetenz zur Regelung der Zahlung der Gerichtsgebühren, etwa der Vorauszahlungspflicht (etwa Klammerzusatz in Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG); Öffnungsklausel hinsichtlich der in diesem Zusammenhang erforderlich werdenden Verfahrensregelungen 2) Erweiterung der Vorauszahlungspflicht für das Berufungsverfahren in bürgerlichen Streitigkeiten (vgl. BR-Drs. 86/07)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Zahlungseingang vor Tätigwerden des Gerichts wird sichergestellt • Gleichlauf mit Vorschusspflicht in erster Instanz 	<ul style="list-style-type: none"> • Nennenswerte Auswirkungen auf Staatskasse zweifelhaft • Spürbare Verzögerung und deutlich zunehmender Verfahrensaufwand
B8)	<p>Wegfall der Kostenfreiheit der SGG / BAFöG-Verfahren</p> <p><u>Ziel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Erhebung sozialverträglicher Gerichtsgebühren in pauschalierter Form auch von Versicherten und Leistungs- 	<ul style="list-style-type: none"> • Begrenzung der Vielzahl aussichtsloser Verfahren, die - erfahrungsgemäß - wegen der Kostenfreiheit gleichwohl angestrengt und durch alle Instanzen durchprozessiert werden. • Entlastung der Sozialgerichtsbarkeit und der Sozialversicherungsträger. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gefahr, dass Kostendeckung in den Justizhaushalten der Länder im Vordergrund stünde • Höhe der Verfahrenskosten kann Partei von Durchsetzung berechtigter Ansprüche abhalten • Zusätzliche Belastung der Gerichte

Nr.	Vorschlag/Ziele	Vorteile	Nachteile
	empfängern (vgl. BR-Drs. 663/03 bzw. 45/06; wäre von einer umfassenden Gebührenhöhe der Länder nach oben 15. mit umfasst).	<ul style="list-style-type: none"> • Grundsatz effektiven Rechtsschutzes wird gewahrt (Pauschalisierung / moderate Höhe der Gebühren; Gewährung von Prozesskostenhilfe). <u>Diskussionspunkt:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Ausgestaltung unter Vermeidung sozialer Härten 	durch Prozesskostenhilfe-Anträge <ul style="list-style-type: none"> • Auswertung eines von BMAS in Auftrag gegebenen Gutachtens zu Gerichtsgebühren im SGG-Verfahren steht noch aus
B9)	Reform der Prozesskostenhilfe (vgl. BT-Drs. 16/1994) durch stärkere Eigenbeteiligung an den Verfahrenskosten/Verfahrensvereinfachungen/Vorbeugung von Missbrauch (alternativ: Öffnungsklausel)	<ul style="list-style-type: none"> • Begrenzung des massiven Anstiegs der Aufwendungen der Länder für die Prozesskostenhilfe unter Wahrung des verfassungsrechtlich gebotenen Maßes der Leistungen. • Wirksamere Mittel gegen missbräuchliche Inanspruchnahme von Prozesskostenhilfe für die Gerichte. <u>Diskussionspunkte:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Ausgestaltung unter Vermeidung sozialer Härten • Praktikabilität einer Öffnungsklausel? 	<ul style="list-style-type: none"> • Verfassungsrechtliche Bedenken (Justizgewährungsanspruch, insb. Gebot weitgehender Gleichstellung von Unbemittelten und Bemittelten beim Justizzugang) <u>Alternativvorschlag Öffnungsklausel:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Unterschiedliche Prozesskostenhilfesysteme kaum zu überblicken • Landesspezifische Regelung der Freibeträge würde Berechnung erheblich komplizieren
C1)	Flexibilisierung im Bereich des Wohngeldgesetzes und Zusammenführung der Verwaltungszuständigkeit für das Wohngeldgesetz mit der für andere Sozialtransfers	<ul style="list-style-type: none"> • Verfahrensbündelung / Integration in andere Leistungsgesetze / gemeinsame Auszahlung des Wohngeldes mit Kinderzuschlag bei Schaffung einer Familienkasse auf Länderebene • Beseitigung von Schnittstellenproblemen mit anderen Transferleistungen • „Herunterzonung“ der Prüfung der Angemessenheit der Mieten (vgl. SGB II, SGB XII). 	<ul style="list-style-type: none"> • Integration in Transferleistungsgesetze widerspricht Ziel, Haushalte vom Arbeitslosengeld II-Bezug unabhängig zu machen • Synergieeffekte gering (Arbeitslosengeld II- und Sozialhilfeempfänger bereits heute vom Wohngeldbezug ausgeschlossen) • Evaluation des Wohngeldrechts durch

Nr.	Vorschlag/Ziele	Vorteile	Nachteile
		<ul style="list-style-type: none"> • Erhebliches Effizienzpotential durch Abschaffung des weiter bestehenden Verwaltungsstrangs (einschließlich IT) angesichts eines Rückgangs der Bezieher von Wohngeld um $\frac{3}{4}$ von ca. 3,5 Mio. auf 750.000. 	<p>Bund-Länder-Arbeitsgruppe sowie Praxistest in neun Kommunen bzw. Landkreisen bereits in Regierungsentwurf zur Neuregelung des Wohngeldrechts berücksichtigt</p> <ul style="list-style-type: none"> • Länder wirken bereits heute an Festlegung der Höchstbeträge mit; Festsetzung allein durch Länder nicht angezeigt (hälftige Bundesfinanzierung) • Bei Festsetzung durch Länder oder Kommunen mit erheblichen Mehrausgaben zu rechnen
C2)	<p>Änderungen bei Unterhaltsvorschussgesetz (UVG)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Leistungsausschluss auch im Falle einer neuen nichtehelichen Partnerschaft -Einführung von Einkommens-/Vermögensgrenzen und Koppelung an materielle Bedürftigkeit des Kindes - Automatisierter Datenabgleich mit dem Bundeszentralamt für Steuern auch für Unterhaltsvorschussbehörden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gleichstellung nichtehelicher mit ehelichen Gemeinschaften • Schutz vor Missbrauch. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verfehlt Zielsetzung des UVG • Landesspezifischer Anspruchsausschluss: wirkt Herstellung bundesweit gleichwertiger Lebensverhältnisse ohne sachlichen Grund entgegen; schon jetzt Bundesfinanzierung zu einem Drittel • „Eingehen einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft“ schwierig abzugrenzen • Einkommens- und Vermögensgrenzen für den alleinerziehenden Elternteil: nur geringe Ersparnisse • Bundesrechtliche Regelung für automatisierten Datenabgleich und automatisierten Kontenabruf wird bereits erarbeitet

<p>C3)</p>	<p>PBefG (Ermächtigung zu landesgesetzlichen Regelungen zum Einbau von Geräten zur besseren Überwachung der Inanspruchnahme von Taxi-Fahrzeugen) <u>Ziel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Vermeidung von Steuer- / Sozialversicherungsbruch (Schaden nach Schätzungen jährlich rd. 1-1,3 Mrd. EURO (Steuerausfälle) bzw. 500-750 Mio. EURO) 	<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung der Einnahmensituation 	<ul style="list-style-type: none"> • Vorschlag systematisch dem Steuerrecht und den Regelungen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung zuzuordnen, nicht dem Personenbeförderungsrecht • Vor allem wegen Bezug zum Steuerrecht kommt Regelungskompetenz der Länder nicht in Betracht • Grundsatz der Belastungsgleichheit gegenüber anderen Gewerbezweigen mit überwiegenden Bargeschäften ist zu wahren • Manipulationssicherheit nicht gewährleistet <p><u>Diskussionspunkte:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Tatsächliche Steuerausfälle müssen noch eingehend geprüft werden • Einschätzung Aufwand/Ertrag erforderlich
<p>C4)</p>	<p>Deregulierung des Kammerwesens (Öffnungsklausel für die Länder im Hinblick auf Zusammenlegung von IHK und Handwerkskammern)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Straffung und Effektivierung der Selbstverwaltung und Interessenvertretung der Wirtschaft • Vereinheitlichung bei der Aufgabenübertragung im Bereich der Berufsbildung • Verringerung des administrativen Aufwands und Effizienzgewinne 	<ul style="list-style-type: none"> • Freiwillige Zusammenarbeit schon heute möglich und üblich • Strukturunterschiede und inhaltliche Diskrepanz erschweren Zusammenlegung • Handwerkskammern sehr kritisch gegenüber Fusion: Wahrnehmung der Interessen kleinerer Handwerksbetriebe gefährdet; Akzeptanz der Pflichtmitgliedschaft könnte sinken <p>Abweichungsrecht nur bei Wegfall der Erforderlichkeit systemgerecht</p>

<p>D.</p>	<p>Abschaffung der Bundesagentur für Arbeit <i>Vgl. Anl. 4</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Die bisher konjunkturell bedingte Verbesserung der Arbeitsmarktsituation kann durch einen Umbau der BA zusätzlich gefördert werden. • Herstellung einer Gesamtäquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen der BA • Beschränkung der BA auf das „Kerngeschäft“ einer Arbeitslosenversicherung • Vermeidung von Doppelstrukturen durch weitgehende Kommunalisierung • Bündelung der Arbeits- und Sozialpolitik auf der Ebene der sachnäheren Kommunen • Anforderungen des Bundesverfassungsgerichtes an eine Reform bei der „Hartz-IV-Verwaltung“ können aufgenommen werden. • Effizientere Arbeitsvermittlung durch Kommunalisierung • Einführung privatwirtschaftlicher Kontrollmechanismen in das System der Arbeitslosenversicherung • Neben weiteren Effizienzsteigerungen und erneuten Entlastungen sind deutliche Wachstumsimpulse für die deutsche Wirtschaft und damit eine Verbesserung der Arbeitsmarktsituation möglich. <p>Diskussionspunkt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dezentralisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik hinsichtlich solcher - 	<ul style="list-style-type: none"> • Nach jüngsten Arbeitsmarktreformen plant Bundesregierung derzeit keine weitergehenden grundlegenden Reformen am Arbeitsmarkt • Trennung von Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung: nimmt BA Möglichkeit der Risikominimierung durch Schadensbegrenzung • Wahlleistungen: schwächen Prinzip des sozialen Ausgleichs • Kommunalisierung der längerfristigen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik: setzt Fehlanreize (Auseinanderfallen von Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung) • Übrige Einzelvorschläge: schaffen neue Schnittstellen und neue bürokratische Strukturen <p>Diskussionspunkte:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vorteile durch die Einrichtung eines neuen Leistungsträgers (Bundesversicherungsagentur) gegenüber der bisherigen Wahrnehmung durch die BA? • Notwendigkeit zur Übernahme auch der Finanzverantwortung im SGB II durch die Länder zur Wahrung der Konnexität zwischen Aufgaben- und Finanzverantwortung? • Überprüfung, Konzentration und Vereinfachung der über 80 bestehenden arbeitsmarktpolitischen Fördertatbestände?
------------------	--	---	---

		steuerfinanzierten - Elemente, die mit Bezug auf regionale Gegebenheiten ausgeformt werden können? (Hinweis auf Beschluss der Arbeits- und Sozialministerkonferenz vom 15./16. Nov. 2007) - regionaler Bezug?	
--	--	---	--

Allgemeine Stellungnahme zu Abweichungsrechten

Zum Anliegen, Abweichungsrechte auszuweiten, kann generell angemerkt werden:

1. Bereits auf der Grundlage der geltenden Verfassung möglich

a) durch einfach-rechtliche Öffnungsklauseln

Bereits auf der Grundlage des geltenden Verfassungsrechts kann bundesgesetzlich vorgesehen werden, dass die Länder von bundesrechtlichen Regelungen abweichen dürfen. Dies gilt auch für Bundesgesetze, die Leistungsansprüche der Bürger begründen oder materielle Standards vorgeben.

Im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes können die Länder nach Artikel 71 GG ausdrücklich zur Gesetzgebung ermächtigt werden. Dies schließt die Möglichkeit ein, die Länder zu Abweichungen von bundesgesetzlichen Vorgaben zu ermächtigen. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung sind einfachgesetzliche Öffnungsklauseln ebenfalls möglich. Sie werfen hier allerdings Probleme auf, soweit die jeweilige Materie der Erforderlichkeitsklausel des Artikels 72 Abs. 2 GG unterliegt. Entschließt sich der Bund in diesen Kompetenzbereichen zu einer gesetzlichen Regelung, die er gleichzeitig für abweichende landesrechtliche Regelungen öffnet, so darf die Öffnung nicht die Erforderlichkeit der bundesgesetzlichen Regelung in Frage stellen. Das Problem könnte vermieden – und die Bereitschaft des Bundes zur Schaffung von Öffnungsklauseln erhöht – werden, wenn der Anwendungsbereich der Erforderlichkeitsklausel beschränkt würde.

b) durch verfassungsunmittelbare Öffnungsklauseln

Soweit für ein Bundesgesetz die nach Artikel 72 Abs. 2 GG notwendige Erforderlichkeit nachträglich weggefallen ist, bedurfte es bislang einer im Ermessen des Bundesgesetzgebers stehenden bundesgesetzlichen „Freigabe“, um den Ländern die Ersetzung dieser Regelung durch Landesrecht zu ermöglichen (Artikel 72 Abs. 3 a.F., Abs. 4 n.F. GG). Im Zuge der ersten Stufe der Föderalismusreform haben die Länder die Möglichkeit erhalten, den Wegfall der Erforderlichkeit vor dem Bundesverfassungsgericht fest-

stellen zu lassen; diese Feststellung ersetzt ein freigebendes Bundesgesetz (Artikel 93 Abs. 2 GG).

Vor allem aber ist im Zuge der ersten Stufe der Föderalismusreform in Artikel 72 Abs. 3 GG und in Artikel 84 Abs. 1 Satz 2 GG die neue Kategorie der Abweichungsgesetzgebung geschaffen worden.

Artikel 72 Abs. 3 GG bestimmt, auf welchen Sachgebieten die Länder auch ohne bundesgesetzliche Ermächtigung von bundesrechtlichen Vorgaben abweichen dürfen. Im Zuge des seinerzeit geschlossenen Gesamtkompromisses ist allerdings der Kreis dieser Materien eng beschränkt worden (er umfasst im Wesentlichen die Gegenstände der früheren, in der ersten Stufe der Föderalismusreform abgeschafften Rahmenkompetenzen, insbesondere das Umwelt- und Hochschulrecht).

Artikel 84 Abs. 1 Satz 2 GG ermächtigt die Länder darüber hinaus, bei allen Materien der Bundesgesetzgebung von bundesrechtlichen Vorgaben für die Behördeneinrichtung oder das Verwaltungsverfahren der Länder abzuweichen. Die Regelung ist an die Stelle der Zustimmungsbedürftigkeit derartiger Bestimmungen nach altem Recht getreten.

2. Erprobungsphase für Abweichungsrechte noch nicht abgeschlossen

Gegen eine Ausweitung der in Artikel 72 Abs. 3 GG und in Artikel 84 Abs. 1 Satz 2 GG neugeschaffenen verfassungsunmittelbaren Abweichungsrechte spricht, dass ihr Praxistest noch nicht abgeschlossen ist. Nach Kenntnis der Bundesregierung hat bisher kein Land von seinen verfassungsunmittelbaren Abweichungsrechten Gebrauch gemacht.

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.

Diese 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 Materien aus der konkurrierenden oder gar ausschließlichen Gesetzgebung für Abweichungen geöffnet, wiegen die skizzierten Einwände schwerer.

Ihre Bewertung setzt Erfahrungen mit den bestehenden Abweichungsrechten voraus. Die seit dem Inkrafttreten der Neuregelung (im September 2006) vergangene Zeit ist jedoch zu kurz, um belastbare Einschätzungen über die Bewährung oder Nichtbewährung (und damit auch über die Änderungs- oder Ergänzungsbedürftigkeit) der seinerzeit beschlossenen Regelungen zu treffen.

3. Kein allgemeines Wiederaufrollen der ersten Stufe der Föderalismusreform

Unbeschadet dessen kann es nicht Aufgabe der aktuellen Föderalismuskommission sein, die in der ersten Stufe der Föderalismusreform diskutierten und im Kompromisswege entschiedenen Fragen neu aufzuwerfen. Die laufende Kommissionsarbeit würde dadurch mit einer Fülle von Fragen belastet, die in der verbliebenen Zeit weder sachgerecht erörtert noch entschieden werden könnten.

Danach können jetzt nicht allgemeine, sondern nur solche Abweichungsrechte als Diskussionsgegenstand in Betracht kommen, die in besonderer Weise mit dem Hauptthema der zweiten Stufe der Föderalismusreform, der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, verknüpft sind. Dies ist nur dort der Fall, wo dargelegt werden kann, dass eine Regelung unmittelbare finanzielle Auswirkungen von erheblicher Bedeutung hat. Eine entsprechende Quantifizierung ist auch Voraussetzung dafür, im Wege eines Gesamtkompromisses die möglichen Nachteile eines Abweichungsrechts gegen dessen potentielle Entlastungswirkung im Bereich der Haushaltskonsolidierung abwägen und politisch entscheiden zu können.

4. Jedenfalls verbleibende problematische Punkte

Aber auch bei Beschränkung der Erörterungen auf Abweichungsrechte mit hinreichend quantifizierter fiskalischer Relevanz bleiben Problempunkte, die besonderer Berücksichtigung bedürfen.

a) Zunahme von Verflechtungen

Abweichungsrechte erhöhen Verflechtungen und Intransparenzen. Dem Bürger wird es schwerer gemacht, Verantwortlichkeiten zu erkennen und in Wahlen ggfs. zu sanktionieren.

b) Erschwerung kohärenter Bundespolitik

Abweichungsrechte werfen nicht nur die bereits angesprochenen allgemeinen Fragen nach dem für die Rechtsunterworfenen verträglichen Maß von Rechtsabweichungen im Bundesstaat auf. In ihrem Anwendungsbereich erschweren sie es auch 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.

c) Auswirkungen auf die innere Struktur des Bundesstaates

Abweichungsrechte verlagern 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.

Abweichungsrechte führen aber auch 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.

d) rechtliche Fragen

Die Inanspruchnahme von Abweichungsrechten im Bereich staatlicher Leistungen ist – jedenfalls im hier wohl allein in Rede stehenden Fall von Leistungsabsenkungen – nur

möglich, wenn der bundesrechtlich vorgegebene Standard noch Absenkungsspielraum lässt. Zwar greift Artikel 3 GG im Verhältnis verschiedener nebeneinander tätiger Landesgesetzgeber grundsätzlich nicht; es besteht aber jedenfalls das Risiko, den sich aus dem Sozialstaatsprinzip ergebenden Mindeststandard zu unterschreiten. Auch wenn dies primär von den ein Abweichungsrecht in Anspruch nehmenden Ländern zu verantworten wäre, sollten Risiken hier möglichst vermieden werden.

Diesen Risiken würde etwa dann begegnet, wenn das Abweichungsrecht auf die Berücksichtigung eines regional geringeren Bedarfs der Leistungsempfänger beschränkt wäre. Die Bindung des Abweichungsrechts an die Dringlichkeit des Konsolidierungsbedarfs im jeweiligen Landeshaushalt trüge dagegen zur Verringerung dieser Risiken nichts bei.

e) Verteilungswirkungen

Nicht zuletzt müssen die mit Abweichungsrechten im Bereich der Leistungsgesetze verbundenen Verteilungswirkungen beachtet werden. Insbesondere bedarf es letztlich politischer Entscheidung, in welchem Ausmaß Haushaltskonsolidierung auf dem Wege der Ausgabenautonomie – durch Absenkung von Leistungen und Standards – auf dem Wege der Einnahmeautonomie – durch Erhebung von Steuerzuschlägen oder gar neuen Steuern – oder auf dem Weg eines solidarischen Ausgleichs zwischen den Ländern erreicht werden soll.

Klarstellender Hinweis eines Teiles der Länder zu Abweichungsrechten

Nach der allgemeinen Stellungnahme der Bundesressorts sollen die vorgeschlagenen Abweichungsrechte von vornherein nur als Annexthema zu den Finanzthemen der Föderalismusreform 2 diskutiert werden, um die Ergebnisse der Föderalismusreform 1 nicht wieder in Frage zu stellen. Die weiteren Erörterungen zu den Abweichungsrechten seien daher auf die Frage zu beschränken, ob den Ländern zum Zwecke der Haushaltskonsolidierung im Falle einer Haushaltsnotlage Möglichkeiten zur Kürzung quantifizierbarer und für die Länderhaushalte unmittelbar kostenwirksamer bundesgesetzlicher Leistungsstandards gewährt werden sollen. Diese Sichtweise wird weder dem Diskussionsstand in der Föderalismusreform 2 noch dem Gehalt der Vorschläge selbst gerecht. Es besteht daher Anlass, den Gesamtansatz der vorgeschlagenen strukturellen Abweichungsmöglichkeiten und deren Einordnung in die Themen der Föderalismusreform 2 an dieser Stelle nochmals zu verdeutlichen:

In einem besonders engen Zusammenhang mit den Finanzthemen (Schuldenbremse, Frühwarnsystem) steht in der Tat der Vorschlag eines in Art. 109 GG verankerten „haushaltswirtschaftlichen“ Abweichungsrechts, das - ebenso wie eine verstärkte Steuerautonomie - auch eine Verpflichtung der Länder auf eine nachhaltig solide Finanzpolitik flankierend absichern könnte. Auch hier greift jedoch eine auf quantifizierbare (Geld-)Leistungsstandards beschränkte Betrachtung zu kurz. Vielmehr soll sinnvoller Weise auch eine Flexibilisierung der sonstigen Standards in Bundes-Leistungsgesetzen ermöglicht werden (Sach-, Dienstleistungs- und Personalstandards).

Aus Sicht dieser Länder ist die Forderung nach strukturellen Abweichungsrechten der Länder jedoch mehr als ein Annex zu den Finanzthemen. Zwar besteht auf Länderseite im Grundsatz Einigkeit, dass die Ergebnisse der Föderalismusreform 1 im Kern nicht in Frage gestellt werden sollen. Bei den Verwaltungsthemen erhebt die Bundesseite jedoch Forderungen, die zum Teil - wie etwa bei der Steuerverwaltung - weit über die Verabredungen zwischen Bund und Län-

dern in der Föderalismusreform 1 hinausgehen und auf eine massive Mitwirkung des Bundes im Bereich der landeseigenen Verwaltung bis hin zu neuen Verwaltungskompetenzen des Bundes hinauslaufen.

Vor diesem Hintergrund darf es auch bei den Abweichungsrechten keine „Tabubereiche“ geben. So erscheint es beispielsweise gerechtfertigt zu überlegen, ob der Abweichungskatalog des Art. 72 Abs. 3 GG um solche Teilbereiche erweitert werden kann, die allgemein einen ausgeprägten Bezug zu regionalen Gegebenheiten bzw. zu originären Länderkompetenzen aufweisen. Auch könnte geprüft werden, wie besonderen Situationen besser begegnet werden kann, die nicht bundesweit, sondern nur in einzelnen Regionen auftreten, etwa als Folge einer vom übrigen Bundesgebiet deutlich abweichenden oder gar gegenläufigen Entwicklung (z.B. Demografie, Wohnungsmarkt) oder einer regional begrenzten Naturkatastrophe. Insoweit könnte zu überlegen sein, ob den Ländern die Möglichkeit eingeräumt werden soll, auf atypische, regional begrenzte Situationen in spezifischer Weise reagieren zu können (vgl. Vorschlag einer Neufassung des Art. 72 Abs. 4 GG). Nicht auf den Gesichtspunkt der Haushaltskonsolidierung beschränkt ist auch der Vorschlag einer „Experimentierklausel“ zur befristeten Erprobung neuer gesetzgeberischer Konzepte in hierfür geeigneten Sachbereichen (Art. 72 Abs. 4 GG neu); auch dieser Punkt sollte mit Blick auf die laufende Diskussion über eine Institutionalisierung eines Verwaltungs-Benchmarking diskussionswürdig sein.

Thüringer Justizministerium Stand: 9. Januar 2008

Entwurf

**eines
Gesetz über die Grundsätze für Gesetzgebung und Normsetzung des Bundes
- Gesetzgebungsgrundsätzegesetz -**

In dem von Thomas Morus 1516 beschriebenen Lande „Utopia“ gab es nur sehr wenige Gesetze. Die Bewohner dieses Landes betrachteten es als „größte Unbilligkeit“, dass Gesetze für die Menschen verbindlich sind, deren Anzahl entweder größer ist, als dass die Leute sie durchzulesen vermöchten, oder dunkler und unklarer, als dass sie von jemand verstanden werden könnten...

Der Ruf nach wenigen und simplen Gesetzen war und ist daher in allen ausdifferenzierten Rechtsordnungen eine reformerische Dauerforderung, die in Praxi allerdings selten das Staatsgebiet Utopias verlassen hat. Utopien huldigen typischer Weise Denkweisen, deren Entwürfe Realitätsbezüge vermissen lassen. Es wäre daher auch töricht, für die komplexe Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland eine Rechtsordnung einzufordern, die insgesamt dem Leben in Utopia auch nur annähernd gleich käme. Indes bleibt der Gesetzgeber auch eingedenk dieses Befundes jederzeit in der Pflicht, sich immer wieder ernsthaft die Frage zu stellen, ob der in den Blick genommene Lebensbereich wirklich des staatlichen Einflusses, der normativen Regelung bedarf. Aufwand für Staat und Gesellschaft sind dem erwarteten Nutzen einer neuen Norm regelmäßig gegenüber zu stellen.

In der aktuellen Reformdiskussion der Föderalismuskommission II hat diese Aufgabe im Rahmen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wieder an Brisanz gewonnen. So stehen Neuverschuldung und gesetzlicher Aufgabenumfang in einem unmittelbaren Zusammenhang. Auch verschiedene Möglichkeiten, den Ländern Abweichungsrechte von bundesrechtlich vorgegebenen Standards vorzugeben, werden daher in der Föderalismuskommission II erörtert. Bevor sich allerdings überhaupt die Frage nach der Standardabweichung von Bundesgesetzen durch die Länder stellt, drängt sich auch im Einzelfall die Frage auf, in welchen Bereichen es bundesgesetzlicher Regelungen überhaupt bedarf.

Modelle zur Optimierung des Gesetzgebungsprozesses und zur Begrenzung der Normenflut sind bereits vielfältig entwickelt worden. In der praktischen Umsetzung ermangelte es solchen Ansätzen jedoch an der erforderlichen Verbindlichkeit und Durchschlagskraft.

Das Verfahren der Gesetzesfolgenabschätzung dient beispielsweise zur Erkundung und vergleichenden Bewertung der Konsequenzen beabsichtigter und bereits in Kraft

getretener Vorschriften. Es basiert auf einer nach bestimmten Kriterien – vornehmlich Kosten, Wirksamkeit und Verständlichkeit – erfolgenden Evaluierung der erwarteten oder tatsächlich eingetretenen Folgen eines Gesetzes. Bei der prospektiven Folgenabschätzung befindet sich der Rechtsetzungsprozess noch in einem offenen Regelungsfeld, so dass bessere Alternativen – quasi am Grünen Tisch – ermittelt werden. Bei der retrospektiven Variante wird ein bereits in Kraft getretenes Gesetz bewertet, um – ebenfalls am Grünen Tisch – Novellierungen zu generieren. Den Forderungen der Gesetzesfolgenabschätzung wurde auf Bundesebene bereits mit den vor über einem Jahrzehnt eingeführten sog. „Blauen Prüffragen“ zur Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verständlichkeit von Rechtsetzungsvorhaben entsprochen. Die Länder haben diesen Katalog teilweise übernommen. Den Blauen Prüffragen bzw. den bisherigen Gesetzesfolgenabschätzungen mangelte es an der hinreichenden Verbindlichkeit, so dass festgestellte Defizite mitunter folgenlos blieben, und bessere Alternativen nicht zwingend eingearbeitet werden mussten.

Ein weiteres Instrument zur Verbesserung der Rechtsetzung ist der jüngst eingesetzte Normenkontrollrat, der sich auf Bundesebene mit der Erfassung und Beseitigung von Bürokratiekosten befasst. Jedoch hat dieses Gremium lediglich die Pflicht, auf zu hohe Bürokratiekosten hinzuweisen, es kann etwa erarbeitete Alternativen erst bei deren Vorlage bewerten. Zudem beschränken sich die von dem Normenkontrollrat in den Blick zu nehmenden Bürokratiekosten nur auf jene, die durch Informationspflichten verursacht werden.

Es ist daher nach weiteren Wegen zu suchen, die die bereits geschaffenen Instrumente ergänzen und optimieren können.

Als Lösung wird ein Gesetzgebungsgrundsätzegesetz vorgeschlagen. Darin werden die verfahrensrechtlichen Elemente des Programms der Bundesregierung für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung vom 25. April 2006 und die die Gesetzgebung betreffenden Verwaltungsvorschriften aus der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien aufgenommen und um wesentliche Elemente ergänzt: Die Pflicht zur Zurückhaltung bei der Schaffung neuer Gesetze und zur Minimierung der Regelungsdichte wird ebenso normiert wie die Pflicht zur vollständigen Gesetzesfolgenabschätzung einschließlich der Kosten und Belastungen, die infolge der Gesetzesdurchführung sowohl bei den Normunterworfenen als auch bei den normanwendenden Behörden in Bund, Ländern und Kommunen zu erwarten sind. Gesetzesvorhaben sollen frühzeitig, transparent und effektiv einer Kosten-Nutzen-Analyse zu unterzogen werden. Es ist zu begründen, wenn keine oder keine kostenfolgend günstigeren Alternativen bestehen.

Diese Grundsätze sollen nicht nur die Bundesregierung binden – hierzu würde eine Regelung in deren Geschäftsordnung genügen -, sondern alle, die an Bundesgesetzgebung beteiligt sind.

Entwurf

Gesetz über die Grundsätze für Gesetzgebung und Normsetzung des Bundes - Gesetzgebungsgrundsatzgesetz -

Eingangsformel

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Zweck des Gesetzes

- (1) Die Gesetzgebung des Bundes richtet sich nach den in diesem Gesetz niedergelegten Grundsätzen..
- (2) Die Länder werden aufgefordert, ihre Normsetzungsverfahren an den Grundsätzen dieses Gesetzes auszurichten.
- (3) Für den Erlass von Rechtsverordnungen gelten die Vorschriften dieses Gesetzes entsprechend.

§ 2

Grundsätze

- (1) Ein Gesetz darf nur erlassen werden, wenn dies unabweisbar notwendig ist.
- (2) Ein Gesetz hat sich auf das Wesentliche zu beschränken.
- (3) Gesetze sind in allgemein verständlicher Sprache, in gebotener Kürze und unter Berücksichtigung der Normadressaten abzufassen.
- (4) Verweisungen dürfen die Verständlichkeit des Normtextes nicht beeinträchtigen.
- (5) Die Trennung von Gesetzesvorhaben in vom Bundesrat zustimmungsbedürftige und nicht zustimmungsbedürftige Teile ist nur aus wichtigem Grunde zulässig.
- (6) Die Verbindung sachlich nicht zusammengehörender Regelungen in einem Gesetzesvorhaben ist nur aus wichtigem Grunde zulässig.
- (7) Ausnahmen von den Absätzen 5 und 6 sind in der Gesetzesbegründung substantiiert zu begründen.
- (8) Gesetze sind, soweit dies aus sachlichen Gründen geboten ist, zu befristen.

§ 3

Gesetzesfolgen, Kostenmessung

- (1) Unter Gesetzesfolgen sind die wesentlichen Auswirkungen eines Gesetzes zu verstehen. Sie umfassen die beabsichtigten Wirkungen und die unbeabsichtigten Nebenwirkungen. Die Darstellung der voraussichtlichen Gesetzesfolgen muss vom federführenden Bundesministerium im Benehmen mit den jeweils fachlich zuständigen Bundesministerien in der Gesetzesbegründung erfolgen und hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen erkennen lassen, worauf die Berechnungen oder die Annahmen beruhen. Das Bundesministerium des Innern kann zur Ermittlung von Gesetzesfolgen Empfehlungen geben.
- (2) Die Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben (brutto) der öffentlichen Haushalte sind einschließlich der voraussichtlichen vollzugsbedingten Auswirkungen, vor allen auch die Inanspruchnahme der vorhandenen Verwaltungen und ihrer Bediensteten, darzustellen. Das Bundesministerium der Finanzen kann im

Benehmen mit dem Bundesministerium des Innern hierzu allgemeine Vorgaben machen. Die auf den Bundeshaushalt entfallenden Einnahmen und Ausgaben sind für den Zeitraum der jeweils gültigen mehrjährigen Finanzplanung des Bundes aufzugliedern. Dabei ist anzugeben, ob und inwieweit die Mehrausgaben oder Mindereinnahmen in der mehrjährigen Finanzplanung berücksichtigt sind und auf welche Weise ein Ausgleich gefunden werden kann. Die finanziellen Auswirkungen sind im Benehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen zu errechnen, notfalls zu schätzen. Entstehen voraussichtlich keine finanziellen Auswirkungen, so ist dies in der Begründung anzugeben.

(3) Auswirkungen auf die Haushalte der Länder und Kommunen sind gesondert darzustellen. Das für den Gesetzentwurf federführende Bundesministerium hat hierzu die Länder und kommunalen Spitzenverbände rechtzeitig zu beteiligen.

(4) Im Benehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie sind darzustellen:

1. die Kosten für die Wirtschaft, insbesondere für mittelständische Unternehmen, sowie
2. die Auswirkungen des Gesetzes auf Einzelpreise, das Preisniveau sowie auf die Verbraucherinnen und Verbraucher.

Das für den Gesetzentwurf federführende Bundesministerium hat hierzu Fachkreise und Verbände, insbesondere der mittelständischen Wirtschaft, rechtzeitig zu beteiligen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie ist frühzeitig zu beteiligen.

(5) Die für ein Gesetzesvorhaben federführenden Bundesministerien müssen grundsätzlich eine umfassende Ermittlung der mit dem Gesetzentwurf einhergehenden Kosten vornehmen. Die festgestellten Kosten sind mit dem dem Gesetzesvorhaben beigemessenen Regelungszweck auf die Erforderlichkeit des Gesetzesvorhabens hin abzuwägen. Alternativen sind darzustellen und in gleicher Art und Weise zu bewerten.

(6) Das Ergebnis des Abwägungsprozesses nach Absatz 5 ist in den Gesetzesbeschluss kurz und nachvollziehbar aufzunehmen.

(7) Weitere Auswirkungen, die ein Bundesministerium, ein Beauftragter der Bundesregierung oder der Nationale Normenkontrollrat erwartet, sind auf deren Wunsch gesondert in der Gesetzesbegründung darzustellen.

(8) In der Begründung zum Gesetzentwurf oder in dem Gesetz selbst ist festzulegen, ob und nach welchem Zeitraum zu prüfen ist, ob die beabsichtigten Wirkungen erreicht worden sind, ob die tatsächlich entstandenen Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den Ergebnissen stehen und welche Nebenwirkungen eingetreten sind.

§ 4 Ausnahmen

§ 3 findet keine Anwendung bei Gesetzesvorhaben, die Regelungen zur inneren und äußeren Sicherheit zum Gegenstand haben sowie bei Haushalts- und Haushaltsbegleitgesetzen.

§ 5 Gesetzentwürfe aus der Mitte des Bundestages und des Bundesrates

Für Gesetzentwürfe aus der Mitte des Bundestages und des Bundesrates gelten die

Vorschriften dieses Gesetzes entsprechend.

§ 6

Evaluierung

Der Normenkontrollrat ermittelt die nach diesem Gesetz gewonnenen Erfahrungen und erarbeitet bis zum Ablauf von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes einen Erfahrungsbericht, der dem Bundestag zuzuleiten ist.

§ 7

Inkrafttreten, Übergangsbestimmung

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft. Es gilt nicht für Gesetzesvorhaben, die zu diesem Zeitpunkt bereits in den Deutschen Bundestag eingebracht worden sind.

Begründung

A. Allgemeines

Die Leistungsfähigkeit der deutschen öffentlichen Verwaltung und Gesetzgebung ist ein wesentlicher Standortvorteil im globalen Wettbewerb. Klare Verfahrensregelungen sind hierfür eine wichtige Voraussetzung. Modelle zur Optimierung des Gesetzgebungsprozesses und zur Begrenzung der Normenflut sind vielfältig entwickelt worden. In der praktischen Umsetzung ermangelte es diesen Ansätzen jedoch an der erforderlichen Verbindlichkeit. Das jüngste Instrument zur Verbesserung der Rechtsetzung ist der jüngst eingesetzte Normenkontrollrat, der sich auf Bundesebene mit der Erfassung und Beseitigung von Bürokratiekosten befasst. Jedoch hat dieses Gremium lediglich die Pflicht, auf zu hohe Bürokratiekosten hinzuweisen, es kann etwa erarbeitete Alternativen erst bei deren Vorlage bewerten. Zudem beschränken sich die von dem Normenkontrollrat in den Blick zu nehmenden Bürokratiekosten nur auf jene, die durch Informationspflichten verursacht werden. Eine vollständige Bürokratiekostenmessung findet insoweit noch nicht statt. Hinzu kommt, dass die Empfehlungen der ehrenamtlich tätigen Mitglieder des Normenkontrollrats eher unverbindlich sind.

Es ist daher nach Wegen zu suchen, die bestehenden Instrumente weiterzuentwickeln und zu ergänzen.

Mit dem vorliegenden Gesetz werden die verfahrensrechtlichen Elemente des Programms der Bundesregierung für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung vom 25. April 2006 in den Rang eines Gesetzes erhoben und ergänzt, die bisher nur in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien niedergelegt waren.

Anliegen dieses Gesetzes ist es, den bisher nur für den Bereich der Bundesministerien geltenden Regelungen größere Verbindlichkeit zu verleihen und alle Akteure bundesrechtlicher Normsetzung in die Pflicht zu nehmen, Gesetzesvorhaben frühzeitig, transparent und effektiv einer Kosten-Nutzen zu unterziehen.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu § 1:

Die Vorschrift konkretisiert den Zweck des Gesetzes. Bisher ergaben sich die Grundsätze, nach denen Gesetzgebungsinitiativen der Bundesregierung vorbereitet und Entwürfe zu erarbeiten waren, lediglich aus der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien. Das Gesetz gilt demgegenüber für alle bundesrechtlichen Gesetzesinitiativen. Daneben werden die Länder aufgefordert, ihre Normsetzungsverfahren an den Grundsätzen dieses Gesetzes auszurichten. Absatz 3 stellt klar, dass das Gesetz für den Erlass von Rechtsverordnungen entsprechend gilt.

Zu § 2

Die Absätze 1 bis 4 regeln allgemeine Grundsätze zur Abfassung von Normtexten. Absatz 5 dient dem Zweck, taktisch motivierte Trennung von systematisch zusammen gehörenden Regelungsmaterien in zustimmungsbedürftige und nicht zustimmungsbedürftige Teile zu verhindern. Gemäß Absatz 6 sollen auch sogenannte „Huckepackgesetze“ nur noch im Ausnahmefall zulässig sein. Insbesondere bei Haushaltsbegleitgesetzen ist ein solcher Fall anzunehmen. Soweit Ausnahmen von den Geboten der Absätze 5 oder 6 aus wichtigem Grunde erforderlich erscheinen, ist dies in dem Gesetzentwurf darzulegen und zu begründen (Absatz 7). Gemäß Absatz 8 ist grundsätzlich auch zu prüfen, ob eine Befristung des Gesetzes sachlich geboten ist.

Zu § 3

Die Vorschrift stellt den eigentlichen Kern des Gesetzes dar. Die Regelung des § 44 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien über die Gesetzesfolgen wird hier in den Rang eines Bundesgesetzes erhoben.

Zu § 4

Die Vorschrift regelt Ausnahmen von den Bestimmungen des § 3. Gesetze, die Gegenstände der inneren und äußeren Sicherheit zum Gegenstand haben, bzw. Haushalts- und Haushaltsbegleitgesetze bedürfen ihrem Wesen nach nicht der in § 3 vorgesehenen Prüfung.

Zu § 5

Die Vorschriften dieses Gesetzes sollen auf Gesetzentwürfe des Bundesrates, bzw. aus der Mitte des Bundestages entsprechend anwendbar sein.

Zu § 6

Die Vorschrift ordnet die Evaluation des Gesetzes durch den Nationalen Normenkontrollrat und die Vorlage eines Erfahrungsberichtes an.

Zu § 7

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes. Es gilt grundsätzlich für Gesetzesvorhaben, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes noch nicht in den Bundestag eingebracht worden sind.

Bereinigung des Systems der Rechtswegzuweisungen

TOP I. 3 der Konferenz der
Justizministerinnen und Justizminister der B-Länder
am 7. und 8. November 2007 in Wolfsburg

Bericht einer Arbeitsgruppe der Justizministerien
der Länder Nordrhein-Westfalen und
Baden-Württemberg

Anlässlich des Treffens der Justizministerinnen und Justizminister der B-Länder am 29. März 2007 wurden NW und BW mit der Erstellung eines Berichts zu Möglichkeiten der Bereinigung des Systems der Rechtswegzuweisungen bis zur nächsten B-Länder-JuMiKo am 7. und 8. November 2007 beauftragt.

Der nachstehende Bericht gliedert sich wie folgt:

1. Zusammenfassung
2. Hintergrund
3. Konzeption einer Bereinigung des Systems der Rechtswegzuweisungen
4. Praxisbeteiligung
5. Vorschlag für eine Bereinigung des Systems der Rechtswegzuweisungen

1. Zusammenfassung

Die überfällige Neuordnung des Systems der Rechtswegzuweisungen wird sich an der Zielsetzung einer Rechtsschutzvereinfachung zu orientieren haben. Dabei ist darauf zu achten, dass über einheitliche Lebenssachverhalte nach Möglichkeit innerhalb eines einzigen Rechtsweges entschieden wird. Rechtswegzuweisungen sollten in aller Regel an die materiellrechtlichen Einordnung der Streitigkeit anknüpfen; Streitigkeiten in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts sind den allgemeinen und besonderen Verwaltungsgerichten, privatrechtliche Streitigkeiten den ordentlichen Gerichten zuzuweisen. Im Zuge der vorgeschlagenen Bereinigung des Systems der Rechtswegzuweisungen sollten vor allem die nachstehenden Bereiche und Einzelbestimmungen einer näheren Überprüfung unterzogen werden:

- Auffangklausel des Artikels 19 Abs. 4 Satz 2 GG,
- Entschädigungsrecht einschließlich Artikel 14 Abs. 3 Satz 4 GG und Artikel 15 Satz 2 GG,
- Amtshaftungsrecht einschließlich Artikel 34 Satz 3 GG,
- Recht der Baulandsachen und
- Wirtschaftsverwaltungsrecht, insbesondere Vergabe- und Regulierungsverwaltungsrecht.

2. Hintergrund

Gemäß § 40 Abs. 1 VwGO ist der Verwaltungsrechtsweg in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit diese nicht durch Bundesrecht oder, soweit sie Landesrecht betreffen, durch Landesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind.

Das in dieser Vorschrift einfachgesetzlich gründende System der Rechtswegzuweisungen erweist sich als unübersichtlich, mitunter als wenig effizient und vielfach als überholt. Es basiert auf Vorstellungen teilweise noch des Reichsgesetzgebers, über

die vielfach - wie auch über die ihnen zugrunde liegenden Vorschriften - mit der bereits vor Jahrzehnten abgeschlossenen Entwicklung leistungsfähiger Fachgerichtsbarkeiten die Zeit hinweggegangen ist. Eine grundlegende Neuordnung ist seit langem angemahnt.

Einheitliche Lebenssachverhalte werden ebenso wie Primär- und Sekundärrechtsschutz ohne Not auseinandergerissen; stetigen Abgrenzungsproblemen wird Vorschub geleistet; der Rechtsschutzsuchende ist nicht selten bereits mit der Wahl des Rechtsweges überfordert. Wenngleich aus § 40 Abs. 1 VwGO kein Entscheidungsmonopol der Verwaltungsgerichtsbarkeit für sämtliche verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten oder gar für sämtliche öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten resultiert, dient die Beachtung der gesetzgeberischen Grundentscheidung der Vermeidung sachlich kaum zu rechtfertigender Rechtswegspaltungen, wie sie heute in Ansehung der diversen abdrängenden Sonderzuweisungen nicht selten zu konstatieren sind.

3. Konzeption einer Bereinigung des Systems der Rechtswegzuweisungen

Eine vor diesem Hintergrund überfällige Neuordnung des Systems der Rechtswegzuweisungen wird sich an der Zielsetzung einer Rechtsschutzvereinfachung und damit an den nachfolgenden Grundsätzen zu orientieren haben:

- Im Interesse der Homogenität des Rechtsschutzes ist über einen einheitlichen Lebenssachverhalt nach Möglichkeit innerhalb eines einzigen Rechtsweges zu entscheiden.
- Die Rechtswegzuständigkeit orientiert sich in der Regel an der materiellrechtlichen Einordnung der Streitigkeit in den Bereich des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts. Öffentlich-rechtliche Streitigkeiten sind danach grundsätzlich den allgemeinen oder besonderen Verwaltungsgerichten zuzuweisen; privatrechtliche Streitigkeiten werden in der Regel durch die ordentliche Gerichtsbarkeit bearbeitet.
- Rechtswegzuweisungen kraft Tradition erweisen sich vielfach als systemfremd und funktionsuntauglich. Ihre Anzahl ist auf das sachlich gebotene Maß zurückzuführen; neue Sonderzuweisungen werden nur noch in eng begrenzten Ausnahmefällen vorgesehen.

4. Praxisbeteiligung

In Umsetzung des o. g. Berichtsauftrages wurden die betreffenden abdrängenden Sonderzuweisungen seitens der Justizministerien der Länder Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg einer Überprüfung anhand der vorstehenden Grundsätze

unterzogen. Das Ergebnis dieser Prüfung wurde den jeweiligen Geschäftsbereichen mit der Bitte vorgestellt, zu der sich darin in Katalogform abbildenden Zusammenstellung möglicher Themen einer Neuordnung des Systems der abdrängenden Sonderzuweisungen Stellung zu nehmen.

Während sich die Präsidentin und die Präsidenten der Oberlandesgerichte und die Generalstaatsanwältin und die Generalstaatsanwälte dafür ausgesprochen haben, an den bestehenden Rechtswegzuweisungen im Wesentlichen festzuhalten, haben die Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen und des Verwaltungsgerichtshofes Baden-Württemberg eine Neubestimmung der Rechtswegzuständigkeiten insbesondere im Amtshaftungs- und Entschädigungs-, Notar-, Vergabe- und Regulierungsverwaltungsrecht sowie im Bereich der Richtervorbehalte angeregt.

Die Stellungnahmen der gerichtlichen Praxis haben Eingang in die nachstehenden Überlegungen zur Bereinigung des Systems der Rechtswegzuweisungen gefunden.

5. Vorschlag für eine Bereinigung des Systems der Rechtswegzuweisungen

Im Interesse der Rechtsschutzsuchenden und einer anzustrebenden weitgehenden Homogenität des gerichtlichen Rechtsschutzes könnte sich nachfolgende Neuordnung des Systems der Rechtswegzuweisungen empfehlen. Der Vorschlag gliedert sich wie folgt:

- a) Auffangklausel des Artikels 19 Abs. 4 Satz 2 GG
- b) Entschädigungsrecht
- c) Amtshaftungsrecht
- d) Wirtschaftsverwaltungsrecht
- e) Berufsrecht
- f) Ordnungswidrigkeitenrecht
- g) Richtervorbehalte
- h) Sonstigen Rechtswegzuweisungen an die ordentliche Gerichtsbarkeit
- i) Rechtswegzuweisungen mit Bezügen zum Finanz- oder Sozialrecht
- j) Rechtswegzuweisungen mit Bezügen zum Patentrecht
- k) Sonstige Rechtswegzuweisungen

a) *Auffangklausel des Artikels 19 Abs. 4 Satz 2 GG*

Artikel 19 Abs. 4 Satz 2 GG vermittelt der ordentlichen Gerichtsbarkeit eine Aufgangzuständigkeit für Rechtsverletzungen durch die öffentliche Gewalt. Die Schaffung der Norm ist allein historisch zu erklären. Sie gründet auf der Tatsache, dass sich die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu der Zeit, in der das Grundgesetz beraten wurde, noch nicht zu einer der Zivilgerichtsbarkeit gleichwertigen und gleich wirkräftigen Gerichtsbarkeit verfestigt hatte. Mit der Herausbildung einer leistungsfähigen unabhängigen Verwaltungsgerichtsbarkeit hat diese Zuweisung ihre Rechtfertigung verloren. Infolge der Schaffung der Generalklausel des § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO und umfangreicher spezialgesetzlicher Rechtswegzuweisungen hat Artikel 19 Abs. 4 Satz 2 GG auch seine Ersatz- und Notfunktion und damit seine praktische Bedeutung weitgehend eingebüßt.

Da die Vorschrift allerdings durch ihre Existenz die Bedeutung der Rechtsschutzgarantie des Artikel 19 Abs. 4 Satz 1 GG unterstreicht, empfiehlt es sich, sie nicht aufzuheben, sondern dahingehend zu ändern, dass, soweit eine andere Zuständigkeit nicht begründet ist, der Rechtsweg zu der mit Streitigkeiten wegen Rechtsschutzes gegen Hoheitsakte primär befassten Verwaltungsgerichtsbarkeit gegeben ist. Dies entspricht der Zielvorgabe, die Rechtswegzuständigkeit an die materielle rechtliche Einordnung der Streitigkeit anzuknüpfen.

Gegen eine entsprechende Änderung des Artikels 19 Abs. 4 Satz 2 GG wurden in der gerichtlichen Praxis Bedenken nicht geltend gemacht.

b) *Entschädigungsrecht*

aa) Artikel 14 Abs. 3 Satz 4 GG und Artikel 15 Satz 2 GG

Gemäß **Artikel 14 Abs. 3 Satz 4 GG** steht wegen der Höhe der Entschädigung im Streitfalle der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen. Artikel 14 Abs. 3 Satz 4 GG gilt gemäß **Artikel 15 Satz 2 GG** für die Entschädigung im Falle einer Vergesellschaftung entsprechend.

Die 76. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister hatte bereits anlässlich ihrer Sitzung am 29. und 30. Juni 2005 empfohlen [vgl. TOP I.1.1 Nr. 3 b); Abstimmungsergebnis: 12 : 0 : 4 (HH, NW, RP, ST)], die historisch begründete Sonderzuständigkeit der ordentlichen Gerichtsbarkeit aufzugeben und das Grundgesetz entsprechend zu ändern.

Wie schon in Artikel 19 Abs. 4 Satz 2 GG spiegelt sich auch in dem Artikel 14 Abs. 3 Satz 4 und Artikel 15 Satz 2 GG die durch die Entwicklung einer rechtsstaatlichen

Verwaltungsgerichtsbarkeit überholte Auffassung des verfassungsgebenden Gesetzgebers wider, der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten sichere die Rechte des Bürgers am besten. Beide Normen zwingen zur systematisch unerwünschten Aufrechterhaltung der Zweigleisigkeit des Rechtsschutzes und stehen einer Angleichung der Rechtswegzuweisung für den Sekundärrechtsschutz an diejenige für den Primärrechtsschutz entgegen. Ihre Aufhebung dient der Rechtsvereinheitlichung und beseitigt die komplizierte Aufspaltung des Rechtsweges.

Es ist sinnvoll, die mit der Berechnung der Höhe der Entschädigung einhergehenden Rechtsfragen von der auch für den Primärrechtsschutz zuständigen Gerichtsbarkeit entscheiden zu lassen. Die größere Erfahrung der ordentlichen Gerichtsbarkeit im Umgang mit Bewertungsfragen widerstreitet einer entsprechenden Änderung nicht zwingend. Denn zum einen ist der Umgang mit Bewertungsfragen auch den Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit vertraut; zum anderen besteht kein Zweifel, dass es den Richterinnen und Richtern der Verwaltungsgerichtsbarkeit möglich sein wird, sich innerhalb kurzer Zeit mit überschaubarem Aufwand in die neue Materie einzuarbeiten. Außerdem würde der die Verwaltungsgerichtsbarkeit treffende Einarbeitungsaufwand durch die Vorteile wett gemacht, die sich aus einer Vereinheitlichung des Rechtsweges für Primär- und Sekundärrechtsschutz ergeben.

bb) Recht der Baulandsachen

Mit einer Aufhebung des Artikels 14 Abs. 3 Satz 4 GG sollte die Aufhebung der abdrängenden Sonderzuweisung für Baulandsachen einhergehen. Gemäß **§ 217 Abs. 1 Satz 4 BauGB** entscheidet über den Antrag auf gerichtliche Entscheidung die Kammer für Baulandsachen. Die rechtsstaatliche Ausgestaltung der Verwaltungsgerichtsbarkeit macht auch diese historisch bedingte Sonderzuweisung seit langem unnötig und systematisch unerwünscht. Die Verwaltungsgerichte verfügen gerade im Bereich des Baurechts über eine besondere Sachkompetenz. Die Aufhebung des § 217 Abs. 1 Satz 4 BauGB diene der Rechtsvereinfachung. Sie eröffnet die Möglichkeit, das sich systematisch weder in den Zivil- noch in den Verwaltungsprozess einfügende Verfahrensrecht der §§ 218 bis 223, 226 bis 230 und 232 BauGB durch die allgemeinen prozessualen Regelungen der Verwaltungsgerichtsordnung unter Einschluss des in § 6 VwGO verankerten Einzelrichterprinzips zu ersetzen.

cc) Einfachgesetzliche Rechtswegzuweisungen

Eine Aufhebung der Artikel 14 Abs. 3 Satz 4 und 15 Satz 2 GG ermöglicht darüber hinaus die Bereinigung zahlreicher weiterer historisch bedingter Sonderzuweisungen im Entschädigungsrecht. Mit der Angleichung der Rechtswegzuweisungen im Bereich des Primär- und des Sekundärrechtsschutzes würde der o. g. Zielvorgabe, über

einen einheitlichen Lebenssachverhalt nach Möglichkeit innerhalb eines einzigen Rechtsweges zu entscheiden, in sachgerechter Weise Rechnung tragen.

In den Blick zu nehmen sind insoweit insbesondere **§ 40 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 Variante 1 VwGO**, aber auch **§ 18 Abs. 1 Satz 2 BoSoG**, **§ 88 Nr. 7 Satz 1 FlurbG**, **§ 30 Abs. 2 Satz 1 LBG**, **§ 59 Abs. 1 LBG**, **§ 144 Abs. 1 BBergG**, **§ 68 Abs. 1 IfSG**, **§ 49 Abs. 6 Satz 3 VwVfG Bd**, **§ 21 Abs. 6 BImSchG**, **§ 18 Abs. 1 Satz 5 AtG**, **§ 39 Abs. 1 Satz 1 WaStrG**, **§ 19 Abs. 4 Satz 3 WHG**, **§ 9 Abs. 1 Satz 4 KrWaffKontrG**, **§ 25 Abs. 3 Satz 1 SchBerG**, **§ 58 Abs. 2 BLG**, **Artikel 12 Abs. 1 NATOTrStat-VtrG**, **§ 32 Abs. 4 PflSchG**, **§ 13 Abs. 3 Satz 2 PatG** und **§ 56 Alt. 1 BPolG**.

Im Anschluss an eine Aufhebung des **§ 49 Abs. 6 Satz 3 VwVfG Bd** und der o. g. Sonderzuweisung für Baulandsachen wäre eine Aufhebung des **§ 49 Abs. 6 Satz 3 der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder** sowie der Rechtswegklausel des jeweiligen Landesenteignungsgesetzes (z. B. **§ 50 Abs. 1 Satz 2 EEG NW**, **§ 41 LEntG BW**) nur folgerichtig. Darüber hinaus wäre eine Anpassung der für Entschädigungsansprüche des Nichtverantwortlichen im Falle eines Notstands vorgesehenen landesrechtlichen Sonderzuweisungen (z. B. **§ 43 Abs. 1 OBG NW**, **§ 58 PolG BW**) anzustreben.

Gegen die Aufhebung dieser Sonderzuweisungen wurden seitens der gerichtlichen Praxis keine spezifischen Bedenken geltend gemacht.

dd) Recht der Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen

Demgegenüber kann im Interesse der Einheitlichkeit des Rechtsweges und unter Berücksichtigung der besonderen Sachkunde der ordentlichen Gerichtsbarkeit eine Aufhebung der abdrängenden Sonderzuweisung des **§ 13 Abs. 1 Satz 1 und 3 StrEG** nicht befürwortet werden.

Zu Recht wird seitens der gerichtlichen Praxis insoweit vor allem auf die besondere Sachkunde der ordentlichen Gerichte abgehoben.

ee) Übergangsrecht

Wegen der ob ihrer Qualifikation als Übergangsrecht nurmehr begrenzten Bedeutung dürfte es sich empfehlen, an den Rechtswegzuweisungen etwa des **§ 208 Abs. 1 BEG**, **§ 35 Abs. 1 WPapBerSchIG**, **§ 24 Abs. 1 WertAusglG** festzuhalten.

c) *Amtshaftungsrecht*

aa) Artikel 34 Satz 3 GG und § 40 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 Variante 1 VwGO

Gemäß **Artikel 34 Satz 3 GG** darf für den Anspruch auf Schadensersatz gegen den Staat oder einen sonstigen Träger öffentlicher Gewalt wie auch für den Rückgriff gegen den Amtsträger der ordentliche Rechtsweg nicht ausgeschlossen werden. Artikel 34 Satz 3 GG stellt selbst keine abdrängende Sonderzuweisung im Sinne des § 40 Abs. 1 VwGO dar. Diese findet sich vielmehr in **§ 40 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 Variante 3 VwGO**, ausweislich dessen für Schadensersatzansprüche aus der Verletzung öffentlich-rechtlicher Pflichten, die nicht auf einem öffentlich-rechtlichen Vertrag beruhen, der ordentliche Rechtsweg gegeben ist. Artikel 34 Satz 3 GG garantiert § 40 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 Variante 3 VwGO von Verfassungs wegen.

Die grundgesetzliche Vorschrift ist vornehmlich historisch erklärbar und gründet in dem Umstand, dass früher nur die ordentliche Gerichtsbarkeit mit persönlicher und sachlicher Unabhängigkeit ausgestattet war. Diese Erklärung hat mit der Herausbildung einer leistungsfähigen und unabhängigen Verwaltungsgerichtsbarkeit ihre Rechtfertigung eingebüßt. Eine weitere Erklärung für die Begründung des Rechtswegs zu den ordentlichen Gerichten ergibt sich aus dem Umstand, dass die Amtshaftung letztlich eine auf den Staat übergeleitete persönliche Haftung des Amtsträgers ist.

Die Justizministerinnen und Justizminister haben sich auf ihrer 76. Konferenz mit dem oben bereits angesprochenen Beschluss (ohne Gegenstimmen bei vier Enthaltungen) dafür ausgesprochen, die bestehenden Sonderzuweisungen für den Bereich der Amtshaftung aufzugeben.

Die Änderung des Artikels 34 Satz 3 GG dient in besonderer Weise der Rechtsvereinfachung. Gerade das Recht der Amtshaftung ist durch eine unerwünschte Rechtswegspaltung geprägt: Während Primärrechtsschutz regelmäßig durch die allgemeine und besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit gewährt wird, können Schadensersatzansprüche nur bei der ordentlichen Gerichtsbarkeit geltend gemacht werden. Aber auch innerhalb des Systems des sekundären Rechtsschutzes ist der Rechtsweg gespalten: Anders als für Schadensersatzansprüche ist für die Geltendmachung eines Folgenbeseitigungsanspruches der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet. Bedarf es schließlich im Vorfeld einer zivilprozessualen Amtshaftungsklage noch der Erhebung einer Auskunft- oder Feststellungsklage, so ist diese ebenfalls bei den Verwaltungsgerichten zu erheben. Diese Rechtswegzersplitterung ist sachlich nicht länger zu rechtfertigen.

Im Interesse der Gewährung effektiven Rechtsschutzes empfiehlt es sich, Artikel 34 Satz 3 GG auf die verfassungsrechtlichen Gewährleistung, dass im Streitfall der

Rechtsweg offen steht, zu reduzieren und einfachgesetzlich für Staatshaftungsklagen denjenigen Rechtsweg zu eröffnen, in dem auch über die Rechtmäßigkeit der die Staatshaftung begründenden Ausübung öffentlicher Gewalt zu entscheiden ist.

Die hiergegen von Teilen der beteiligten zivilgerichtlichen Praxis vorgetragenen Bedenken vermögen die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit einer diesbezüglichen Bereinigung der Rechtswegzuständigkeit nicht in Frage zu stellen. Dass die Fachgerichtsbarkeiten ebenfalls mit dem Delikts- und Schadensrecht vertraut sind, folgt schon aus der de lege lata gegebenen Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit für Streitigkeiten wegen Schadensersatzansprüchen aus öffentlich-rechtlichen Verträgen oder der Verletzung dienstrechtlicher Fürsorgepflichten. Die Praxis der Verwaltungsgerichte hat insoweit in der Vergangenheit weder Grund für die Befürchtung eines erhöhten Bearbeitungsaufwands noch Anlass für die Sorge um die Einheitlichkeit der schadensrechtlichen Rechtsprechung geboten. Vor diesem Hintergrund überwiegt das berechnete Interesse, einen einheitlichen Lebenssachverhalt innerhalb eines einheitlichen Rechtsweges zu entscheiden, das Interesse am Erhalt des Rechtswegs zu den ordentlichen Gerichten in Angelegenheiten der Amtshaftung.

bb) Einfachgesetzliche Rechtswegzuweisungen

Die Änderung des Artikels 34 Satz 3 GG gebietet in der Folge die Anpassung verschiedener einfachgesetzlicher Bestimmungen.

Zu nennen ist insoweit etwa **§ 6a Abs. 1 Satz 2 StGH-DDR**. Gleiches gilt - auch mit Blick auf den häufig konkurrierenden Folgenbeseitigungsanspruch, hinsichtlich dessen der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist, - für vermögensrechtliche Ansprüche aus öffentlich-rechtlicher Verwahrung nach Maßgabe des **§ 40 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 Variante 2 VwGO**.

Des Weiteren empfiehlt sich eine Anpassung der für Entschädigungsansprüche bei rechtswidrigen Maßnahmen im Ordnungsbehörden- beziehungsweise Polizeirecht vorgesehenen landesrechtlichen Sonderzuweisungen (z. B. **§ 43 Abs. 1 OBG NW**, **§ 58 PoIG BW**).

Gegen die vorstehenden Änderungen wurden seitens der beteiligten gerichtlichen Praxis keine spezifischen Bedenken erhoben.

cc) Übergangsrecht

Wegen der ob ihrer Qualifikation als Übergangsrecht nurmehr begrenzten Bedeutung dürfte es sich empfehlen, an der Rechtswegzuweisung etwa des **§ 42 Abs. 3 BRÜG** festzuhalten.

d) *Wirtschaftsverwaltungsrecht*

aa) Vergaberecht

Im Bereich des Vergaberechts könnte es sich empfehlen, eine Konzentration der Rechtswegzuständigkeit bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Aussicht zu nehmen.

Die zwischenzeitlich erreichte Dreiteilung des Vergaberechtsschutzes ist für den Rechtssuchenden kaum mehr zu durchschauen, aber auch für die Wirtschaft und die öffentlichen Auftraggeber nachteilig.

- Für den Bereich des so genannten „Kartellvergaberechts“ statuiert **§ 116 Abs. 3 GWB** die Zuständigkeit des für den Sitz der Vergabekammer zuständigen Oberlandesgerichts. Dieses ist zuständig für die Bearbeitung von Beschwerden gegen Entscheidungen der Vergabekammer betreffend die Vergabe von Aufträgen, welche die in § 2 VgV festgelegten EU-Schwellenwerte erreichen oder überschreiten.
- Für Aufträge, deren Volumen den maßgeblichen Schwellenwert nicht erreicht, bleibt das Vergaberecht Teil des öffentlichen Haushaltsrechts und insofern Innenrecht der Verwaltung. Das Haushaltsrecht, das den Staat als Auftraggeber insbesondere verpflichtet, Aufträge öffentlich auszuschreiben und das Gebot der Wirtschaftlichkeit zu beachten, dient nicht der Sicherung des Wettbewerbs oder der Einrichtung einer besonderen Wettbewerbsordnung für das Nachfrageverhalten des Staates. Ziel der haushaltsrechtlichen Vorgaben ist vielmehr ein wirtschaftlicher und sparsamer Umgang mit Haushaltsmitteln, der im öffentlichen Interesse liegt. In diesem so genannten „unterschwelligem Bereich“ liegt die Rechtswegzuständigkeit im Anschluss an den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 2. Mai 2007 - 6 B 10.07 - bei den Landgerichten.
- Für Streitigkeiten betreffend so genannte „Dienstleistungskonzessionen“, aber auch in Fallgestaltungen des Abgaben-, Subventions- oder Kommunalaufsichtsrechts ist dagegen unverändert der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet.

Bei der gerichtlichen Kontrolle von Vergabeentscheidungen sind folgende Interessen in einen sachgerechten Ausgleich zu bringen: (1) das öffentliche Interesse der staatlichen Stelle, die einen Auftrag vergibt, um ihre öffentlichen Aufgaben zu erfüllen; (2) das Interesse des erfolgreichen Bieters, der ein Interesse an einer raschen Zuschlagsentscheidung und an einer zuverlässigen Vertragserfüllung hat; (3) das Interesse der erfolglosen Bieter an möglichst effektivem Schutz ihrer privatrechtlich aus-

geformten Verfahrensrechte. Durch eine unangemessene Ausdehnung der Rechtsschutzmöglichkeiten erfolgloser Bieter können sowohl die öffentlichen Interessen, denen die Erfüllung des vergebenen Auftrags letztlich dienen soll, als auch die Interessen des erfolgreichen Bieters behindert oder sogar vereitelt werden. Wird andererseits erfolglosen Bietern durch die Verfahrensgestaltung effektiver Primärrechtsschutz versagt, kann das die Durchsetzung rechtlich begründeter individueller Anliegen verhindern und das öffentliche Interesse an einem rechtmäßigen Handeln der Verwaltung und an einem wirtschaftlichen Umgang mit Haushaltsmitteln beeinträchtigen. Trotz der hohen Bedeutung des Interesses an einer raschen Vergabeentscheidung und damit an der Möglichkeit einer sofortigen Ausführung der Maßnahme beinhaltet das Erfordernis effektiven Rechtsschutzes auch das Gebot, der Schaffung vollendeter Tatsachen so weit wie möglich zuvorzukommen.

Für den Bereich des Kartellvergaberechts hat sich der Gesetzgeber veranlasst gesehen, in den §§ 107 ff. GWB ein spezielles Verfahrens- und Prozessrecht zu schaffen, das von typischerweise im Verwaltungsverfahrens- und -prozessrecht beheimateten Instrumentarien wie etwa dem Untersuchungsgrundsatz (§ 110 und § 120 Abs. 2 i.V.m. § 70 Abs. 1 GWB), dem Recht auf Akteneinsicht (§ 111 GWB), der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde (§ 118 GWB) oder der Beiladung (§§ 109, 119 GWB) durchzogen ist. Die Anordnung der Zuständigkeit des für den Sitz der Vergabekammern zuständigen Oberlandesgerichts führt in Ländern wie etwa Nordrhein-Westfalen, in dem die Vergabekammern bei den Bezirksregierungen eingerichtet wurden, zur Zuständigkeit mehrerer Obergerichte, die sich im Falle einer Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges durch die Ansiedlung der Zuständigkeit bei dem nach § 2 VwGO landesweit zuständigen Oberverwaltungsgericht beziehungsweise Verwaltungsgerichtshof konzentrieren ließe.

Im unterschweligen Bereich fehlt es gänzlich an Verfahrensregelungen. Soweit sich für den erfolglosen Bieter überhaupt Unterlassungsansprüche ergeben können, sind diese bislang in aller Regel nicht durchsetzbar, da sie jedenfalls mit Erteilung des Zuschlags untergehen. Faktisch sind die erfolglosen Bewerber um eine Auftragsvergabe unterhalb des Schwellenwertes zumeist vom Primärrechtsschutz ausgeschlossen. Die Instrumentarien des Verwaltungsprozessrechts vermögen hier Abhilfe zu leisten und effektiven und zeitnahen Rechtsschutz zu gewährleisten. Der Verwaltungsgerichtsbarkeit sind derartige „Konkurrentenrechtsschutzsituationen“ etwa aus dem Beamten-, Hochschulzulassungs-, Subventions- oder Personenbeförderungsrecht auch und gerade im Hinblick auf die besondere Problematik der Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes vertraut. Eine Konzentration des Rechtsweges im Vergaberecht bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit könnte gegenüber dem bestehenden System der Rechtswegzuweisungen damit greifbare Vorteile bieten.

Von der Frage der rechtmäßigen Bieterauswahl zu trennen ist der zivilrechtliche Charakter der konkreten Auftragsvergabe. Dementsprechend werden Pflichtverletzungen im Vergabeverfahren weiterhin zivilrechtliche Schadensersatzansprüche aus culpa in

contrahendo, §§ 823, 826 BGB und § 126 GWB auslösen. Insoweit würde eine Verlagerung des Rechtswegs in Kartellvergabesachen an dieser Naht einen unterschiedlichen Rechtsweg zur Folge haben. Eine Erstreckung des Verwaltungsrechtswegs auch auf diese Ansprüche wäre mit dem Ziel nicht zu vereinbaren, den Rechtsweg von der materiellrechtlichen Einordnung der Streitigkeit abhängig zu machen.

Seitens der zivilgerichtlichen Praxis ist zudem auf die Bezüge des Vergaberechts zum Werk-, Dienstvertrags- und privaten Baurecht hingewiesen worden.

bb) Energiewirtschaftsrecht

Im Bereich des Energiewirtschaftsrechts empfiehlt sich eine Aufhebung der Sonderzuweisungen des § 75 Abs. 4 Satz 1 EnWG und des § 86 Abs. 1 EnWG.

§ 75 Abs. 4 Satz 1 EnWG regelt, dass über Beschwerden gegen Entscheidungen der Regulierungsbehörde ausschließlich das für den Sitz der Regulierungsbehörde zuständige Oberlandesgericht, in den Fällen des § 51 EnWG ausschließlich das für den Sitz der Bundesnetzagentur zuständige Oberlandesgericht entscheidet, und zwar auch dann, wenn sich die Beschwerde gegen eine Verfügung gegen das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie richtet. Nach **§ 86 Abs. 1 EnWG** findet gegen die in der Hauptsache erlassenen Beschlüsse der Oberlandesgerichte die Rechtsbeschwerde an den Bundesgerichtshof statt, wenn das Oberlandesgericht die Rechtsbeschwerde zugelassen hat.

Der in den §§ 75 ff. EnWG normierte Rechtsschutz verweist anders als etwa das Telekommunikationsgesetz nicht auf den Verwaltungsrechtsweg. Er orientiert sich eng am Rechtsschutzsystem des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

Regulierung verkörpert die besondere staatliche Steuerung von Wirtschaftssubjekten in sektorspezifischen Bereichen der herkömmlichen Daseinsvorsorge. Aufgabe der Regulierungsverwaltung ist unter anderem die Verwaltung eines dominanten Netzes, sei es im Telekommunikations- und Eisenbahnbereich, sei es im Bereich des Rechts der Strom- und Gaswirtschaft, sei es mit Abstrichen auch im Bereich des Rechts der Wasserwirtschaft, des Postrechts und bereichsspezifisch des Rundfunkrechts. Zum Regulierungsverwaltungsrecht gehören wirtschaftsüberwachungsrechtliche Regelungen wie Eingriffsbefugnisse der Regulierungsbehörde, etwa die Auferlegung von besonderen Pflichten oder die behördliche Entgelt- und Netzzugangsregulierung, ebenso wie das öffentlich-rechtliche Verfahrens- und Organisationsrecht.

Im Interesse einer einheitlichen Ausgestaltung des Rechtsschutzsystems gegen Entscheidungen der Regulierungsverwaltung in den Bereichen Telekommunikation, Post, Energie und Bahn empfiehlt es sich, die Sonderzuweisung aufzuheben und

den Rechtsweg zur Verwaltungsgerichtsbarkeit für Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen der Regulierungsbehörde zu eröffnen. Diese Bereinigung der Rechtswegzuweisung diene auch einer Vereinheitlichung der derzeit noch divergierenden Rechtswegzuständigkeiten innerhalb des Energiewirtschaftsgesetzes. Bereits jetzt ist für Rechtsbehelfe gegen die Versagung einer Genehmigung nach §4 EnWG der Verwaltungsrechtsweg gegeben. Mit dem Übergang der Rechtswegzuständigkeit auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit würde zugleich die Vorhaltung speziellen, dem zivilgerichtlichen Verfahren grundsätzlichen fremden Prozessrechts entbehrlich. Dies betrifft etwa die Regelungen zur aufschiebenden Wirkung der Beschwerde (§ 76 EnWG), zur Anordnung der sofortigen Vollziehung (§ 77 EnWG), zum Untersuchungsgrundsatz (§ 82 EnWG) oder zur Akteneinsicht (§ 84 EnWG).

Die Abteilung Öffentliches Recht des 66. Deutschen Juristentages hat im September 2006 mit großer Mehrheit beschlossen, dass zur Entscheidung im ersten Rechtszug das Verwaltungsgericht berufen und die Berufung ausgeschlossen sein soll. Es empfiehlt sich, diesen Beschluss aufzugreifen. Die Konzentration der erstinstanzliche Zuständigkeit bei einem Verwaltungsgericht und der Ausschluss der Berufung entsprechen dem in der Praxis bewährtem Rechtsschutzsystem in telekommunikationsrechtlichen Beschlusskammerverfahren und trügen dem von dem Gesetzgeber verfolgten Beschleunigungsgedanken angemessen Rechnung.

cc) Kartellverwaltungsrecht

Im Anschluss an eine Aufhebung der Rechtswegzuweisung in § 75 Abs. 4 Satz 1 EnWG sollte in einem zweiten Schritt auch das Kartellverwaltungsrecht unter dem Gesichtspunkt der Rechtswegebereinigung in den Blick genommen werden.

Gemäß **§ 63 Abs. 4 Satz 1 GWB** entscheidet über die Beschwerde gegen Verfügungen der Kartellbehörde ausschließlich das für den Sitz der Kartellbehörde zuständige Oberlandesgericht, in den Fällen der Zusammenschlusskontrolle ausschließlich das für den Sitz des Bundeskartellamts zuständige Oberlandesgericht, und zwar auch dann, wenn sich die Beschwerde gegen eine Verfügung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie richtet.

Hintergrund für die Sonderzuweisung der kartellverwaltungsrechtlichen Streitigkeiten war die Absicht des Gesetzgebers, sämtliche mit dem Wettbewerbsrecht in Zusammenhang stehende Streitigkeiten in einer Gerichtsbarkeit zu vereinen. Dieses Vorhaben ließ sich nur partiell realisieren: So ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit weiterhin etwa für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten zuständig, an denen Kartellbehörden nicht beteiligt sind, auch wenn die Streitigkeiten im Kartellrecht wurzeln; Gleiches gilt für Streitigkeiten, in denen kartellrechtliche Vorfragen zu entscheiden sind.

Das gerichtliche Beschwerdeverfahren dient dem Rechtsschutz gegen kartellverwaltungsrechtliche Entscheidungen. Die Beschwerde tritt an die Stelle einer verwaltungsgerichtlichen Klage. Die statthaften Beschwerdearten und das Beschwerdeverfahren tragen Züge verwaltungsgerichtlicher Verfahren. Die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten ist die vornehmste Aufgabe der Verwaltungsgerichte.

Die Zuweisung dieser Streitigkeiten zu den ordentlichen Gerichten macht die Vorhaltung zentraler verwaltungsprozessualer, dem Zivilprozess jedoch grundsätzlich fremder Instrumentarien erforderlich, so etwa die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde (§ 64 Abs. 1 GWB), die Anordnung der sofortigen Vollziehung einer Verfügung (§ 65 Abs. 1 GWB), die Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes im Wege der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde (§ 65 Abs. 2 GWB), die Beiladung (§ 67 Abs. 1 Nr. 3 GWB) oder die Anordnung der Geltung des Untersuchungsgrundsatzes (§ 70 Abs. 1 GWB).

Hier sprächen in rechtssystematischer Hinsicht gute Gründe dafür, die Sonderzuweisung der kartellverwaltungsrechtlichen Streitigkeiten zur ordentlichen Gerichtsbarkeit aufzugeben.

Andererseits darf die langjährige Erfahrung der Zivilgerichtsbarkeit im Umgang mit wirtschaftsrechtlichen Verfahren bei der Entscheidung über den Rechtsweg nicht unberücksichtigt bleiben. Außerdem ist mit Blick auf die oben dargelegten Ziele der Rechtswegbereinigung zu berücksichtigen, dass im Falle einer Aufhebung der Sonderzuweisung des § 63 Abs. 1 Satz 1 GWB die mit den Vorschriften des Dritten Teils des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vorgenommene einheitliche Eröffnung des Rechtswegs zu den ordentlichen Gerichten aufgegeben würde.

Bei dieser Ausgangslage spricht viel dafür, in einem zweiten Schritt nach der oben vorgeschlagenen Bereinigung des Rechtswegs im Energiewirtschaftsrecht in eine nähere Prüfung einzutreten, ob es sich empfiehlt, auch die Sonderzuweisung des § 63 Abs. 4 GWB aufzuheben. Führt diese Prüfung zu einem positiven Ergebnis, liegt es nahe, den Rechtsschutz entsprechend der vorgeschlagenen Zuweisung im Energiewirtschaftsrecht landesweit bei einem Verwaltungsgericht zu konzentrieren und die Berufung gegen dessen erstinstanzliche Entscheidungen auszuschließen.

dd) EG-Verbraucherschutzdurchsetzungsrecht

Gemäß **§ 13 Abs. 4 Satz 1 des Ende 2006 eingeführten EG-Verbraucherschutzdurchsetzungsgesetzes (VSchDG)** entscheidet über die Beschwerde gegen eine in § 13 Abs. 1 VSchDG aufgeführte Entscheidung ausschließlich das für den Sitz der zuständigen Behörde zuständige Landgericht. Nach **§ 24 Abs. 1 VSchDG** findet gegen die in der Hauptsache erlassenen Beschlüsse der Landgerichte die Rechtsbe-

schwerde an den Bundesgerichtshof statt, wenn das Landgericht die Rechtsbeschwerde zugelassen hat.

Auch hier könnte eine Aufhebung der Sonderzuweisungen und die hierdurch bewirkte Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges in Betracht gezogen werden.

Das Gesetz bedient sich zur Regelung des behördlichen Schutzes kollektiver Verbraucherinteressen klassischer Instrumentarien des Wirtschaftsverwaltungsrechts. Vor dem Hintergrund der bislang überwiegend zivilrechtlichen Ausgestaltung des Rechtsschutzes im deutschen Verbraucherschutzrecht hat der Gesetzgeber dennoch den Rechtsweg zur ordentlichen Gerichtsbarkeit eröffnet. Außerdem ist mit den §§ 13 ff. VSchDG ein aufwendiges neues, dem Zivilprozess weitgehend fremdes Verfahrensrecht geschaffen worden, das wie die zugrunde liegenden Bestimmungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen starke Bezüge zum verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz aufweist. Auf diesem Weg ist die sich angesichts der Rechtsnatur der gerichtlichen Auseinandersetzung an sich aufdrängende Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges vermieden worden.

e) *Berufsrecht*

Die Prüfung der Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes ist auch Gegenstand der gemäß **§ 111 Abs. 3 BNotO** und **§ 184 Abs. 3 PatAnwO** im ersten Rechtszug dem Oberlandesgericht und im zweiten Rechtszug dem Bundesgerichtshof zugewiesenen Verfahren. Diese Streitigkeiten sind öffentlich-rechtlicher Natur. Es geht um die Überprüfung von Verwaltungsakten, die nach der Bundesnotarordnung oder nach einer aufgrund der Bundesnotarordnung erlassenen Rechtsverordnung oder Satzung ergehen. Die Überprüfung von Verwaltungsakten ist aber eine klassische Aufgabe der allgemeinen und besonderen Verwaltungsgerichte. Eine Rechtfertigung für die Eröffnung des Rechtswegs zu den Zivilgerichten kann sich allenfalls - und auch dies nur in den Fällen des § 111 Abs. 3 BNotO - aus der Vertrautheit der ordentlichen Gerichtsbarkeit mit den Rechtsgebieten ergeben, in denen Notare ihre Amtstätigkeit entfalten. Hält man an dieser Sonderzuweisung fest, so sollte dies auch für **§ 15 Abs. 2 Satz 1 BNotO** gelten, der die Rechtswegzuständigkeit im Falle von Beschwerden wegen der Verweigerung der Urkunds- und sonstigen Tätigkeit des Notars regelt.

Die besondere Sachkunde des Anwaltsgerichtshofes mag dafür streiten, die Sonderzuweisungen des **§ 16 Abs. 5 Satz 2 BRAO** und des **§ 223 Abs. 1 Satz 1 BRAO** beizubehalten.

f) *Ordnungswidrigkeitenrecht*

Nach **§ 68 Abs. 1 Satz 1 OWiG** entscheidet beim Einspruch gegen einen behördlichen Bußgeldbescheid das Amtsgericht, in dessen Bezirk die Verwaltungsbehörde ihren Sitz hat. Es dürfte sich empfehlen, an dieser Sonderzuweisung im Ordnungswidrigkeitenrecht festzuhalten. Dies entspricht auch dem einhelligen Ergebnis der Praxisbefragung.

Für die Sonderzuweisung sprechen sowohl die Sachnähe der ordentlichen Gerichtsbarkeit als auch prozessuale Erwägungen: Wie das Strafrecht ist das Ordnungswidrigkeitenrecht Sanktionenrecht. Das Verfahren bei einem Einspruch gegen einen Bußgeldbescheid folgt über die Verweisung in § 46 OWiG weitgehend den Vorschriften der Strafprozessordnung, des Gerichtsverfassungsgesetzes und des Jugendgerichtsgesetzes. § 81 OWiG ermöglicht den Übergang vom Bußgeld- in das Strafverfahren. Während hierzu bislang ein rechtlicher Hinweis ausreicht, müsste im Falle einer Aufhebung der Sonderzuweisung ein verwaltungsgerichtliches Bußgeldverfahren an das Strafgericht verwiesen werden. Verweisungen in die umgekehrte Richtung ließen sich ebenfalls nicht vermeiden. Darüber hinaus streitet auch die hohe Dichte der Amtsgerichte für die Beibehaltung der Sonderzuweisung. Sie erspart den Verfahrensbeteiligten lange Anreisen und wirkt damit ressourcenschonend.

Nichts anderes gilt für **§ 103 OWiG** und **§ 104 OWiG**.

g) *Richtervorbehalte*

Wegen der Parallelen zum Haftrecht, insbesondere aber im Hinblick auf die größere Präsenz der Amtsgerichte in der Fläche sollte an der abdrängenden Sonderzuweisung des **§ 3 Satz 1 FEVG** festgehalten werden. Dies gilt auch für die Regelungen über die Zuständigkeit der Amtsgerichte für die Anordnung der Zurückweisungs-, Vorbereitungs- und Sicherungshaft (**§ 15 Abs. 5 Satz 1, § 62 i.V.m. § 106 Abs. 2 AufenthG**).

Eine Beibehaltung der bisherigen Rechtswegzuweisung dürfte sich unter dem Gesichtspunkt der Sachnähe auch in Bezug auf **§ 40 Abs. 2 Satz 1 BPolG, § 21 Abs. 1 IRG, § 22 Abs. 1 IRG** und **§ 334 Abs. 1 Satz 1 AO** sowie für **§ 110 Satz 1 StVollzG** und **§ 70 Abs. 1 Satz 3 FGG** empfehlen.

Hinsichtlich der **§ 98 Abs. 2 Satz 2 StPO, § 111e Abs. 2 Satz 3 StPO, § 111f Abs. 5 StPO, § 161a Abs. 3 Satz 2 StPO** und **§ 163a Abs. 3 Satz 3 Halbsatz 1 StPO** überwiegt die Nähe zum Ermittlungs- und Strafverfahren. Dass gleichwohl eine Betrauung der Verwaltungsgerichtsbarkeit auch in diesen Bereichen nicht gänzlich fern liegt, belegen etwa § 81b StPO oder § 16 Abs. 1 Satz 1 VwVG.

Aus den vorstehenden Erwägungen dürfte auch ein Festhalten an den Richtervorbehalten in **§ 40 Abs. 2 Satz 1 BPolG**, **§ 13 Abs. 1 Satz 1 IRG**, **§ 21 Abs. 1 IRG**, **§ 22 Abs. 1 IRG**, **§ 334 Abs. 1 Satz 1 AO** sachgerecht sein.

Keine andere Betrachtung dürfte im Ergebnis in Bezug auf **§ 66 Abs. 1 Satz 1 und 2 IRG**, **§ 7 Abs. 4 AÜG**, **§ 287 Abs. 4 Satz 3 AO**, **§ 326 Abs. 1 AO**, **§ 35 Satz 2 EGGVG**, **§ 39 Abs. 2 IRG**, **§ 25a Abs. 7 GebrMG**, **§ 57 Abs. 2 GeschmMG**, **§ 148 Abs. 3 MarkenG** oder **§ 142a Abs. 7 PatG** angezeigt sein.

Auf Grund der starken Parallelen zu strafprozessualen Eingriffsmaßnahmen und dem Auftreten von Gemengelagen, in denen der Übergang von einer Maßnahme der Gefahrenabwehr hin zu einer Maßnahme der Strafverfolgung nicht selten fließend ist, dürften auch ein Festhalten an den landesrechtlichen Richtervorbehalten zur Anordnung des verdeckten Einsatzes technischer Mittel zur Anfertigung von Bildaufnahmen und -aufzeichnungen in/aus einer Wohnung durch die Polizei (z. B. **§ 17 Abs. 3 Satz 5 PolG NW**, **§ 23 Abs. 2 PolG BW**), zur Anordnung des verdeckten Einsatzes technischer Mittel zum Abhören und Aufzeichnungen des gesprochenen Wortes in/aus einer Wohnung durch die Polizei (z. B. **§ 18 Abs. 3 Satz 5 PolG NW**, **§ 23 Abs. 2 PolG BW**), zur Anordnung des verdeckten Einsatzes technischer Mittel zum Mithören/zur Aufzeichnung des nicht öffentlich gesprochenen Wortes/der Anfertigung von Bildaufnahmen und -aufzeichnungen in/aus einer Wohnung durch den Verfassungsschutz (z. B. **§ 7 Abs. 2 Satz 5 VSG NW**, **§ 6 Abs. 3 LVSG BW**), zur Anordnung der Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung (z. B. **§ 21 Abs. 3 Satz 2 PolG NW**), zur Anordnung einer Rasterfahndung (z. B. **§ 31 Abs. 4 Satz 2 PolG NW**), zur Anordnung der Fortdauer einer Freiheitsentziehung (z. B. **§ 36 Abs. 2 Satz 1 PolG NW**, **§ 28 Abs. 3 Satz 3 und 4 sowie Abs. 4 PolG BW**) oder zur Anordnung einer Wohnungsdurchsuchung (z. B. **§ 42 Abs. 1 Satz 2 PolG NW**, **§ 31 Abs. 5 PolG BW**) sachgerecht sein.

e) Sonstige Rechtswegzuweisungen an die ordentliche Gerichtsbarkeit

Der Gewährleistung einer Rechtsschutzgewährung durch möglichst sachkundige Gerichte dürften auch die Sonderzuweisungen in **§ 13 GVG**, soweit Strafsachen betroffen sind, **§ 23 Abs. 1 EGGVG**, **§ 766 Abs. 1 Satz 1 ZPO**, **§ 11 Abs. 1 RPfIG**, **§ 2 Inso**, **§ 45 PStG**, **Artikel 7 § 1 Abs. 4 und 5 Satz 1 FamRÄndG** sowie **§ 36 Abs. 1 und 3 PUAG** und die entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen (z. B. **§ 26 UAG NW**, **§ 20 Abs. 1 UAG BW**) rechtfertigen.

Die Sachnähe zum Zivilrecht lässt auch die Beibehaltung der Sonderzuweisung des **§ 12 Abs. 3 Satz 1 BJagdG** sachgerecht erscheinen.

f) *Rechtswegzuweisungen mit Bezügen zum Finanz- oder Sozialrecht*

Die in zahlreichen Vorschriften vorgesehenen Rechtswegzuweisungen zur Finanz- oder Sozialgerichtsbarkeit tragen den unter der unter Ziffer 2. dargelegten Kriterien angemessen Rechnung. Einer Aufhebung der Sonderzuweisungen in **§ 33 Abs. 1 FGO**, **§ 34 Abs. 1 MOG**, **§ 8 Abs. 3 WoPG** und **§ 14 Abs. 4 KiStG NW** beziehungsweise in **§ 51 Abs. 1 SGG**, **§ 227a Abs. 2 BEG**, **§ 11 Abs. 2 Satz 1 BWKAuslG**, **§ 88 Abs. 7 Satz 1 SVG**, **§ 51 Abs. 3 Satz 1 ZDG**, **§ 19 Abs. 2 EhfG**, **§ 7 Abs. 1 Satz 1 OEG**, **§ 68 Abs. 2 IfSG**, **§ 10 Abs. 3 Satz 1 HHG**, **§ 15 BKGG**, **§ 13 Abs. 1 Satz 1 BErzGG**, **§ 13 Abs. 1 Satz 1 BEEG**, **§ 10 Abs. 2 ZVALG** oder **§ 66 Abs. 1 Satz 2 SGB X** bedarf es somit nicht.

g) *Rechtswegzuweisungen mit Bezügen zum Patentrecht*

Mit der unter Ziffer 2. erläuterten Konzeption stehen auch **§ 66 Abs. 1 Satz 1 MarkenG**, **§ 133a Satz 1 MarkenG**, **§ 34 Abs. 1 SortSchG** in Einklang.

h) *Sonstige Rechtswegzuweisungen*

Die Sonderzuweisungen des **§ 17 Abs. 2 Satz 1 WBO** und des **§ 2 Abs. 1 Satz 1 LwVfG** begegnen mit Blick auf die Sachkunde der betroffenen Gerichte keinen Bedenken. Gleiches gilt im Ergebnis in Bezug auf **§ 4 Abs. 1 Satz 2 JVEG**.



Ernst Burgbacher
Mitglied des Deutschen Bundestages
Parlamentarischer Geschäftsführer
der FDP-Bundestagsfraktion

Ernst Burgbacher, MdB · Dorotheenstr. 101 10117 Berlin

Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Dienstgebäude
Jakob-Kaiser-Haus
Dorotheenstr. 101
10117 Berlin
Tel: (030) 227 – 77889
Fax: (030) 227 – 76167
Email:
ernst.burgbacher@ bundestag.de
Homepage:
www.ernst-burgbacher.de

privat
Postfach 1112
78635 Trossingen
Tel: (07425) 21 400
Fax: (07425) 52 16

4. Februar 2008

Anlage 4

Thema: Effiziente Strukturen in der Arbeitsverwaltung – Auflösung der Bundesagentur für Arbeit

I. Sachverhaltsdarstellung

Die Lage am Arbeitsmarkt hat sich trotz der sog. Hartz-Reformen nicht grundlegend verbessert. Die aktive Arbeitsmarktpolitik zeigt nicht die notwendigen Erfolge, um die Arbeitslosigkeit dauerhaft abzubauen.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit geht in seinem Kurzbericht vom 26. Juli 2006 zur aktuellen Projektion zum Arbeitsmarkt 2006 davon aus, dass die Zahl der registrierten Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt 2006 bei 4,56 Millionen liegt. Während sie im Rechtskreis des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) aufgrund vor allem konjunktureller Einflüsse gesunken ist, ist die Lage im Rechtskreis des SGB II weitgehend unverändert.

Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hat seit 1991 um 3,8 Millionen Personen oder 13 Prozent abgenommen, die Vollzeitbeschäftigung sogar um 5 Millionen Personen bzw. 18 Prozent (IAB-Kurzbericht, Ausgabe Nr. 26 vom 28. Dezember 2005). Den rund 40 Millionen Erwerbstätigen stehen im Januar 2008 ca. 3,6 Millionen registrierte Arbeitslose gegenüber.

Neben weiterhin konjunkturellen Gründen sind für die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit die hohen Arbeitskosten und die mangelnde Flexibilität im Kündigungsschutz, Arbeits- und Tarifrecht verantwortlich. Die strukturellen Probleme des Arbeitsmarktes müssen angegangen werden. Dazu gehört auch eine durchgreifende Reform der Arbeitsverwaltung, die sich auf die Wirksamkeit und Effizienz ihrer Organisation und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen konzentriert.

Von den im Haushalt 2006 der Bundesagentur für Arbeit (BA) für den Bereich des SGB III angesetzten Einnahmen von 52 Mrd. Euro sind nur gut die Hälfte (knapp 28 Mrd. Euro) für Ersatzleistungen des Arbeitsentgelts (Versicherungsleistungen im engeren Sinne) vorgesehen. Die restlichen Mittel fließen in die Arbeitsmarktpolitik oder werden für sonstige Aufgaben einschließlich Aussteuerungsbetrag und Verwaltungsaufgaben aufgewendet. Nach neusten Berechnungen erwartet die BA für das Jahr 2007 einen Überschuss von rund als 18 Mrd. Euro.

Die BA gliedert sich in 178 Agenturen für Arbeit mit rund 660 Geschäftsstellen, 10 Regionaldirektionen, die Zentrale in Nürnberg, die Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV), das BA-Bildungsinstitut, die Führungsakademie, die Fachhochschule des Bundes – Fachbereich Arbeitsverwaltung, die Verwaltungsschulen der BA, das BA-IT-Systemhaus, das BA-Servicehaus und das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Insgesamt beschäftigt die BA zzt. ohne Altersteilzeit und Beurlaubungen knapp 104 000 Mitarbeiter, davon rd. 65 000 im Bereich des SGB III und rd. 29 000 im Bereich des SGB II. Für den SGB-III- Bereich waren in der BA im Jahr 2005 nur 13 500 Personen in der Vermittlung eingesetzt.

II. Problem- und Zieldarstellung

Die Effekte und Effizienz der einzelnen Maßnahmen sind nach allen bisher bekannt gewordenen Untersuchungen mit großer Skepsis zu betrachten. Dies gilt in besonderem Maße für Personalserviceagenturen (PSA) und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM). Sie erweisen sich von allen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen als am wenigsten geeignet, die Teilnehmer wieder in den regulären Arbeitsmarkt einzugliedern.

Der Umbau der Arbeitsmarktpolitik durch die sog. Hartz-Reformen ist weitgehend gescheitert. Dies belegt der Bericht der wissenschaftlichen Evaluierung der Reformpakete Hartz I bis Hartz III im Auftrag der Bundesregierung. Danach sind nicht nur die arbeitsmarktpolitischen Instrumente überwiegend schlecht bewertet, sondern auch die BA selbst. Das Ziel, die BA in einen modernen Dienstleister für Arbeitsuchende zu verwandeln, wurde nicht erreicht. 53 Prozent aller Betriebe haben 2005 überhaupt nicht mit der BA zusammengearbeitet – 2004 waren es nur 41 Prozent. Nach Untersuchungen des IAB aus dem Jahr 2005 wurden nur 30 Prozent aller offenen Stellen der BA gemeldet. Nur 9 Prozent aller besetzten Stellen wurden durch direkten Kontakt mit der BA vermittelt.

Der Bundesrechnungshof hat in seinem Bericht vom 19. Mai 2006 bei der Umsetzung der Arbeitsmarktreform Hartz IV gravierende Mängel in der Konstruktion des Gesetzes und der Verwaltungspraxis festgestellt. Demnach werden Einsparmöglichkeiten nicht ausgeschöpft, Vermittlungsaktivitäten weisen zum Teil erhebliche Mängel auf und bei der Prüfung von Leistungskürzungen gibt es erhebliche Versäumnisse. Zu den Vermittlungsaktivitäten der Grundsicherungsstellen hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass die Grundsicherungsstellen die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente der Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht ausreichend nutzen, um Hilfebedürftigkeit zu vermeiden oder die Dauer der Hilfe der Bedürftigkeit zu verkürzen.

Auch der Ombudsrat der Bundesregierung – Grundsicherung für Arbeitsuchende – hat in seinem Abschlussbericht vom 23. Juni 2006 ausgeführt: „Die Aufgaben im SGB-II-Bereich, vor allem Betreuung und Vermittlung, überfordern dagegen jede zentral angelegte Problemlösung und Organisationsform. Dieser Bereich ist der alten Sozialhilfe verwandter als der Vermittlung im ersten Arbeitsmarkt. Seine Organisationsstrukturen müssen sachverhaltsnah gestaltet werden. Sie erfordern klare Entscheidungskompetenzen vor Ort, eine enge Verbindung zwischen den Bemühungen um Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt und den kommunalen Verantwortungsbereichen, die Zusammenarbeit mit anderen sozialpolitischen Betreuungsaufgaben auf kommunaler und regionaler Ebene und die Gewährung eines erheblichen lokalen und regionalen Ermessens“.

Schon im Jahr 2001 hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass die BA Organisationsmängel aufweist, darüber hinaus kamen bereits im gleichen Zeitraum fundamentale Fragen nach den Verantwortungsstrukturen im deutschen Sozialsystem und der Kontrolle von Selbstverwaltungskörperschaften auf. Diese

Probleme konnten bis zum heutigen Zeitpunkt nicht oder nur unzulänglich gelöst werden.

Jeder Vertreter der Selbstverwaltung, der die BA beaufsichtigt, hat eigene Interessen: Die Arbeitgeber werden verleitet, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Lösung betrieblicher Personalpolitik zu missbrauchen, weil die Arbeitsagentur Altersteilzeit-Regelungen, Gehaltsaufschläge und Rentenbeiträge mitfinanziert. Die Gewerkschaften versuchen, mit Hilfe arbeitsmarktpolitischer Instrumente die Interessen ihrer Mitglieder und hauptamtlichen Funktionäre zu bedienen, nicht die Bedürfnisse der Arbeitslosen.

In der gegenwärtigen Form wird die Arbeitsförderung ihren wesentlichen Funktionen nur unzureichend gerecht, nämlich Ausgleichsprozesse auf dem Arbeitsmarkt zu erleichtern, Anreize zu schaffen, angebotene Arbeit auch anzunehmen und strukturelle Langzeitarbeitslosigkeit abzubauen bzw. zu vermeiden.

Neben den Aufgaben einer Versicherungsanstalt und der Vermittlung nimmt die BA eine Vielzahl weiterer Aufgaben wahr. Sie wurde durch die grundsätzliche Zuständigkeit für das Arbeitslosengeld II mit neuen Aufgaben belastet. Die Vermittlungstätigkeit der BA, die schon in 2004 bei der Vermittlung in ungeforderte Beschäftigung mit nur 1,4 Arbeitslosen pro Monat und Betreuer einen Tiefpunkt erreicht hatte, leidet unter der mit der Umsetzung der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe verbundenen Belastung der Mitarbeiter. Vorrang hat die Antragsbearbeitung für das Arbeitslosengeld II; diese Zeit fehlt für die Vermittlungstätigkeit und Betreuung. Das von der Bundesregierung selbst gesetzte Ziel des Forderns und Förderns ist auf der Strecke geblieben.

Neben der grundsätzlichen Verantwortung für das steuerfinanzierte Arbeitslosengeld II gehören zu den Aufgaben der BA weite Teile der Finanzierung von Weiterbildung und allgemeine soziale Aufgaben, z. B. die Förderung Behinderter, bei denen es sich um gesamtstaatliche Aufgaben handelt.

Die Folge der Überwälzung vieler grundsätzlich gesamtgesellschaftlicher Aufgaben auf die Arbeitslosenversicherung ist eine unübersehbare Fülle von Instrumenten, die vorgeblich die Arbeitsmarktchancen für die verschiedenen Zielgruppen unter den Arbeitslosen verbessern sollen. Alle Beteiligten nutzen so die Arbeitslosenversicherung, um beschäftigungspolitische Lasten auf Dritte – die beitragszahlenden Arbeitgeber und Arbeitnehmer – abzuwälzen. Der private Sektor

wird durch den zweiten Arbeitsmarkt bedrängt. Werden die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung auf diese Weise in den Dienst gesamtgesellschaftlicher Aufgaben gestellt, werden die Möglichkeit und die dringende Notwendigkeit verspielt, den Beitragssatz zu senken.

Alle arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sind dringend auf Umfang, Wirksamkeit und Effizienz zu überprüfen, denn Arbeitsmarktpolitik ist nur dann effektiv und effizient, wenn es ihr gelingt, mit möglichst geringem Mitteleinsatz Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder möglichst rasch zu beenden.

Ein zentrales strukturelles Problem der Arbeitsverwaltung ist ihr nicht mehr überschaubarer Bürokratismus. Mit einer Vielzahl von Erlassen, Richtlinien und Verordnungen wird versucht, Einzelfallgerechtigkeit herzustellen, ohne Berücksichtigung der damit verbundenen Kosten. Die nach wie vor fast unüberschaubare Vielzahl an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen unter Festlegung feinsten Tatbestandsvoraussetzungen und Leistungshöhen belastet die Arbeitsverwaltung und ist für Bürger wie Unternehmen nicht mehr durchschaubar. Dies führt zu einem Wettbewerb zwischen den unterschiedlichen Leistungen. Die Maßnahmen sollten daher in wenigen Kategorien zusammengefasst werden, über die die jeweilige zuständige Kommune nach pflichtgemäßem Ermessen flexibel, effektiv und am Einzelfall orientiert entscheiden kann.

Alle arbeitsmarktpolitischen Programme sind stärker nach den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Effizienz öffentlich auszuschreiben. Projektträger müssen zukünftig im Wettbewerb untereinander stehen. Durch ständige Leistungsvergleiche ist der Qualitätswettbewerb zusätzlich zu verstärken. Die öffentlich subventionierte, unfaire Konkurrenz für mittelständische Unternehmen und Existenzgründer durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und die sog. Ein-Euro-Jobs muss zurückgefahren werden. Sie haben sich von allen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen als am wenigsten geeignet erwiesen, die Teilnehmer wieder in den regulären Arbeitsmarkt einzugliedern.

Insgesamt muss deutlich hervorgehoben werden, dass das wesentliche Ziel die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt ist. Die Zielgruppenorientierung muss deutlich verbessert werden: Die Maßnahmen sollten sich ausschließlich auf die

Arbeitslosen mit den gravierendsten Risikomerkmale beschränken. Gleichzeitig müssen die Maßnahmen Gelegenheit zur praxisnahen Qualifizierung bieten. Ihre Laufzeiten müssen verkürzt werden. Auch darf während der Maßnahmen die Vermittlungsberatung und Arbeitsplatzsuche nicht eingestellt werden.

Verfahrensvoraussetzung zur Umsetzung dieser Ziele ist die Auflösung der BA.

III. Vorschläge

Um im Interesse der Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt eine Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zu erreichen, ist es notwendig, das Versicherungsprinzip in der Arbeitslosenversicherung deutlich zu stärken. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind auf Umfang und Wirksamkeit zu überprüfen und mit den allgemeinen sozial- und strukturpolitischen Aufgaben – soweit noch sinnvoll und nötig – aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren.

Zwingend erforderlich hierfür ist eine grundlegende organisatorische Neuausrichtung der Arbeitslosenversicherung und -vermittlung. Die Arbeitslosenversicherung muss auf die Deckung des Risikos des Einkommensverlustes bei Erwerbslosigkeit für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte grundsätzlich für die ersten 12 Monate beschränkt werden. In der Arbeitslosenversicherung muss wieder eine Gesamtäquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen hergestellt werden. Ziel der Leistungen muss es unverändert sein, Arbeitnehmer durch eine von der Bedürftigkeit unabhängige Versicherungsleistung, die an die Stelle des ausfallenden Entgeltes tritt, vor den wirtschaftlichen Folgen der Arbeitslosigkeit zu schützen. Diese Aufgaben sind von einer Bundesversicherungsagentur zu übernehmen, die sich auf das Kerngeschäft der Arbeitslosenversicherung beschränkt.

Die Kommunen erhalten mehr Verantwortung. Sie nehmen die Aufgaben der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wahr. Aufgrund ihrer Nähe zum Arbeitsmarkt, insbesondere für Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte, und der Möglichkeit, die für eine Wiedereingliederung von Problemgruppen in den Arbeitsmarkt notwendigen Maßnahmen zu bündeln, haben sie entscheidende Vorteile gegenüber den Arbeitsagenturen. Den Job-Centern bei den Kommunen sind die personellen und

sächlichen Mittel im Voraus als Budget zur Verfügung zu stellen. Die Bereitstellung der notwendigen Mittel durch den Bund ist im Grundgesetz festzuschreiben.

Die geteilte Trägerschaft zwischen der BA, den Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen ist der zentrale Systemfehler von Hartz IV. Mit den Arbeitsgemeinschaften wurde eine zusätzliche Verwaltungsebene eingeführt, in der die Verantwortlichkeiten nicht geklärt sind. Konsequenz sind Doppelzuständigkeiten, Kompetenzgerangel, Verwischung finanzieller Verantwortlichkeiten und hohe Verwaltungskosten. Die Verantwortlichkeiten für die Grundsicherung für erwerbsfähige Langzeitarbeitslose sollten daher auf einen Träger konzentriert werden. Dies können aufgrund ihrer Erfahrungen aus der Sozialhilfe und ihrer Nähe zum Bürger nur die Kommunen sein.

Die Neuorganisation der Aufgaben der Arbeitslosenversicherung führt zu einer deutlichen Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung und leistet damit einen wichtigen Beitrag zu mehr Wachstum und Beschäftigung. Allein durch die Abschaffung doppelter Verwaltungsstrukturen, die Abschaffung der Restriktionen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes, die Abschaffung des Aussteuerungsbetrages und die Abschaffung ineffizienter Arbeitsförderungsinstrumente können kurzfristig deutliche Einsparungen erzielt werden. Weitere Einsparungen in Milliardenhöhe ergeben sich durch den mit der Neukonzeption verbundenen Abbau von Arbeitslosigkeit durch schnellere und effizientere Arbeitsvermittlung.

Für eine erfolgversprechende Neuorganisation am Arbeitsmarkt sind folgende z.T. einfachgesetzliche Einzelmaßnahmen notwendig:

1. Die BA wird in ihrer jetzigen Form aufgelöst und ihre Aufgaben neu zugeordnet. Den Kernbereich der Arbeitslosenversicherung übernimmt eine Bundesversicherungsagentur.

– Da Arbeitslosigkeit wegen unkalkulierbarer Risiken, z. B. konjunkturelle Schwankungen, schwere Rezessionen und das Problem der Kumulation von Risiken, nur schwer auf dem privaten Versicherungsmarkt zu versichern ist, bleibt ein staatlicher Rahmen für die Arbeitslosenversicherung zunächst erforderlich. Soweit wie möglich sind jedoch privatwirtschaftliche Grundsätze zu verankern. Es wird daher

eine Versicherungsagentur als bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales gegründet. Die Agentur ist alle 2 Jahre einer externen Wirtschaftsprüfung nach den Regeln der Privatwirtschaft zu unterziehen. Die drittelparitätischen Selbstverwaltungsstrukturen in der BA und in den Verwaltungsausschüssen auf lokaler Ebene, die zu Selbstbedienungsmentalität und Verschwendung geführt haben, werden abgeschafft.

– Die Bundesversicherungsagentur für Arbeitnehmer wird auf die Kernaufgaben der Arbeitslosenversicherung beschränkt. Sie konzentriert sich auf die Aufgaben einer Leistungsabteilung (Versicherungsfunktion). Sie wird von sachfremden Aufgaben wie z. B. der Auszahlung des Kindergeldes, der Ausbildungsberatung, der Umschulung, allgemeinen sozial- und strukturpolitischen Aufgaben wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie den in den Haushalt der BA verschobenen Programmen befreit. Versicherungsfremde Leistungen dürfen nicht von der Arbeitslosenversicherung, sondern müssen aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. Sie stellen eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe dar. Dadurch kann der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung deutlich gesenkt werden.

– Die Bundesversicherungsagentur schließt mit den Arbeitnehmern Versicherungsverträge ab. Es erfolgt eine klare Trennung zu Vermittlungs- und Qualifizierungstätigkeiten, die von privaten Anbietern und den Job-Centern übernommen werden.

2. Die Leistungen der Versicherungsagentur beschränken sich auf die Absicherung des Risikos Arbeitslosigkeit für einen Zeitraum von 12 Monaten. Es handelt sich um eine Pflichtversicherung. Das Arbeitslosengeld sichert im Wesentlichen den bisherigen Lebensstandard ab. Der zu versichernde Personenkreis bleibt unverändert. Die Versicherungsagentur übernimmt für diese 12 Monate die Beiträge zur Sozialversicherung. Antragstellung auf Arbeitslosengeld, Forderungseinzug und Beratung erfolgen über Mitarbeiter der Versicherungsagentur in den Job-Centern.

– Um das Versicherungsprinzip und eine verantwortungsbewusste Inanspruchnahme von Versicherungsleistungen noch weiter zu stärken, wird den Versicherten in der Arbeitslosenversicherung eine Wahlfreiheit bei den Tarifen eingeräumt. Damit kann

die Arbeitslosenversicherung ihre Leistungen noch genauer auf die individuellen Bedürfnisse ihrer Versicherten ausrichten und gleichzeitig die so möglich gewordenen Einsparungen in Form von niedrigeren Beiträgen an die Versicherten weitergeben.

– Die Versicherungsagentur bietet Grund- und Wahltarife an. Enthalten in dem Grundtarif sind generell das Bewerbertraining und ein marktgerecht ausgestalteter Vermittlungsgutschein, der vom ersten Tag der Arbeitslosigkeit an eingelöst werden kann. Die Versicherten können sich mit diesem Gutschein an private Arbeitsvermittler aber auch an die Arbeitsvermittlung in den Job-Centern der Kommunen wenden, die ihrerseits untereinander im Wettbewerb um diese Gutscheine stehen.

– Der Wert der Vermittlungsgutscheine ist gestaffelt und fällt für Problemgruppen wie Geringqualifizierte höher aus. So kann es für Vermittler attraktiv werden, Arbeitslose auch aus Problemgruppen zu vermitteln. Dadurch, dass der Gutschein Teil der Versicherungsleistung ist, wird die Wertschätzung der Vermittlungsleistung gestärkt, die bisher als kostenlos gilt. Bei erfolgreicher und nachhaltiger Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt, d. h. nach einer hinreichend langen Verweildauer im Betrieb, können die Vermittlungsgutscheine von den Arbeitsvermittlern bei der Versicherungsagentur abgerechnet werden.

– Im Grundtarif weiterhin enthalten sind der Anspruch auf Insolvenzgeld, Kurzarbeitergeld und das ab der Schlechtwetterzeit 2006/2007 statt der bisherigen Winterbauförderung mögliche Saisonkurzarbeitergeld. Hierbei handelt es sich um vor allem konjunkturabhängige Leistungen.

– Das Saisonkurzarbeitergeld wird durch Leistungen aus einer Umlage auf tarifvertraglicher Grundlage ergänzt. Die Umlage für das Insolvenzgeld wird schon jetzt allein von den Unternehmern getragen. Die Mittel für das Insolvenzgeld werden von den Berufsgenossenschaften jährlich nachträglich durch eine Umlage bei den Arbeitgebern aufgebracht. Zukünftig soll der Beitrag für das Insolvenzgeld an die Versicherungsagentur abgeführt werden und die Auszahlung über die Versicherungsagentur erfolgen. Zur Vermeidung kurzfristiger, konjunkturbedingter

Erhöhungen sollte mittelfristig eine Umstellung vom Umlageverfahren auf eine Kapitaldeckung erfolgen.

– Auch der Gründerzuschuss ist Bestandteil des Grundtarifs, um frühzeitig Anreize für eine Beendigung der Arbeitslosigkeit durch Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit zu fördern. Aufgrund der Förderdauer von 9 bzw. 15 Monaten muss der Anspruch jedoch spätestens mit Ablauf des dritten Monats der Arbeitslosigkeit geltend gemacht werden. Bei späterer Inanspruchnahme übernimmt die Versicherungsagentur die Leistung für die Restlaufzeit des Arbeitslosengeldbezugs.

– Weiterhin werden die Leistungen zur Förderung der Teilnahme an Transfermaßnahmen von der Versicherungsagentur wahrgenommen. Es handelt sich um Maßnahmen der präventiven Arbeitsmarktpolitik, mit der die Eingliederung von Arbeitnehmern, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind, bezweckt wird.

– Eine Möglichkeit für Wahltarife sollte ein Wahlrecht für einen niedrigeren Tarif verbunden mit einer Karenzzeit sein. Dann entsteht der Anspruch auf Arbeitslosengeld nicht unmittelbar zum Entlassungszeitpunkt, sondern z. B. erst nach einer Karenzwoche. Eine solche Form des Selbstbehalts ist geeignet, die eigentlichen Versicherungsfälle stärker von den missbräuchlichen Gestaltungsfällen zu trennen. Bei freiwilligen Arbeitsplatzwechseln kann es bislang für den Einzelnen rational und für die Gemeinschaft kostspielig sein, die erneute Arbeitsaufnahme zeitlich zu verschieben, um in der Zwischenzeit Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung geltend zu machen. Aber auch bei einem unfreiwilligen Arbeitsplatzwechsel erscheint es sinnvoll, den Arbeitnehmern die Möglichkeit zu eröffnen, in der ersten Woche zunächst auf Ersparnisse zurückzugreifen. Gleichzeitig müssen die so möglich gewordenen Einsparungen in Form von niedrigeren Beiträgen direkt an die Versicherten weitergegeben werden, die diese Option nutzen.

– Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wie Qualifizierungs- und Trainingsmaßnahmen sowie Mobilitätshilfen sind nicht in der Grundabsicherung enthalten, aber über Wahltarife versicherbar. Der Versicherte erhält bei Inanspruchnahme ein Wahlrecht hinsichtlich der Angebote von zertifizierten Anbietern von Fort- und Weiterbildung. Damit wird der Wettbewerb im Fortbildungssegment gestärkt. Ebenfalls über Wahltarife kann der Anspruch auf

Zuschüsse zu Bewerbungs- und Reisekosten und Unterhaltsgeld bei Teilnahme an beruflicher Weiterbildung erworben werden.

– Die Versicherungsagentur schließt mit den Arbeitnehmern Versicherungsverträge ab. Der bisherige Arbeitgeberanteil zur Arbeitslosenversicherung wird dem Arbeitnehmer zunächst steuerfrei ausgezahlt und der Gesamtbeitrag zur Arbeitslosenversicherung aus dem Entgelt entrichtet. Damit kann sich auch die Inanspruchnahme beitragsmindernder Optionen wie die Karenzzeit für den Arbeitnehmer bei der Nettoentgeltberechnung unmittelbar positiv auswirken.

– Die bisherige Unterscheidung zwischen Arbeitgeberanteil und Arbeitnehmeranteil wird im Interesse einer größeren Klarheit über die tatsächliche Traglast der Beiträge aufgehoben. Zwar tragen derzeit die Unternehmen die Hälfte der Zahllast, über Preiserhöhungen und Entlassungen wird diese jedoch weitergewälzt, so dass es letztlich bereits jetzt die Arbeitnehmer sind, die die gesamte Abgabenlast tragen.

3. Für internationale Aufgaben und die Bereitstellung von Internetangeboten für die überregionale Arbeitsvermittlung wird eine Arbeitsmarktagentur als nachgeordnete Bundesbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales gegründet. Die Agentur ist alle 2 Jahre einer externen Wirtschaftsprüfung nach den Regeln der Privatwirtschaft zu unterziehen.

– Die Arbeitsmarktagentur übernimmt die internationale Arbeitsvermittlung, die Koordinierung überregionaler Sonderprogramme und die Abwicklung von Werkvertragsabkommen. Sie übernimmt damit weite Teile der Aufgaben der aufzulösenden ZAV, z. B. bei der Vermittlung von Arbeitskräften aus dem Ausland und Saisonarbeitnehmern.

– Die Arbeitsmarktagentur erhält eine entscheidungskompetente Stabstelle als Partner der Bundesländer für länderbezogene Projekte.

– Weiterhin stellt die Arbeitsmarktagentur per Internetdatenbanken Angebote und Informationen zur Unterstützung der überbezirklichen und internationalen Arbeits- und Ausbildungsvermittlung zur Verfügung (virtueller Arbeitsmarkt).

- Weiterhin verfügt die BA über zentrale Servicebereiche, die entweder organisatorisch verselbständigt und privatisiert oder von der Arbeitsmarkt- agentur übernommen werden können. Dazu gehören z. B. die Bereiche IT-Dienstleistungen und Statistik.

4. Teilbereiche der BA werden privatisiert.

- Verselbständigt und in private Trägerschaft gestellt werden das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und die Fachhochschule des Bundes – Fachbereich Arbeitsverwaltung sowie die Führungsakademie und die Verwaltungsschulen der BA.

- Die Aufgaben der ZAV im Bereich der Arbeitsvermittlung, z. B. im Be- reich der Managementvermittlung und der Vermittlung von Führungskräften der Wirtschaft, werden von privaten Arbeitsvermittlern wahrgenommen.

- Den technischen Beratungsdienst übernehmen die Berufsgenossenschaften.

5. Die Kommunen nehmen die Aufgaben einer längerfristigen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wahr. Aufgrund ihrer Nähe zum Arbeitsmarkt, insbesondere für Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte, und der Möglichkeit, die für eine Wiedereingliederung von Problemgruppen in den Arbeitsmarkt notwendigen Maßnahmen zu bündeln, haben sie einen entscheidenden Vor- teil gegenüber den Arbeitsagenturen. Das bedeutet zugleich, dass die kommunale Ebene finanziell adäquat auszustatten ist. Die primäre Verantwortung des Bundes für die Arbeitsmarktpolitik wird über eine finanzielle Beteiligung des Bundes sichergestellt.

- Damit sich die Vermittlungstätigkeit der Kommunen nicht nur auf den regionalen Bereich begrenzt, wird den Job-Centern auferlegt, alle gemeldeten Stellen unverzüglich in den virtuellen Arbeitsmarkt einzugeben. Dies ermöglicht den Zugriff der Job-Center sowie der Arbeitsmarktagentur auf alle gemeldeten offenen Stellen.

– Mit der Reform einhergehen muss ein dauerhafter föderaler Finanzausgleich: Da die Wahl des geeigneten Instrumentes zur Arbeitsplatzvermittlung von Ort zu Ort anders ausfallen wird, muss der Bund den Kommunen einen – je nach ihren Aufwendungen und der regionalen Arbeitsmarktsituation – jährlich im Voraus festgelegten Betrag geben, so dass ein Budgetsystem mit dem Anreiz zum sparsamen Haushalten geschaffen wird. Städte und Gemeinden können nicht verbrauchte Mittel, etwa weil sie besonders viele Menschen vermittelt haben, zur Hälfte behalten. Gleichzeitig müssen sie Unterdeckungen zu 2 Dritteln selbst aus ihren Haushalten begleichen.

– In den Kommunen werden flächendeckend Job-Center eingerichtet. In den Job-Centern werden die Zuständigkeiten und die Durchführungsverantwortung für das Arbeitslosengeld II und die Vermittlung und Qualifizierung von Arbeitslosen, die nicht mehr unter den Versicherungsschutz der Arbeitslosenversicherung fallen, und die arbeitsmarktpolitischen Instrumente gebündelt. Hier sollen Zeitarbeitsfirmen, Bildungs- und Therapieangebote ebenso verfügbar sein wie etwa eine Schuldnerberatung aber auch Vertreter der Versicherungsagentur als Ansprechpartner für Arbeitslose während der Arbeitslosigkeit. Die Job-Center sind Anlaufstellen für alle arbeitssuchenden Personen. Sie gewährleisten eine umfassende Betreuung und treffen alle im Einzelfall notwendigen Entscheidungen. Sie koordinieren alle Kompetenzen, die zur Eingliederung in Erwerbsarbeit und zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit notwendig sind. Für die Betroffenen bedeutet das, dass sie eine bürgernahe Anlaufstelle haben und nicht mehr mit einer Vielzahl von Behörden konfrontiert werden.

– Den Job-Centern, die die Aufgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik der örtlichen Agenturen für Arbeit übernehmen, müssen im Interesse eines zielgerichteten und effizienten Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Instrumente weitere Entscheidungsbefugnisse hinsichtlich der Verwendung der Haushaltsmittel und der Entwicklung geeigneter Instrumente für die Integration Erwerbsloser eingeräumt werden. Damit werden die Innovationsfähigkeit in der Arbeitsmarktpolitik und der Wettbewerb unter den Job-Centern gefördert.

– Die Job-Center übernehmen von den Agenturen für Arbeit die Aufgaben der Arbeits- und Berufsberatung, die Arbeits- und Ausbildungsstellenvermittlung sowie

die Gewährung von Berufsausbildungsbeihilfen. Die Leistungen der Arbeitsförderung werden von den Kommunen nach Ablauf des Versicherungszeitraums in der Arbeitslosenversicherung von 12 Monaten übernommen.

– Weiterhin erhalten die Job-Center die Durchführungsverantwortung für die an die Arbeitgeber zu leistenden Eingliederungs- und Einstellungszuschüsse und Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose. Das Gleiche gilt für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, welche in den westlichen Bundesländern sofort und in den östlichen Bundesländern mittelfristig abgeschafft werden.

6. Die Antragsbearbeitung und Auszahlung von Kindergeld wird auf die Finanzämter übertragen. Bereits jetzt ist das Bundesamt für Finanzen fachlich für das Kindergeld zuständig. Die Auszahlung von Kindergeld zählt nicht zu den Kernbereichen der Arbeitsverwaltung und ist daher aus ihrem Aufgabenkatalog zu streichen.

7. Der ärztliche und psychologische Dienst wird auf die Gesundheitsämter übertragen. Dieser Dienst zählt nicht zu den Kernbereichen der Arbeitsverwaltung und ist daher aus ihrem Aufgabenkatalog zu streichen.

8. Mit Inkrafttreten des SGB IX (§ 22 ff.) am 1. Juli 2001 wurde für die Rehabilitationsträger, das sind die gesetzlichen Krankenkassen, die BA, die Träger der gesetzlichen Unfall- und der Rentenversicherung sowie die Träger der Kriegsopferversorge, der öffentlichen Jugendhilfe und der Sozialhilfe die Verpflichtung eingeführt, bis Ende des Jahres 2002 ein flächendeckendes Netz an gemeinsamen Servicestellen einzurichten.

Es ist zu prüfen, ob die Leistungen für behinderte Menschen, die heute durch die BA verwaltet werden, in den Kompetenzbereich der bereits vorhandenen Servicestellen überführt werden können. Hierfür müssten im Rahmen eines Leistungsgesetzes für Menschen mit Behinderung diese Servicestellen ausgebaut und mit größeren Kompetenzen ausgestattet werden.

9. Die Kommunen nehmen die Aufgaben der Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten wahr, bei denen sich Verdachtsmomente im Leistungs- und Antragsverfahren ergeben. Fälle, die eine Außenprüfung erforderlich machen, werden auch hier vom Zoll übernommen.

10. Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) wird abgeschafft. Die Erlaubnispflicht für gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung entfällt damit. Qualitätsstandards sind im Wege der Selbstverpflichtung der Branche zu gewährleisten.

Leiharbeit hat sich als Brücke zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nicht nur in beschäftigungspolitisch erfolgreichen Ländern, sondern auch in Deutschland bewährt. Zeitarbeit in Deutschland ist ein wirkungsvolles und effizientes Instrument zur Eingliederung arbeitsloser Menschen in den ersten Arbeitsmarkt. Sie ist längst ein anerkanntes Instrument der Wirtschaft geworden. Deshalb sind die mit dem AÜG verbundenen Einschränkungen im Interesse einer intensiveren Nutzung des Instruments der Arbeitnehmerüberlassung und eines flexiblen Arbeitskräfteeinsatzes abzuschaffen.

11. Die Förderung nach dem Altersteilzeitgesetz entfällt. Mit dem Altersteilzeitgesetz wurden Mitnahmeeffekte ausgelöst. Die Unternehmen haben mit dem Altersteilzeitmodell einen Weg gefunden, die Förderung für den Abbau von Arbeitsplätzen zu nutzen. Die verkürzte Beschäftigung älterer Arbeitnehmer erfolgt auf Kosten der Beitragszahler.

12. Die Regionaldirektionen werden abgeschafft.

13. Das Personal folgt der Aufgabe. Die Mitarbeiter der BA werden entsprechend ihrem Tätigkeitsbereich und Know-how in den Job-Centern, der Arbeitsmarkt- und Versicherungsagentur, der Zollverwaltung und den Finanz- und Gesundheitsämtern eingesetzt. Je nach Beamten- oder Angestelltenstatus sind Möglichkeiten von Versetzungen, Änderungskündigungen und Übernahme der Beschäftigungsverhältnisse im Wege des Betriebsübergangs zu prüfen. Bei den Privatisierungen sollten die Möglichkeiten der Übernahme der Angestellten und Beistellung der Beamten geprüft werden. Auch sollte der Übergang in eine selbständige Tätigkeit unterstützt werden.

Kurzfassung der vorgeschlagenen Maßnahmen:

- Auflösung der BA in ihrer jetzigen Form und Gründung einer leistungs- und kundenorientierten Versicherungsagentur;
- Einrichtung einer kleinen Arbeitsmarktagentur für überregionale und internationale Aufgaben mit einer entscheidungskompetenten Stabstelle als Partner der Bundesländer für länderbezogene Projekte;
- Abschaffung der Regionaldirektionen;
- Auszahlung des Arbeitgeberanteils zur Arbeitslosenversicherung steuerfrei an den Arbeitnehmer;
- Herausnahme versicherungsfremder Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung und Einführung von Wahlтарifen;
- Übertragung der Verantwortung für die Arbeitsmarktpolitik auf die Job-Center bei den Kommunen;
- Überprüfung und Vereinfachung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente;
- Organisation einer effizienten und nachhaltigen Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt;
- Die Aufgaben der Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV) werden auf die Arbeitsmarktagentur übertragen bzw. von privaten Anbietern wahrgenommen;
- Neuorganisation der weiteren Aufgaben der BA, z. B. Privatisierung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und der Fachhochschule des Bundes – Fachbereich Arbeitsverwaltung sowie der Führungsakademie und der Verwaltungsschulen der BA.