

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

Arbeitsunterlage  
044

## **Fachdiskurs 2**

### **Fachdiskursunterlagen**



### Aufstellung der Fachdiskursunterlagen (FD 2)

<b>Unterlage</b>	<b>Erstellt von</b>	<b>Titel</b>	<b>Seite</b>
<b>FD 2 - 01</b>	<b>Land Brandenburg</b>	<b>Stellungnahme</b>	<b>5 – 12</b>
<b>FD 2 - 02</b>	<b>Ernst Burgbacher, MdB (FDP-Fraktion)</b>	<b>Bundesagentur für Arbeit</b>	<b>13 – 28</b>
<b>FD 2 - 03</b>	<b>Innenministerium Baden Württemberg</b>	<b>Beiträge</b>	<b>29 – 68</b>
<b>FD 2 - 04</b>	<b>Land BW</b>	<b>Entwurf des Berichts</b>	<b>69 – 103</b>
<b>FD 2 - 05</b>	<b>Freistaat Thüringen</b>	<b>Änderungswunsch zum Bericht</b>	<b>104 – 107</b>
<b>FD 2 - 06</b>	<b>BMJ</b>	<b>Überarbeitete Entwürfe von Bericht und Synopse</b>	<b>108 – 165</b>
<b>FD 2 - 07</b>	<b>Deutscher Landkreistag Duppré</b>	<b>Stellungnahme zum Berichtsentwurf FD 2 - 06</b>	<b>166 - 167</b>



## **Beiträge zu den Fachdiskursen**

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

Fachdiskurs 1  
FD 1 – 03

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

Fachdiskurs 2  
FD 2 - 01

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

Fachdiskurs 3  
FD 3 - 11



Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg | Postfach 900255 | 14438 Potsdam

Kommission von Bundestag und Bundesrat  
zur Modernisierung der Bund-Länder-  
Finanzbeziehungen  
c/o Deutscher Bundestag  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Steinstraße 104 - 106  
14480 Potsdam

Hausruf: (0331) 866 - 6001

Fax: (0331) 866 - 6666

Internet: [www.mdf.brandenburg.de](http://www.mdf.brandenburg.de)

Potsdam, den 1. Februar 2008

Sehr geehrte Damen und Herren,

gerne nehme ich die Gelegenheit wahr, für die Berichterstattung in den Fachdiskursen Beiträge zu leisten.

Die Einführung einer Bundessteuerverwaltung eröffnet nach hiesiger Auffassung Möglichkeiten, die Effizienz des Steuervollzugs und die Effektivität der Steuerverwaltung zu steigern. Ein Vorschlag hierzu liegt entsprechend des vorgeschlagenen Musters in der Anlage 1 bei.

FD 3\*

Im Rahmen der bisherigen Diskussion zu den Verwaltungsthemen wurde auch die Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik thematisch aufgegriffen. Dieser Vorschlag wird abgelehnt. Die der Ablehnung zugrundeliegenden Argumente sind in der Anlage 2 skizziert.

FD 2\*

Die Informationstechnik (IT) unterstützt die Informationsbereitstellung und –vermittlung sowohl verwaltungsintern als auch in Beziehung zu Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen. Die bundesstaatliche Ordnung führt zu unterschiedlichen IT-Lösungen. Aus meiner Sicht sollte sich die Nutzung einheitlicher Verfahren oder einheitlicher Schnittstellen ausschließlich an den Kommunikationsbeziehungen orientieren.

FD 1\*

Hier sind die Länder bereits bestrebt, durch geeignete Gremien verbindliche Standards vorzugeben. Eine zentrale Koordinierungs- und Steuerungskompetenz des Bundes wird hier nicht als zielführend angesehen.

Neben diesen eher vorrangig zu behandelnden Themen möchte ich auf zwei weitere Änderungsvorschläge hinweisen, die ggf. einer weiteren Diskussionsrunde in der Kommission vorbehalten sein könnten. Es handelt sich hierbei um Änderungsvorschläge beim Unterhaltsvorschussgesetz und bei der Kostenerstattung für die Jugendhilfe nach Einreise, die entsprechend des vorgeschlagenen Musters in den Anlagen 3 und 4 beigefügt sind.

FD 1\*

Ich bitte diese Auffassungen bei der Berichterstattung durch die Fachdiskurse zu berücksichtigen. Weitere Stellungnahmen behalte ich mir in Abhängigkeit der von anderer Seite in die Fachdiskurse eingebrachten Themen bzw. bei Vorlage der Berichtsentwürfe der Fachdiskurse vor.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Rudolf Zeeb

## Thema: Steigerung der Effizienz der Steuerverwaltung

### I. Sachverhaltsdarstellung

Nach der bestehenden Aufgabenverteilung des Grundgesetzes werden die Steuergesetze des Bundes im Wesentlichen durch die Länder vollzogen. Im Zuge der Föderalismusreform I wurden bereits erste Maßnahmen mit der Zielrichtung getroffen, den Steuervollzug zu verbessern.

### II. Problem- und Zielbeschreibung

Nach wie vor bestehen erhebliche Defizite:

- Gefährdung der Steuergerechtigkeit, weil die Gesetzmäßigkeit der Besteuerung, d. h. Ausschöpfung der Steuerquellen und Gleichmäßigkeit der Besteuerung in Deutschland nicht mehr gewährleistet sind,
- erheblicher Abstimmungsaufwand aufgrund der notwendigen Koordinierung zwischen Bund und Ländern führt zu Reibungsverlusten und behindert eine effektive Steuerung der Finanzverwaltung mit erheblichen finanziellen Folgen,
- deutlich erschwerte zielorientierte und konsequente Modernisierung durch die Einführung moderner IT-Systeme,
- erschwert die Zusammenarbeit (und damit die Harmonisierungsbestrebungen) in der Europäischen Union.

### III. Vorschlag

- Vollzug der Steuergesetze in einer vom Bund zentral gesteuerten Bundessteuerverwaltung

**Thema: Regionalisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik**

- Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit setzt an Rahmenbedingungen an (Wirtschafts-, Struktur-, Finanzpolitik, Arbeits- und Tarifrecht, Arbeitszeitpolitik etc.), für die der Bund maßgeblich die Verantwortung trägt. Die aktive Arbeitsmarktpolitik muss deshalb (ebenso wie Vermittlung und passive Leistungen) weiterhin in einheitlicher Gesetzgebungskompetenz des Bundes bleiben. Die Trennung von aktiver Arbeitsmarktpolitik und passiven Leistungen untergräbt zudem die Einheit von Fördern und Fordern, wie sie in den Sozialgesetzbüchern II und III angelegt ist.
- Eine Vielzahl unterschiedlicher landesrechtlicher Regelungen würde dem Ziel der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse entgegenstehen und in den Ländern durch den Aufbau eigener Umsetzungsstrukturen zu unnötigen Kostenbelastungen führen.
- Eine Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik würde erhebliche Eingriffe in das Gefüge der Bund-Länder-Finanzbeziehungen mit beträchtlichen finanziellen Risiken insbesondere für die strukturschwachen Länder und Gemeinden nach sich ziehen. Die bundeseinheitlich gesteuerte und finanzierte Arbeitsmarktpolitik trägt hingegen durch die Mittelverteilung unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten Rechnung.
- Eine Erweiterung regionaler Gestaltungsmöglichkeiten kann durch die Stärkung der Entscheidungsspielräume der regionalen Arbeitsmarktakteure und verbindliche Abstimmungsprozesse im Bereich der Arbeits-, Wirtschafts- und Strukturpolitik zwischen Bund, BA und Ländern ohne verfassungsrechtliche Änderungen erfolgen.

Aus diesen Gründen wird eine Regionalisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik abgelehnt.

**Thema: Aufgabenbündelung Unterhaltsvorschussgesetz (UVG)**

## I. Sachverhaltsdarstellung

Die Geldleistungen nach dem UVG werden zu einem Drittel vom Bund, zu zwei Dritteln von den Ländern getragen. Der Anteil der Länder kann durch landesgesetzliche Regelung auf Länder und Gemeinden aufgeteilt werden (§ 8 Abs. 1 UVG); von dieser Befugnis konnte für den Landeshaushalt Brandenburgs wegen der strikten Konnexität keine Entlastung erzielt werden. Durch Landesrecht ist die zuständige Stelle zu bestimmen; im Land Brandenburg sind dies die örtlichen Träger der Jugendhilfe (Landkreise und kreisfreien Städte). Die aus dem Übergang von Ansprüchen gemäß § 7 UVG resultierenden Einnahmen sind von den Ländern zu einem Drittel an den Bund abzuführen (§ 8 Abs. 2 UVG).

Derzeit sind bei der Administration der Geldleistungen eine Vielzahl von Stellen beteiligt:

- Bund und Bundeskasse: Veranschlagung, Bewirtschaftung und kassenmäßige Abwicklung der Ausgaben und Einnahmen des Bundes
- Land (Ministerium, Landesjugendamt): Veranschlagung und Bewirtschaftung der Ausgaben und Einnahmen des Bundes und des Landes, Zuweisung der Mittel an die öffentlichen Träger der Jugendhilfe
- Kommunen: Antragsbearbeitung, Zahlbarmachung der Geldleistungen, Geltendmachung und Vereinnahmung der Rückzahlungen aus § 7 UVG, Weiterleitung der Einnahmen an das Land.

## II. Problem- und Zielbeschreibung

Die Zuständigkeitsverteilung für die Gesetzgebung (Bund) und die Mittelbereitstellung (Bund, Land) führt dazu, dass zumindest bei den Ländern eine realistische Veranschlagung und eine Beschränkung der überplanmäßigen Ausgaben nur unzureichend möglich ist.

## III. Vorschlag

Entflechtung der Zahlungsströme/Finanzierungsverantwortlichkeit i.V.m. Beibehaltung der Regelungszuständigkeit beim Bund zur Gewährleistung bundeseinheitlicher Leistungsstandards

## Thema: Errichtung einer Zentralstelle für die Kostenerstattung für Jugendhilfe nach Einreise

### I. Sachverhaltsdarstellung

Gem. § 89d Abs. 1 SGB VIII sind Kosten, die ein örtlicher Träger aufwendet, unter bestimmten Bedingungen vom Land zu erstatten. Unmittelbar kostenpflichtig für die Leistungen sind die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, in deren Jugendamtsbereich die Minderjährigen erstmalig in Obhut genommen worden sind. Die mittelbare Kostenübernahme erfolgt bei Personen, die im Ausland geboren sind, gem. § 89d Abs. 3 SGB VIII auf dem Erstattungswege durch das Land, das im Wege eines „Fallverteilungsverfahrens“ durch das Bundesverwaltungsamt bestimmt wird. Die Bestimmung des Landes, das unabhängig von der Frage, in welchem Land die Kosten entstehen, die Fallkosten zu erstatten hat, erfolgt aufgrund eines Belastungsvergleichs: Die Länder werden dabei grundsätzlich in Höhe ihres Anteils an der Bevölkerung (Königsteiner Schlüssel) mit den insgesamt im Vorjahr angefallenen Kosten belastet. Dem so ermittelten „Soll-Kostenanteil“ werden die Aufwendungen gegenübergestellt, die dem jeweiligen Land im Betrachtungszeitraum tatsächlich durch Kostenübernahmen entstanden sind. Bei der Ermittlung des aktuellen Saldos je Land werden auch noch nicht ausgeglichene Rückstände bzw. Überschüsse aus den Vorjahren berücksichtigt. Ein unmittelbarer Ausgleich der Salden zwischen den Ländern findet nicht statt. Ergibt sich aus der Berechnung des Bundesverwaltungsamtes, dass ein Land in eine „Schuldnerposition“ geraten ist, werden ihm vermehrt Fälle zur Übernahme der anfallenden Kosten, zugewiesen. Länder, die „Überzahlungen“ geleistet haben, werden durch die Zuweisung einer geringeren Zahl von Fällen entlastet.

### II. Problem- und Zielbeschreibung

In der Praxis führt die Anwendung dieses Verfahrens immer wieder zu einem „Aufschaukeln“ von Rückständen oder von Überschüssen, da die Kosten von Fall zu Fall sehr unterschiedlich sind und sich über die Zuweisung der Fallzahlen nicht automatisch ein Ausgleich von Rückständen bzw. Überschüssen ergibt. Da das Verfahren außerdem durch die Tatsache belastet ist, dass nicht vorauszusehen ist, wie sich die Zahl der zu betreuenden Kinder entwickelt, sind die Kostenbelastungen für die einzelnen Länder in den Folgejahren praktisch nicht vorhersehbar. Dies führt zu Problemen bei der Haushaltsaufstellung und bei der Haushaltsführung. Aus fachlicher Sicht ist außerdem negativ zu bewerten, dass durch das Fehlen einheitlicher Regelungen die Behandlung und damit einhergehend auch die Kosten der einzelnen Fälle je Gestehungsland sehr unterschiedlich ist.

### III. Vorschlag

Es sollte ~~eine~~ entweder auf Bundes- oder auf Landesebene eine Zentralstelle eingerichtet werden, die die fachlichen und finanziellen Aufgaben aus dem Verfahren übernimmt. Diese hätte die Aufgabe, das komplette Verfahren der Kostenerstattung an die Leistungserbringer durchzuführen und anschließend den Nettoaufwand nach dem Königsteiner Schlüssel zeitnah auf die einzelnen Länder zu verteilen. Das setzt einen einmaligen Ausgleich der Salden voraus.



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

Ernst Burgbacher, MdB · Dorotheenstr. 101 10117 Berlin

An das Sekretariat der Kommission  
zur Modernisierung der  
Bund-Länder-Finanzbeziehungen

- per Email -

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

Fachdiskurs 2  
FD 2 - 02

**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

## **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 Bereich 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 Vorteil 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 Kriegspferfürsorge, 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.

**INNENMINISTERIUM  
BADEN - WÜRTTEMBERG  
DER MINISTERIALDIREKTOR**

Postfach 10 24 43 • 70020 Stuttgart  
E-Mail: poststelle@im.bwl.de  
FAX: 0711/231-5000

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

Datum 4. Februar 2008  
Durchwahl 0711 231-3021  
Aktenzeichen Z  
(Bitte bei Antwort angeben)

c/o Deutscher Bundestag  
11011 Berlin  
Platz der Republik 1

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

Fachdiskurs 2  
FD 2 - 03

**Beiträge zum Fachdiskurs 2 (Länderseite)**

Sehr geehrte Frau Pendzich-von Winter,  
sehr geehrter Herr Dr. Risse,

der Anlage entnehmen Sie bitte Beiträge der Länder zum Fachdiskurs 2, welche ich Ihnen auch im Namen von Herrn Staatssekretär Lieber zur weiteren Veranlassung übersenden darf.

Mit freundlichen Grüßen

gez.  
Arnold

**Föderalismuskommission 2****Ausgabenautonomie, Standards - strukturell und sektoral - Abweichungsrechte und Bandbreiten (Soziales, Justizthemen, sonstiges)**

Die Länder legen eine gemeinsame Stellungnahme für den Fachdiskurs 2 der Föderalismuskommission 2 vor. 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 auf Länderseite ist wegen der eng bemessenen Vorlagefrist nicht erfolgt. Es handelt sich daher um ein Bandbreitenpapier, in dem sich unterschiedliche Länderpositionen wiederfinden. Es besteht weiterer Klärungsbedarf, insbesondere bei den Vorschlägen mit entsprechenden Hinweisen und solchen, die unterschiedliche Zustimmung, teilweise aber auch Ablehnung erfahren haben. Die Länder tragen die Stellungnahme aber als Diskussionsgrundlage für die weiteren politischen Beratungen in der Kommission mit.

**I. Strukturelle Standardabweichungsmöglichkeiten:****1. Allgemeine Hinweise:**

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 ganz 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 engerer 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 und Migrationsbewegungen 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)*).

Die Flexibilisierung von Standards ist allerdings im Einzelfall durchaus nicht unumstritten. So werden insbesondere im Bereich der 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 den unterschiedlichen Bedürfnissen und Problemen der Regionen Rechnung tragen, aber dabei zugleich sicherstellen, dass den Bürgerinnen und Bürgern wesentliche staatliche Leistungen grundsätzlich im gleichen Umfang zur Verfügung gestellt werden.

## 2. Einzelvorschläge:

### a. Erweiterung des Katalogs des Art. 72 Abs. 3 GG:

#### (1) Vorschlag:

Aufnahme weiterer Gesetzgebungsmaterien in den Katalog der Abweichungsrechte des

Art. 72 Abs. 3 GG.

(2) Begründung:

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 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 dabei jedoch auch auf Länderseite unterschiedliche Vorstellungen. Teilweise wird auch 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.

b. **Schaffung einer neuen Flexibilisierungs- und Experimentierklausel in Art. 72 Abs. 4 GG neu:**

(1) 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)“

Begründung:

Für geeignete Sachgebiete soll den Ländern in Form einer Flexibilisierungs- und Experimentierklausel eine befristete Abweichungsmöglichkeit gewährt werden, um besonderen regionalen Bedürfnissen nach einer sachlich und zeitlich begrenzten Flexibilisierung bundesgesetzlicher Standards Rechnung zu tragen und eigene Konzepte zu erproben. Zur Wahrung der gesamtstaatlichen Interessen erhält der Bundesgesetzgeber ein Vetorecht; alternativ könnte das Vetorecht auch allein dem Bundestag zugeordnet werden.

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. Daneben sieht der Vorschlag als 2. Handlungsalternative eine Experimentierklausel vor.

Ziel des Vorschlags ist nicht die Absenkung der vom Bund vorgegebenen Standards im Sinne eines „Wettlaufs nach unten“. Es geht angesichts wachsender regionaler Unterschiede im Gegenteil darum, den Ländern Möglichkeiten zu eröffnen, bundesgesetzliche Standards so anzupassen, dass ihr Ziel mit Blick auf die jeweiligen örtlichen Gegebenheiten, z.B. im Hinblick auf eine nachteilige demographische Entwicklung, dennoch und bestmöglich erreicht werden kann. Besondere Bedeutung hat diese Flexibilisierung auch mit Blick auf das in der Föderalismusreform 2 angestrebte Ziel engerer Verschuldungsgrenzen und die damit weiter zunehmende Begrenztheit der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Nur vor Ort ist die Information vorhanden, welche Anpassungsmaßnahmen nötig sind, welche Leistungen vielleicht zurückgefahren werden können und welche erhöht werden müssen oder welche Alternativen zu vorhandenen Infrastrukturen verfügbar sind (*Stellungnahmen Prof. Dr. Schneider, Prof. Dr. Calliess, Prof. Dr. Thum, Stenografischer Bericht, 8.Sitzung, S. 223 (A), S. 254 (B) und (C), S. 255 (A)*).

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 Interesse an bundeseinheitlichen Vorgaben ein Bedürfnis nach Bewältigung der Folgen „ungleichwertiger Lebensverhältnisse“ regelmäßig überwiegt. Über die Reichweite einer Neuregelung gibt es auf Länderseite 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 spezifischen Zielsetzung als Instrument zur Berücksichtigung besonderer regionaler, auf „ungleichwertigen Lebensverhältnissen“ beruhender Bedürfnisse und zur Erprobung neuer gesetzgeberischer Konzepte unterscheidet sich die vorgeschlagene Regelung fundamental von den im Ansatz weiter reichenden, nämlich voraussetzungslosen und nicht befristeten Abweichungsrechten, die den Ländern als Ergebnis der Föderalismuskommission 1 durch Art. 72 Abs. 3 zugestanden wurden; zum Teil wird hier noch Klärungsbedarf gesehen. Klärungsbedarf besteht darüber hinaus in Bezug auf die mit dem Vorschlag verbundene Verflechtung von Regelungskompetenzen im Bund-Länder-Verhältnis, ein als solches bezeichnetes Spannungsverhältnis zwischen dem Erfordernis bundeseinheitlicher Regelung und regionalen Abweichungen sowie der Frage,

ob eine Regelung auf verfassungsrechtlicher Ebene erforderlich ist.

c. **Haushaltswirtschaftliches Abweichungsrecht:**

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

Begründung:

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 im Zusammenhang mit einer wirtschaftlichen Rezession, 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, mit denen Verfahren gestrafft und Effizienzverbesserungen erreicht werden können. 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 Systematik der konkurrierenden Gesetzgebung wird nicht verändert. Die Aufnahme der Regelung in Art. 109 GG ist verfassungssystematisch wegen des engen Sachzusammenhangs der Abweichungsoption mit einer dauerhaft soliden Haushaltswirtschaft gerechtfertigt; durch die Anknüpfung an Art. 104a Abs. 4 GG wird dieser Zusammenhang nochmals verdeutlicht. Allerdings erlaubt die spezifische Zielsetzung des Vorschlags als flankierendes haushaltsrechtliches Instrument keine Erweiterung auf allgemeine Standards wie z.B. bundesrechtliche Infrastruktur- oder Umweltstandards, die mittelbar jedoch Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte entfalten können.

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 Abwanderungseffekte verstärken. Von der jeweiligen Haushaltslage 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 Abwei-

chungsrecht erheblich Vorschub geleistet würde) kaum zustimmungsfähig erscheint und zunächst eingehend – auch unter verfassungsrechtlichen Aspekten (z. B. Wahrung des Sozialstaatsprinzips) diskutiert werden müsste.

d. **Erlass eines „Standardabweichungsgesetzes“:**

(1) Generelles „Standardabweichungsgesetz“:

(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 ermächtigt.*

(b) Begründung:

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 Demokratieprinzip 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.

(2) Einzelfallbezogenes „Standardabweichungsgesetz“:

(a) Vorschlag:

*Erlass eines „Standardabweichungsgesetzes“, das vorhandene Standardregelungen als solche nicht in Frage stellt, sondern auf Antrag und im Einzelfall wegen besonderer Umstände Befreiungen durch die Exekutive ermöglicht. Dabei muss der Schutzzweck des jeweiligen Standards trotz Abweichung auch im konkreten Fall gewahrt bleiben.*

(b) Begründung:

Derartige Gesetze bestehen auf Ebene einiger Länder<sup>1</sup>. So gestattet z.B. das baden-württembergische Gesetz zur Befreiung von kommunalbelastenden landesrechtlichen Standards (Standardbefreiungsgesetz v. 1. Juli 2004) Kommunen, auf Antrag von landesrechtlichen Vorgaben abzuweichen. Einen vergleichbaren Ansatz verfolgt das nordrhein-westfälische Gesetz zur Befreiung von kommunalbelastenden landesrechtlichen Standards (Standardbefreiungsgesetz NRW - StaBefrG NRW v. 17. Oktober 2006).

Es sind insbesondere im Hinblick auf den Kreis der Antragsberechtigten, auf die Ausgestaltung des Freigabeverfahrens und auf die Wirkungsdauer einer Befreiung unterschiedliche Gestaltungen denkbar. Es müssen Regelungen gefunden werden, mit denen der

---

<sup>1</sup> m.w.N. Schwarting, DHV Speyer - Vortrag am 16. / 17.6. 2003 an der ENA; Janzen-Windisch / Hill DHV Speyer „Zulässigkeit von Standardbefreiungsgesetzen“ (Seminararbeit 4.6.2004)

bürokratische Aufwand in Grenzen gehalten wird. Überschneidungen mit anderen Fachverfahren bzw. mit bereits rechts-/bestandskräftig abgeschlossenen Prüfungen sollten vermieden werden. Die Freigabe sollte in der Zuständigkeit derjenigen Gebietskörperschaft erfolgen, welche auch für den Vollzug zuständig ist.

Es wird zu bedenken gegeben, dass sich die Frage der Betroffenheit des Demokratieprinzips in zugespitzter Form stelle.

## II. Weitere Vorschläge zu den Themen Ausgabenautonomie und Bandbreiten:

### 1. 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:

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 Spannbreite 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. Mangold-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 genannten 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 enthalten 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.

## 2. Erlass eines „Gesetzgebungsgrundsätzegesetzes“:

### 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:

Durch das „Gesetzgebungsgrundsätzegesetz“ sollen Normsetzungsverfahren - ohne Bindungswirkung zu Lasten der Länder - weiter optimiert und der Normenkontrollrat gestärkt werden. Das Kostenmessungsverfahren sowie das Gebot einer umfassenden Gesetzesfolgenabschätzung werden ausdrücklich gesetzlich verankert. 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.

## 3. 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:

Zur effizienten Umsetzung verpflichtender Vorgaben der EU in nationales Recht sollte eine „Normkaskade“ (sog. „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 (so auch Koalitionsvertrag 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.

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.

#### 4. **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. Begründung:

Mit der Neufassung von Art. 84 GG<sup>2</sup> im Rahmen der Föderalismusreform 1 wurde die Gebührenautonomie der Länder<sup>3</sup> 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 Gebührenvorgaben 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.

### **III. Justiz**

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

#### **1. Justizorganisation**

---

<sup>2</sup> Übergangsregelung zur Anwendung in einem Übergangszeitraum bis 31.12.2008 in Art. 125b GG

<sup>3</sup> vgl. Schreiben des BMI vom 22. März 2007 - zur Zuordnung des Gebührenrechts zum Verwaltungsverfahren siehe BVerfGE 26, 281ff

a. **Zusammenführung von Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit**

(1) Vorschlag:

*Bundesrechtliche Öffnungsklausel, um eine Zusammenlegung der Verwaltungs- und der Sozialgerichtsbarkeit auf Landesebene zu ermöglichen<sup>4</sup>.*

(2) Begründung:

Die Zusammenlegung von Gerichtszweigen schafft Möglichkeiten für einen effizienteren und effektiveren Personal- und Sachmitteleinsatz (Verkürzung von Verfahrenslaufzeiten, Entlastung der Landeshaushalte<sup>5</sup>).

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*).

b. **Aufdrängende / Abdrängende Sonderzuweisungen**

(1) 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.*

(2) Begründung:

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

<sup>4</sup> Alternativ wäre eine bundeseinheitliche Lösung möglich, was jedoch von einem Land abgelehnt wird.

<sup>5</sup> vgl. hierzu Jahresbericht 2006 des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz (Prüfungsergebnis Nr. 9)

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 Gewährung 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. **Auslagerung der gerichtlichen Registerführung auf Dritte**

(1) Vorschlag:

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

(2) Begründung:

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.

d. **Länderübergreifende Zuständigkeitskonzentration im Gerichtswesen**

(1) Vorschlag:

*Öffnungsklausel, die im Rahmen der Art. 74 Abs. 1 Nr. 1, 92 GG eine länderübergreifende Zuständigkeitskonzentration in Bereichen gestattet, wo Spezialmaterien in lediglich kleiner Fallzahl auftreten (z.B. Asylrecht bei Verwaltungsgerichten, Staatsschutzsachen bei OLGern).*

(2) Begründung:

Die Zuständigkeitskonzentration kann helfen, Kosten einzusparen. Ob und inwieweit bereits bestehende Handlungsmöglichkeiten zur länderübergreifenden Zuständigkeitskonzentration ausreichen, bedarf der Prüfung (vgl. § 13a GVG sowie §§ 3 Abs. 2 VwGO, 7 Abs. 2 SGG, 3 Abs. 2 FGO).

e. **Privatisierung des Gerichtsvollzieherwesens**<sup>6</sup>

(1) Vorschlag:

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

(2) Begründung:

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.

---

<sup>6</sup> Hier wäre alternativ eine bundeseinheitliche Lösung möglich - in diese Richtung geht auch die laufende Bundesratsinitiative Baden-Württembergs

Es wird die Auffassung vertreten, dass eine unterschiedliche Nutzung der Öffnungsklauseln durch einige Länder den Leistungs-, Kosten- und Besoldungsvergleich erschwere.

f. Betreuungsrecht

(1) Vorschlag:

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

(2) Begründung:

Aufgrund des anhaltenden Ausgabenanstiegs im Betreuungsrecht (im Zeitraum 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 erwarteten Kosten-Entlastungseffekte. Problematisch ist insbesondere, dass drei verschiedene staatliche Stellen im Betreuungsbereich aktiv würden, 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.

**g. Zusammenlegung von Grundbuch- und Katasterämtern**

(1) 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.*

(2) Begründung:

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

2. **Kosten und Prozesskostenhilfe**a. **Kostenhoheit der Länder / Bandbreitenregelungen für Justizgebühren**(1) 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;“*

(2) Begründung:

Zur Beseitigung einer strukturellen Unterdeckung im Gerichtswesen und zur Stärkung ihrer Einnahmeautonomie sollen die Länder auch im Gerichtswesen mit einer originären Kostenkompetenz ausgestattet werden<sup>7</sup>, wie dies bereits im Verwaltungskostenrecht der Fall ist (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 entsprechenden 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 umfassenden Gerichtsstandsregelungen des jeweiligen Prozessrechts sowie die Tatsache entgegen, dass die Gebühren des Rechtsstreits einen im Verhältnis zu den wirtschaftlichen Gesamtkosten verhältnismäßig geringen Anteil ausmachen.

---

<sup>7</sup> In diesem Sinne auch der Sachverständige Pieroth KOM-Drs. 065 S. 31

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 einem höheren Verwaltungsaufwand beispielsweise 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 Gerichtsgebührenhoheit der Länder einer intensiven Folgenabschätzung im Hinblick auf die Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse und der Möglichkeit eines „forum shopping“ bedarf.

**Hilfweise: Klarstellung, dass „kostenträchtige Justizgesetze“ (Bsp.: FGG-Reformgesetz) der Zustimmungspflicht nach Art. 104a Abs. 4 GG unterliegen.**

**Hilfweise: Erweiterung der Vorauszahlungspflicht für das Berufungsverfahren in bürgerlichen Streitigkeiten (vgl. BR-Drs. 86/07).**

b. **Wegfall der Kostenfreiheit der SGG / BAföG-Verfahren**

(1) Vorschlag:

Entsprechend einem im Bundesrat beschlossenen Gesetzentwurf zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes (BR-Drs. 663/03 bzw. 45/06<sup>8</sup>) sollen auch in SGG- und BAföG-Verfahren sozialverträgliche Gerichtsgebühren eingeführt werden<sup>9</sup>.

(2) Begründung:

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 Leistungsträgern wäre von einer umfassenden Gebührenhoheit der Länder nach dem

---

<sup>8</sup> Beschluss vom 10. Februar 2006

<sup>9</sup> 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.

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 weiterer Klärungsbedarf. Ferner wird angemerkt, dass ein Wegfall der Kostenfreiheit im sozialgerichtlichen Verfahren sozialpolitisch umstritten sei.

c. **Anpassung der Prozesskostenhilfe**

(1) Vorschlag:

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

(2) Begründung:

Mit der Prozesskostenhilfe erfüllt der Staat seine verfassungsrechtliche Verpflichtung, bedürftigen Parteien den Zugang zu den Gerichten zu ermöglichen.

Die Kosten für die Prozesskostenhilfe sind allerdings in den vergangenen fünf Jahren erheblich gestiegen (Gebührenauffälle 2003: 83 Mio. €, Nettokosten einschließlich Gebührenerstattung an Rechtsanwälte bundesweit 440 - 600 Mio. €).

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.

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

#### **IV. Soziales / Bau:**

##### **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:**

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 diskutiert<sup>10</sup>: 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 Kinderzuschlages<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Die jüngste Reform des WoGG (BT-Drs. 16/6543) bringt dies nicht zur Erledigung.

<sup>11</sup> vgl. BT-Drs. 16/4670, S. 10. „Der Anspruch auf Kinderzuschlag und der Anspruch auf Wohngeld bestehen in der Regel gleichzeitig.“

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.

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

## 2. Vereinfachung der Kostenerstattungsregelungen im Zusammenhang mit den Leistungen für unbegleitete Minderjährige

### a. Vorschlag:

Verbesserung der Verfahrenseffizienz im Bereich des § 89 d SGB VIII.

### b. Begründung:

Der Gesamtaufwand aller überörtlicher Jugendhilfeträger im Bereich des § 89 d SGB VIII belief sich im Jahr 1993 bundesweit auf (umgerechnet) rd. 9 Mio. €, im Jahr 2003 auf rd. 113 Mio. €. Damit hat sich der Aufwand innerhalb von 10 Jahren in etwa verzehnfacht. Hinzu kommen periodische Schwankungen der Haushaltsbelastung der einzelnen überörtlichen Träger. Das Verfahren ist ausgesprochen komplex. Eine Steigerung der Verfahrenseffizienz ist daher geboten. Im Ergebnis dürfen die Länder und Kommunen jedoch nicht mit höheren Kosten belastet werden.

Es werden verschiedene Ansätze zur Verbesserung der Verfahrenseffizienz diskutiert (Stichtagsmodell - abschließender Ausgleich zu einem bestimmten Stichtag), Territorialitätsmodell (Länderzuständigkeit für Kostenerstattung - Ausgleich unter den Ländern), Zentralisierungsmodell („einer für alle“) und „Notarandermodell“. Sie bedürfen noch einer abschließenden Würdigung.

## 3. Unterhaltsvorschussgesetz (UVG)

### a. Vorschlag:

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

b. Begründung:

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 und Kommunen) des UVG 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 Unterhaltsschuldnern 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.

## V. Inneres

### 1. Beschaffungswesen

#### a. Vorschlag:

Übertragung der Bundesmittel für ergänzende Katastrophenschutz-Ausstattung vom Bund auf die Länder.

#### b. Begründung:

Als Entflechtungsmöglichkeit könnte sich anbieten, dass die Länder die für die Bewältigung von Großschadenslagen und Katastrophen vom Bund zu stellende notwendige Ausstattung selbst beschaffen und die Mittel hierfür vom Bund über eine Neuregelung der Finanzbeziehungen erhalten. Dies hätte den Vorteil, dass damit den länderspezifischen Besonderheiten Rechnung getragen werden könnte.

Denn wie sich in den Beratungen zum Bundesausstattungskonzept immer wieder zeigt, haben die Länder teilweise sehr differenzierte Ansätze zur Bewältigung eines Massenanfalls von Verletzten. Auch die Ausstattung der Ländereinheiten „Sanität und Betreuung“ ist schon aus diesem Grunde sehr unterschiedlich. In vielen Ländern stellen daher die Medizinischen Task Forces des Bundes keine „nahtlose“ Ergänzung der Länderausstattung dar. Die Übertragung der Bundesmittel auf die Länder würde somit maßgeschneiderte Lösungen ermöglichen. Dies gilt auch für den Bereich des ABC-Schutzes.

Auch wird die Auffassung vertreten, dass dadurch das Ausstattungskonzept aus 7/2007 in Frage gestellt werde, was zu höheren Beschaffungskosten führe. Darüber, ob dieses Thema überhaupt in den Fachdiskurs 3 gehört, besteht noch Klärungsbedarf.

### 2. Einführung von sog. Fiskaltaxametern

#### a. Vorschlag:

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

b. Begründung:

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.

3. **Quasi-öffentliche Standards**a. Vorschlag:

*Erstreckung des Vorrangbereichs staatlicher Normen über Arbeitsschutzvorschriften auf weitere Bereiche (z.B. Bauordnungsrecht, sonstiges Sicherheitsrecht).*

b. Begründung:

§ 15 SGB VII ermächtigt die Unfallversicherungsträger, Unfallverhütungsvorschriften als autonomes Recht zu erlassen. Insb. Unfallverhütungs- und Arbeitsschutzvorschriften der Unfallversicherungsträger dürfen dabei nicht über gesetzliche Regelungen hinausgehen oder ihnen widersprechen. Zudem muss der Erlass von Unfallverhütungsvorschriften mit einer Regelungsfolgenabschätzung verbunden werden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und die jeweilige oberste Landesbehörde sollten bei der Genehmigung von Unfallverhütungsvorschriften auf Deregulierung und Gesetzeskonformität bestehender und künftiger Vorschriften achten.

Im Kontext mit der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) hat die 83.

Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2006 u. a. Vorgaben zur zukünftigen Gestaltung des Vorschriften- und Regelwerks im Arbeitsschutz mit dem Ziel, die Anwenderfreundlichkeit zu erhöhen, beschlossen. In der Folge hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales den Arbeitsentwurf eines „Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Unfallversicherung – Teil 1 Organisationsreform der gesetzlichen Unfallversicherung“, erstellt. Er sieht u. a. vor, im Arbeitsschutzgesetz „die Herstellung eines verständlichen, überschaubaren und abgestimmten Vorschriften- und Regelwerkes“ zu verlangen.

Zum SGB VII sieht der Arbeitsentwurf vor, dass erforderliche Unfallverhütungsvorschriften nur erlassen werden dürfen, soweit staatliche Arbeitsschutzvorschriften keine Regelungen treffen und eine Bedarfsprüfung durchgeführt wird (vgl. Auszug im Anhang IV). Die Reform der Unfallversicherung soll am 1.1.2008 in Kraft treten.

Vor diesem Hintergrund könnte angedacht werden, den Vorrangbereich staatlicher Normen über „Arbeitsschutzvorschriften“ hinaus auf weitere Bereiche (z.B. Bauordnungsrecht, sonstiges Sicherheitsrecht) zu erstrecken, um auch hier eine „Normkollision“ zu vermeiden. Neben einer enumerativen Aufzählung käme auch eine generelle Kollisionsnorm in Betracht.

#### **4. Öffnungsklausel im Bereich des Kammerwesens <wird von BE ergänzt>**

##### **a. Vorschlag:**

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

##### **b. Begründung:**

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.

Stand: 1. Februar 2008

Nr.	Vorschlag	Begründung/Diskussionspunkte
1.	<p><b>Art. 72 Abs. 3 GG</b>                      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).</p>	<p>1. <u>Ziel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Weitere Stärkung der Aufgaben- und Ausgabenautonomie der Länder (Umfang hängt entscheidend von der Katalogisierung ab)</li> </ul> <p>2. <u>Begründung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gegengewicht zu einer möglichen Einschränkung der Bewegungsspielräume der Länder auf der Einnahmenseite (Neuerschuldungsbegrenzung).</li> <li>• Länder könnten je nach den Bedürfnissen ihrer Bürger bei Dienstleistungen unterschiedliche Schwerpunkte setzen.</li> <li>• Mit einem größeren Gestaltungsspielraum bei Standards könnten die Länder die von ihnen zu erbringenden Leistungen in gewissem Umfang der Haushaltsslage anpassen.</li> <li>• 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.</li> </ul> <p>3. <u>Diskussionspunkte:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fehlende_Erfahrung_mit (vorbildloser) Abweichungsgesetzgebung</li> <li>• Konkretisierung im Hinblick auf geeignete Bereiche erforderlich</li> </ul>

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

Nr.	Vorschlag	Begründung/Diskussionspunkte
2.	<p><b>Art. 72 Abs. 4 GG (neu)</b>  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 überwiegenden besonderen regionalen Bedürfnis oder zur Erprobung neuer Konzepte befristet auf fünf Jahre von Bundesgesetzen abzuweichen; Bundestag &lt;und Bundesrat&gt; kann innerhalb von drei Monaten Einspruch erheben.</p>	<p><b>Begründung/Diskussionspunkte</b></p> <p>1. <u>Ziele:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schließung einer Lücke des Art. 72 Abs. 2 für besondere regionale Konstellationen, die im Rahmen bundeseinheitlicher Regelungen typischerweise keine - abwägende - Berücksichtigung finden (Bsp.: Bundeseinheitliche Infrastrukturstandards auch für demografiebedingt „entleerte“ Gebiete; Bewältigung regionaler Katastrophenlagen; sonstige Krisensituationen)</li> <li>• Förderung des rechtspolitischen Wettbewerbs/Benchmarking auch im Bereich Gesetzgebung.</li> </ul> <p>2. <u>Begründung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausgestaltung als „Flexibilisierungs- und Experimentierklausel“ unterscheidet Regelung fundamental von bestehender Möglichkeit der Abweichungsgesetzgebung nach Art. 72 Abs. 3 GG. Daher keine Neuaufgabe der Föderalismusreform 1, sondern enger Sachzusammenhang mit den Finanzthemen und dem Gedanken des Wettbewerbs/Benchmarking (Verwaltungstheorien).</li> <li>• Die mit der Schaffung bundeseinheitlichen Rechts verfolgten Ziele (Art. 72 Abs. 2) - insbesondere der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ - werden nicht in Frage gestellt. Vielmehr wird ergänzend auch dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit eröffnet, einen Beitrag zur Bewältigung ungleichwertiger Lebensverhältnisse in Fällen leisten zu können, in denen ein dringendes Bedürfnis hierzu das Interesse an bundeseinheitlich geltenden Vorgaben überwiegt.</li> <li>• Bei der Begrenzung des Anwendungsbereichs auf bestimmte Kompetenztitel können solche Sachgebiete ausgeschlossen werden, bei denen das Interesse an bundeseinheitlichen Vorgaben ein Bedürfnis nach Bewältigung der Folgen „ungleichwertiger Lebensverhältnisse“ von vornherein überwiegt (Bsp.: Strafrecht, Betriebsverfassungsrecht)</li> </ul> <p>3. <u>Diskussionspunkt</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausgestaltung des Vetorechts mit qualifizierter Mehrheit</li> <li>• Mitwirkung des Bundesrates bei Vetorecht</li> <li>• Verhältnis zu Art. 72 Abs. 2 und 72 Abs. 3 GG?</li> <li>• Systematisches Spannungsverhältnis zwischen Erfordernis bundeseinheitlicher Regelung und regionalen Abweichungen</li> <li>• Erfordernis einer Regelung auf verfassungsrechtlicher Ebene?</li> </ul>
3.	<p><b>Art. 109 Abs. 4 (neu)</b>  Zur „Abwehr von Störungen der Haushaltswirtschaft“ können die Länder durch</p>	<p>1. <u>Ziel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Einräumung substantzieller Spielräume auf der Ausgabenseite zur Abwehr von Störungen der Haushaltswirtschaft, evtl. auch im Rahmen eines Frühwarnsystems</li> </ul>

Nr.	Vorschlag	Begründung/Diskussionspunkte
	<p>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>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufdeckung von „Effizienzrenditen“ bei Ausstattungs- und Personalstandards unter Wahrung der Leistungsqualität</li> </ul> <p><u>2. Begründung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> <li>• 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</li> <li>• Es besteht ein Zusammenhang zwischen der jeweiligen Haushaltslage und der Möglichkeit staatlicher Leistungen.</li> <li>• Es geht nicht um eine Sanktionierung fiskalischen Verhaltens, sondern um eine zusätzliche Option für die Länder, die flexible Reaktionen auf eine schlechte Haushaltslage erlaubt.</li> <li>• 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%)</li> <li>• Die Flexibilisierung von Standards ist als Bestandteil eines Gesamtsystems mit Schuldenbremse und Frühwarnsystem zu sehen.</li> </ul> <p><u>1. Diskussionspunkte:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• In Abhängigkeit von der Haushaltslage können tief greifende Leistungskürzungen erforderlich werden, die ohnehin bestehende demografische und wirtschaftliche Entwicklungen durch ggf. weitere Abwanderungseffekte verstärken würden</li> <li>• Von der jeweiligen Haushaltslage abhängige unterschiedliche staatliche Leistungsniveaus in den Ländern sind in vielen Politikfeldern kaum durchsetzbar.</li> <li>• Das Land würde auch bei nicht durch die Landespolitik zu verantwortenden Ursachen einer Haushaltskrise sanktioniert.</li> <li>• Verzicht auf Definitionen von Untergrenzen für Leistungskürzungen kann Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern auslösen. Deshalb Beschränkung des Abweichungsrechts</li> </ul>

Nr.	Vorschlag	Begründung/Diskussionspunkte
		<p>auf Bandbreiten.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Notwendigkeit staatlicher Leistungen kann nicht durch die jeweilige Haushaltslage in Frage gestellt werden.</li> <li>• Wenn die Möglichkeit zur Flexibilisierung kostenwirksamer bundesgesetzlicher Standards das einzige Ventil zur Einhaltung von Schuldengrenzen sein sollte, dann kommt das einer Sanktion gleich.</li> <li>• Wäre eine Befristung der Abweichungsregelung sinnvoll?</li> <li>• Erstreckung der Regelung auf alle „kostenwirksamen Standards“ ohne Bezug auf Art. 104a Abs. 4 und nicht beschränkt auf Krisenfälle?</li> <li>• „Wettbewerbsföderalismus“, Problematik: Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse</li> </ul>
<p><b>4.</b></p>	<p>Erlass eines „<b>Standardabweichungsgesetzes</b>“ (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 möglich sein.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <u>Ziel:</u> Engere Schuldengrenzen können von den Ländern nur dann nachhaltig eingehalten werden, wenn ihnen auch auf der Ausgabenseite zusätzliche Spielräume eingeräumt werden.</li> <li>2. <u>Begründung:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Flexibilisierung der Standardanwendung steigert die Wirtschaftlichkeit und Effizienz im öffentlichen und privaten Bereich.</li> <li>• Sie ermöglicht eine angemessene Berücksichtigung regionaler Gegebenheiten und Besonderheiten.</li> </ul> </li> <li>3. <u>Diskussionspunkte</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Widerspruch zu den Zielen der Föko I, Verflechtungen und Intransparenzen zu reduzieren?</li> <li>• Die grundlegende Kompetenzordnung steht nicht zur Disposition des einfachgesetzlichen Bundesgesetzgebers.</li> <li>• Betroffenheit des Demokratieprinzips?</li> <li>• Enumeration der betroffenen Standards bzw. bereichsspezifische Öffnungen (Bestimmtheitsgebot und Gebot der Rechtssicherheit muss Rechnung getragen werden)?</li> <li>• „Wettbewerbsföderalismus“, Problematik: Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse</li> </ul> </li> </ol>
	<p><b>Variante:</b> Ermächtigung nicht zu abstrakt generellen Länderregelungen, sondern zur Erteilung von Befreiungen durch die Exekutive im Einzelfall</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <u>Begründung:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stellt die Standardregelung als solche nicht in Frage, sondern ermöglicht die Berücksichtigung besonderer Umstände des Einzelfalles („nicht beabsichtigte Härte“) unter dem Vorbehalt, dass der Schutzzweck des jeweiligen Standards gleichwohl erreicht wird.</li> </ul> </li> </ol>

Nr.	Vorschlag	Begründung/Diskussionspunkte
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Verwendung der auch in Fachgesetzen gebräuchlichen und durch die Rechtsprechung „ausgeleuchteten“ Kriterien für Befreiungstatbestände (vgl. etwa § 31 BauGB) gewährleistet eine hinreichende Bestimmbarkeit des Anwendungsbereichs.</li> </ul> <p><u>2. Diskussionspunkte:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bürokratischer Aufwand, Doppelprüfung bereits bestandskräftiger Fälle möglich</li> <li>• Risiko des Verstoßes gegen Art. 3 GG</li> <li>• Kriterien für die Einzelfallentscheidung unklar; Missbrauchsgefahr.</li> <li>• Frage der Betroffenheit des Demokratieprinzips weiter zugespitzt.</li> <li>• Beachtung des Vorbehaltes des Gesetzes bei Ermächtigung in grundrechtsrelevanten Bereichen.</li> </ul>
5.	<p><b>Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG</b> Regelmäßige Ermächtigung zum Erlass von Verordnungen an Länder; Ermächtigungen an Bundesregierung oder einzelne Bundesminister nur, wenn und soweit bundeseinheitliche Regelung erforderlich.</p>	<p>1. <u>Ziel:</u> Schaffung „passgenauer“ Regelungen, durch die den Ländern ein bedarfsgerechtes und effizientes Handeln beim Vollzug von Bundesrecht erleichtert werden.</p> <p>2. <u>Begründung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verordnungserlass ist Handeln der Exekutive, daher im Vergleich zu Art. 72 Abs. 2 GG nur vermindertes Erfordernis bundeseinheitlicher Regelung</li> <li>• Verordnungen sind detailschärfere Regelungen und möglicher Ausgangspunkt kostentreibender, bundesweiter Standards.</li> <li>• Bessere / kurzfristige Anpassung an die örtlichen Gegebenheiten möglich.</li> <li>• Erhöhte Akzeptanz beim Normadressaten wegen Sachnähe.</li> <li>• Bedarf nur Anpassung und Weiterentwicklung bereits bestehender GG-Regelung.</li> <li>• Mögliche Einbeziehung der Länderparlamente erhöht demokratische Legitimation der Norm.</li> <li>• Konkurrierende Gesetzgebung betrifft Regelungsbereiche in originärer Länderzuständigkeit.</li> </ul> <p>3. <u>Diskussionspunkt:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Möglicher Widerspruch, weil Bund auf Gesetzesebene ohne Einschränkung Vollregelung treffen kann, auf Verordnungsebene dagegen nur unter engen Voraussetzungen?; Verhältnis zu Art. 72 Abs. 2 GG?</li> <li>• Delegation auf Bundesebene ist nur unter besonderen Voraussetzungen möglich.</li> </ul>
6.	<p>Erlass eines „<b>Gesetzgebungsgrundsatzgesetzes</b>“ (ohne Bindungswirkung ge-</p>	<p>1. <u>Ziele und Begründung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Optimierung Normsetzungsverfahren,</li> </ul>

Nr.	Vorschlag	Begründung/Diskussionspunkte
	genüber Landesgesetzgeber)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• „Entbürokratisierung“</li> <li>• Gesetzliche Verankerung eines Kostenmessungsverfahrens</li> <li>• Stärkung der Kompetenzen des Normenkontrollrats.</li> </ul> <p>2. <u>Diskussionspunkte:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Möglicher Eingriff in Initiativrechte des Parlaments.</li> <li>• Institute bereits in Gemeinsamer Geschäftsordnung des Bundes enthalten.</li> </ul>
7.	<p><b>Art. 74 Abs. 2 GG</b>                      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>1. <u>Ziel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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).</li> </ul> <p>2. <u>Begründung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zustimmungsfreie „Eins-zu-Eins“ Umsetzung ist uneingeschränkt möglich, daher kein Widerspruch zu den Ergebnissen der Föko 1.</li> <li>• Zustimmungsvorbehalt ist wirksames Instrument, um Entbürokratisierung und Standardabbau durchzusetzen.</li> <li>• „Draufsatteln“ und damit verbundene Kosten belasten regelmäßig die ausführenden Länder; die vorgeschlagene Mitentscheidungsbefugnis fügt sich daher auch in die bundesstaatliche Ordnung ein.</li> <li>• Regelung ist praktikabel. „Draufsatteln“ auf „gemeinschaftsrechtlich vorgegebene Mindeststandards“ kann eindeutig und unkompliziert ermittelt werden.</li> </ul> <p>3. <u>Diskussionspunkte:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kann Zustimmungstatbestand eindeutig festgestellt werden?</li> <li>• Zustimmungsbedürftigkeit auch bei zeitlich versetztem „Draufsatteln“ nach einer „Eins-zu-Eins“ Umsetzung?</li> </ul>

Nr.	Vorschlag	Begründung/Diskussionspunkte
8.	<b>Gebührenhoheit</b> in der Auftragsverwaltung an die Länder übertragen	<p><u>1. Ziele und Begründung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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)</li> <li>• Stärkung finanzieller Handlungsspielräume der Länder (Einnahmeautonomie)</li> <li>• Bessere Berücksichtigung des Kostendeckungsprinzips (Länder stellen Ressourcen).</li> <li>• Länderbezogene Gebührenverzeichnisse stärken Verantwortung der Länder gegenüber „Endabnehmern“.</li> <li>• Aufwändige Ermittlung von Durchschnittssätzen durch den Bund wird überflüssig.</li> </ul> <p><u>2. Diskussionspunkt:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zielerreichung auch durch vorgesehene Novellierung des Bundeskostengesetzes möglich?</li> </ul>
9.	<b>Zusammenführung von Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit</b> (Öffnungsklausel im Bundesrecht)	<p><u>1. Ziele und Begründung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Effizienterer Personal- und Sachmitteleinsatz</li> <li>• Verringerung von Verfahrenslaufzeiten</li> <li>• Entlastung der Länderhaushalte</li> <li>• Sinnvolle Ergänzung zum Vorschlag der Bundesregierung zur Entlastung der Sozialgerichtsbarkeit durch Vereinfachung und Straffung des Verfahrens.</li> </ul> <p><u>2. Diskussionspunkt:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alternativ auch bundeseinheitliche Regelung?</li> </ul>

Nr.	Vorschlag	Begründung/Diskussionspunkte
10.	<p><b>Aufhebung der verfassungsrechtlichen Sonderzuweisungen öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten an die ordentliche Gerichtsbarkeit</b> (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 - Energiewirtschaftsrecht) und Konzentration des Rechtswegs bei der Verwaltungsgeschäftsbarkeit</p>	<p><u>1. Ziele und Begründung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entscheidung über einen einheitlichen Lebenssachverhalt innerhalb eines einzigen Rechtswegs</li> <li>• Beseitigung nur historisch erklärbarer, aber systemfremder und funktionsuntauglicher Rechtswegzuweisungen.</li> <li>• Beseitigung komplizierter Aufspaltungen des Rechtswegs (insb. zwischen Primär- und Sekundärrechtsschutz) und damit verbundener Abgrenzungsprobleme bei der Wahl des richtigen Rechtswegs.</li> <li>• Rechtsvereinfachung auch im Interesse der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes.</li> <li>• Rechtsweg folgt der materiell-rechtlichen Einordnung der Streitigkeit als solche öffentlich-rechtlicher Natur (Sachnähe).</li> <li>• Verfahrensbeschleunigung und Effizienzsteigerung möglich.</li> </ul> <p><u>2. Diskussionspunkt:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedarf? (bei Amtshaftungssachen überwiegend Primärzuständigkeit der Zivilgerichte und Spezialspruchkörper)</li> </ul>
11.	<p>Öffnungsklausel bzw. Ermächtigung für die Länder, Auslagerung der gerichtlichen Registerführung auf Dritte (z.B. Handelsregister an IHKen, Aufgabenübertragung auf Notare) zu eröffnen</p>	<p><u>1. Ziele und Begründung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mögliche Kostenersparnis im öffentlichen Bereich</li> </ul> <p><u>2. Diskussionspunkt:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stehen ggf. richterliche Aufgaben der Auslagerung entgegen?</li> </ul>
12.	<p>Öffnungsklausel für länderübergreifende Zuständigkeitskonzentration im Gerichtswesen</p>	<p><u>1. Ziele und Begründung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Konzentration insbesondere dort, wo Spezialmaterien in lediglich kleiner Fallzahl auftreten (z.B. Asylrecht bei Verwaltungsgerichten, Staatsschutzsachen bei OLGEn).</li> </ul> <p><u>2. Diskussionspunkt:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reichen bestehende einfachesrechtliche Möglichkeiten aus (§ 13a GVG; § 3 Abs. 2 VwGO; § 7 Abs. 2 SGG; § 3 Abs. 2 FGO)?</li> </ul>
13.	<p>Privatisierung Gerichtsvollzieherwesen (Einsatz von Beliehenen, die auf eigene Rechnung unter staatlicher Aufsicht tätig sind; Öffnungsklausel für Länder</p>	<p><u>1. Ziele und Begründung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Erhebliche Effizienzgewinne</u> ohne Gefährdung des Niveaus der Zwangsvollstreckung (vgl. BR-Drs. 149/07 und 150/07).</li> </ul>

Nr.	Vorschlag	Begründung/Diskussionspunkte
14.	<p>Originäre Zuständigkeit der Betreuungsbehörden für die rechtliche Betreuung Erwachsener (Öffnungsklausel für Länder)</p>	<p>2. <u>Diskussionspunkt:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Befürchtete Kostensteigerung für den Bürger</u></li> </ul> <p>1. <u>Ziele und Begründung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Handlungsbedarf wegen anhaltenden Ausgabenanstiegs (von 2005 bis 2006 bundesweit um 15,5% auf rd. 580 Mio. EUR)</li> <li>• Neuregelung der Betreuungsvergütungen bzw. des Verfahrens in Betreuungssachen, da neu eingeführte Pauschalierungsregelung nicht hinreichend kostenbremsend wirkt</li> </ul> <p>2. <u>Diskussionspunkt:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Ausreichende Kapazitäten der Betreuungsbehörden?</u></li> </ul>
15.	<p>Zusammenlegung von Grundbuch- und Katasterämtern zu einheitlicher - auch außerhalb der Justiz angesiedelter - "Bodenmanagement-Behörde"; Öffnungsklausel für die Länder</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effizienzsteigerung in der Justizverwaltung (vgl. BR-Drs. 184/04).</li> </ul>
16.	<p>Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (Klammerzusatz) Kostenhöhe Länder bzw. Bandbreiten für Justizgebühren</p> <p><b>Hilfsweise:</b> Klarstellung, dass „kostenträchtige Justizgesetze“ (Bsp.: FGG-Reformgesetz) der Zustimmungspflicht nach Art. 104a Abs. 4 GG unterliegen. <b>Hilfsweise:</b> Erweiterung der Vorauszahlungspflicht für das Berufungsverfahren in bürgerlichen Streitigkeiten (vgl. BR-Drs. 86/07)</p>	<p>1. <u>Ziele und Begründung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gleichlauf mit originärer Kostenkompetenz der Länder im Verwaltungskostenrecht (konsequente Fortführung Föko 1)</li> <li>• Begrenzung der strukturellen Unterdeckung im Gerichtswesen</li> <li>• Stärkung der Einnahmeautonomie der Länder</li> <li>• Zusammenführung der Verantwortlichkeit der Länder für Organisation und Ausstattung ihrer Gerichte und der entsprechenden Kostenverantwortung</li> </ul> <p>2. <u>Diskussionspunkt:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hilfsweise Zu- und Abschlagsrechte bzw. Bandbreiten?</li> <li>• Erfordernis intensiver Folgenabschätzung im Hinblick auf die Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse; kein „forum shopping“</li> </ul>
17.	<p>Wegfall der Kostenfreiheit der SGG / Bafög-Verfahren</p>	<p>1. <u>Ziele und Begründung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erhebung sozialverträglicher Gerichtsgebühren in pauschalierter Form auch von Versicherten und Leistungsempfängern (vgl. BR-Drs. 663/03 bzw. 45/06; wäre von einer umfassenden Gebührenhöhe der Länder nach oben 15. mit umfasst).</li> </ul>

Nr.	Vorschlag	Begründung/Diskussionspunkte
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Begrenzung der Vielzahl aussichtsloser Verfahren, die - erfahrungsgemäß - wegen der Kostenfreiheit gleichwohl angestrengt und durch alle Instanzen durchprozessiert werden.</li> <li>• Entlastung der Sozialgerichtsbarkeit und der Sozialversicherungsträger.</li> <li>• Grundsatz effektiven Rechtsschutzes wird gewahrt (Pauschalisierung / moderate Höhe der Gebühren; Gewährung von Prozesskostenhilfe).</li> </ul> <p><u>2. Diskussionspunkt:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausgestaltung unter Vermeidung sozialer Härten</li> <li>• Sozialpolitisch umstritten</li> </ul>
<b>18.</b>	<p>Reform der Prozesskostenhilfe (vgl. BT-Drs. 16/1994) durch stärkere Eigenbeteiligung an den Verfahrenskosten/Verfahrensvereinfachungen/Vorbeugung von Missbrauch (alternativ: Öffnungsklausel)</p>	<p><u>1. Ziele und Begründung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Begrenzung des massiven Anstiegs der Aufwendungen der Länder für die Prozesskostenhilfe unter Wahrung des verfassungsrechtlich gebotenen Maßes der Leistungen.</li> <li>• Wirksamere Mittel gegen missbräuchliche Inanspruchnahme von Prozesskostenhilfe für die Gerichte.</li> </ul> <p><u>2. Diskussionspunkte:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Ausgestaltung unter Vermeidung sozialer Härten</u></li> <li>• Praktikabilität einer Öffnungsklausel?</li> </ul>
<b>19.</b>	<p>Flexibilisierung im Bereich des Wohngeldgesetzes und Zusammenführung der Verwaltungszuständigkeit für das Wohngeldgesetz mit der für andere Sozialtransfers</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verfahrensbündelung / Integration in andere Leistungsgesetze / gemeinsame Auszahlung des Wohngeldes mit Kinderzuschlag bei Schaffung einer Familienkasse auf Länderebene</li> <li>• Beseitigung von Schnittstellenproblemen mit anderen Transferleistungen</li> <li>• „Herunterzonung“ der Prüfung der Angemessenheit der Mieten (vgl. SGB II, SGB XII).</li> <li>• Erhebliches Effizienzpotential durch Abschaffung des weiter bestehenden Verwaltungsstrangs (einschließlich IT) angesichts eines Rückgangs der Bezieher von Wohngeld um <math>\frac{3}{4}</math> von ca. 3,5 Mio. auf 750.000.</li> </ul>
<b>20.</b>	<p>Vereinfachung der Kostenerstattungsregelungen im Zusammenhang mit den Leistungen für unbegleitete Minderjährige</p>	<p><u>1. Ziel und Begründung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Steigerung der Verfahrenseffizienz erforderlich (Gesamtaufwand sämtlicher überörtlicher Jugendhilfeträger 2003: 113.012.712 Euro bedeutet Verzwölfwachung in 10 Jahren).</li> </ul> <p><u>2. Diskussionspunkte:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Im Ergebnis dürfen die Länder und Kommunen nicht mit höheren Kosten belastet werden.</li> <li>• Unvorhersehbarkeit von Fallzahlen und Kosten erschwert Suche nach besserem Modell</li> </ul>

Nr.	Vorschlag	Begründung/Diskussionspunkte
21.	<p>Änderungen bei Unterhaltsvorschussgesetz (UVG):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Leistungsausschluss auch im Falle einer neuen nichtehelichen Partnerschaft</li> <li>-Einführung von Einkommens-/ Vermögensgrenzen und Koppelung an materielle Bedürftigkeit des Kindes</li> <li>- Automatisierter Datenabgleich mit dem Bundeszentralamt für Steuern auch für Unterhaltsvorschussbehörden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gleichstellung nichtehelicher mit ehelichen Gemeinschaften</li> <li>• Schutz vor Missbrauch.</li> </ul>
22.	<p>Beschaffungswesen (Bundesmittel für ergänzende KatS Ausstattung der Länder)</p>	<p>1. <u>Ziel</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Höhere Flexibilität in der Beschaffung</li> <li>• bessere Anpassung an vorhandenes Ländermaterial</li> </ul> <p>2. <u>Diskussionspunkt</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stellt Ausstattungskonzept 7/2007 wieder in Frage. Kann zu höheren Beschaffungskosten führen.</li> <li>• Es bestehen Zweifel, ob das Thema nicht im Fachdiskurs 3 zu behandeln ist.</li> </ul>
23.	<p>PBefG (Ermächtigung zu landesgesetzlichen Regelungen zum Einbau von Geräten zur besseren Überwachung der Inanspruchnahme von Taxi-Fahrzeugen)</p>	<p>1. <u>Ziele:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vermeidung von Steuer- / Sozialversicherungsbetrag (Schaden nach Schätzungen jährlich rd. 1-1,3 Mrd. EUR (Steuerausfälle) bzw. 500-750 Mio.EUR)</li> <li>• Verbesserung der Einnahmensituation.</li> </ul> <p>2. <u>Diskussionspunkt:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tatsächliche Steuerausfälle müssen noch eingehend geprüft werden</li> <li>• Einschätzung Aufwand/Ertrag erforderlich</li> </ul>
24.	<p>Quasi-öffentliche Standards (Abschaffung unterschiedlicher Standards in staatlichen und halbstaatlichen Vorschriften)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausräumung erheblicher Schnittstellen zwischen staatlichen und quasi-staatlichen Anforderungen (Bsp. Versicherungsbedingungen Unfallversicherung, unterschiedliche Höhenanforderungen für Treppengeländer) durch Schaffung einer Kollisionsnorm</li> <li>• Entbürokratisierung und Standard-synchronisierung.</li> </ul>
25.	<p>Deregulierung des Kammerwesens (Öffnungsklausel für die Länder im Hinblick</p>	<p>1. <u>Ziele:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Straffung und Effektivierung der Selbstverwaltung und Interessenvertretung der Wirtschaft</li> </ul>

Nr.	Vorschlag	Begründung/Diskussionspunkte
	auf Zusammenlegung von IHK und Handwerkskammern)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vereinheitlichung bei der Aufgabenübertragung im Bereich der Berufsbildung</li> <li>• Verringerung des administrativen Aufwands und Effizienzgewinne</li> </ul> <p>2. <u>Diskussionspunkte:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Interessenvertretung kleiner und mittlerer Unternehmen gewährleistet?</u></li> <li>• <u>Inhaltliche Diskrepanz zwischen den beiden Organisationen</u></li> </ul>

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

Fachdiskurs 2

FD 2 - 04

## **Fachdiskurs 2**

**Bericht ENTWURF 19.02.08**

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

**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):----- - 6 -
- 4) Erlass eines generellen „Standardabweichungsgesetzes“: ----- - 8 -
- 5) Stärkung der Rechtsverordnungszuständigkeit der Länder ----- - 9 -
- 6) Erlass eines „Gesetzgebungsgrundsätzegesetzes“ - *Anl. 2* ----- - 11 -
- 7) Transformation von EU-Recht:----- - 12 -
- 8) Gebührenhoheit in der Auftragsverwaltung an die Länder ----- - 14 -

**B. Sektorale Abweichungsrechte, Verfahrensvereinfachungen und Entflechtungen (Justiz)- 15 -**

- I. Zielbeschreibung (Länder) ----- - 15 -
- II. Einzelschlüsse: ----- - 15 -
- 1) Zusammenführung von Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit ----- - 15 -
- 2) Aufdrängende / Abdrängende Sonderzuweisungen - *Anl. 3* ----- - 16 -
- 3) Auslagerung der gerichtlichen Registerführung auf Dritte ----- - 17 -
- 4) Privatisierung des Gerichtsvollzieherwesens ----- - 18 -
- 5) Betreuungsrecht ----- - 19 -
- 6) Zusammenlegung von Grundbuch- und Katasterämtern ----- - 20 -
- 7) Kostenhoheit der Länder / Bandbreitenregelungen für Justizgebühren----- - 21 -
- 8) Wegfall der Kostenfreiheit der SGG / BAföG-Verfahren ----- - 23 -
- 9) Anpassung der Prozesskostenhilfe ----- - 24 -

**C. Soziales / Inneres und Bau (Einzelschlüsse)..... - 26 -**

- 1) Wohngeldgesetz / Bündelung von Sozialleistungen auf Länderebene----- - 26 -
- 2) Unterhaltsvorschussgesetz (UVG)----- - 27 -
- 3) Einführung von sog. Fiskaltaxametern----- - 29 -
- 4) Öffnungsklausel im Bereich des Kammerwesens ----- - 30 -

**D. Abschaffung der Bundesagentur für Arbeit (Vorschlag MdB Burgbacher) - *Anl. IV* - 32 -**

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

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 engerer 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.*).

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

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)*).

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. Einzelschlüsse:

#### **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:

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 Län-

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

derseite 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) ist der Vorschlag nicht beratungsreif, solange offenbleibt, welche weiteren Materien in den Katalog des Artikels 72 Abs. 3 GG aufgenommen werden sollen.

### **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

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

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

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

c) Stellungnahme der Bundesressorts:

Ungeachtet der generellen Vorbehalte gegen eine Ausweitung von Abweichungsrechten (siehe dazu Anlage 1) 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 Herstellung von Wirtschafts- oder Rechtseinheit oder einheitlichen Lebensverhältnissen eben gerade nicht erforderlich ist.

Unbeschadet dessen erschiene eine Widerspruchsfrist von drei Monaten für den Bundestag unzumutbar kurz, zumal sie von jedem Land gesondert in Lauf gesetzt werden kann.

**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 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

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

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 Abwanderungseffekte verstärken. Von der jeweiligen Haushaltslage 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

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

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) sind die Rechtsbegriffe, an die das Abweichungsrecht der Länder geknüpft wird, zu unbestimmt: Wann von einer „Störung der Haushaltswirtschaft“ auszugehen ist, bleibt offen. Sofern hier auf „Haushaltskrisen“ in Folge von „Rezessionen“ abgestellt werden soll, ist darauf hinzuweisen, dass sich eine solche Entwicklung nicht auf einzelne Länder beschränkt, sondern in der Regel gesamtwirtschaftliche Wirkungen entfaltet. Die Haushaltswirkungen treffen damit nicht nur einzelne Länder, sondern alle und vor allem auch den Bund. Insgesamt birgt der Vorschlag die Gefahr einer Kollision mit dem Ziel der Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. Folge könnte eine politische und finanzielle Lastenabwälzung auf den Bund sein. Für den Bund würde es zudem schwieriger, eine zusammenhängende Politik zu verfolgen. Abweichungen von bundesgesetzlichen Vorgaben wären insoweit nur unter klar geregelten und engen Voraussetzungen in einem Verfahren zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen als Sanktionselement denkbar. Dass sich bei Abweichungen von Geldleistungen, die der Bund teilfinanziert, nur der Anteil des Landes verringert, ist aus Sicht des BMF nicht hinnehmbar.

### **4) Erlass eines generellen „Standardabweichungsgesetzes“:**

#### 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 ermächtigt.*

#### 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-

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

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 Demokratieprinzip 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). Unbeschadet dessen ist ergänzend anzumerken: Einer pauschalen Abweichungsermächtigung kann schon wegen ihres unbegrenzten Anwendungsbereichs nicht zugestimmt werden. Die Frage, wo Standardabsenkungen in Betracht kommen, kann letztlich nur aus der jeweiligen Fachperspektive beantwortet werden. Ergänzend ist 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*

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

*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 Kompetenzschränke des Bundes für die dort aufgezählten Regelungsbereiche. Sofern die Kompetenzschränke 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 Wesentlichkeitsschränke frei, von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, die in Art. 80 I S. 1 GG genannten 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 enthalten als in dem die Rechtsgrundlage enthaltenden Gesetz. Durch eine grundsätzliche Er-

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

mächtigung 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 FöKo I ist bewusst entschieden worden, Artikel 80 GG nicht zu ändern. Der Vorschlag, die Verordnungsgebung des Bundes an die Erforderlichkeit zu binden, konterkariert die im Rahmen eines Gesamtkompromisses in der FöKo I gerade erst vereinbarte Einschränkung des Anwendungsbereichs des Artikels 72 Abs. 2 GG für die Gesetzgebung.

Die Vorbehalte einiger Länder gegen die Folgerichtigkeit der Regelung werden ausdrücklich geteilt – es erscheint insbesondere ungereimt, den Bund auch im Bereich seiner ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen für den Verordnungserlass an die Erforderlichkeitsklausel zu binden.

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 ohnehin nur im – der Erforderlichkeitsklausel unterliegenden – Gesetz getroffen werden. Der Verweis auf die stärkere demokratische Legitimation geht fehl, da Rechtsverordnungen auch auf Landesebene von der Exekutive – und nicht vom Landesparlament – erlassen werden.

## **6) Erlass eines „Gesetzgebungsgrundsatzgesetzes“ - 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.*

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

*Die bisher nur für Gesetzesinitiativen der Bundesregierung verbindlichen Grundsätze sollen nunmehr für alle Normsetzungsvorhaben gelten.*

### b) Begründung und Stellungnahme der Länder

Durch das „Gesetzgebungsgrundsätzegesetz“ sollen Normsetzungsverfahren - ohne Bindungswirkung zu Lasten der Länder - weiter optimiert und der Normenkontrollrat gestärkt werden. Das Kostenmessungsverfahren sowie das Gebot einer umfassenden Gesetzesfolgenabschätzung werden ausdrücklich gesetzlich verankert. 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:

Ohne Kenntnis des konkreten Inhalts des vorgeschlagenen Gesetzes erscheint der Vorschlag nicht beratungsreif. Unbeschadet dessen werden die auf Länderseite erhobenen Bedenken gegen die Möglichkeit einfachgesetzlicher Bindung des Gesetzgebers geteilt. Zudem erscheint es grundsätzlich problematisch, dem politischen Prozess der Gesetzgebung enge rechtliche Grenzen zu setzen. 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 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

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

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.

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 hinausge-

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

gangen 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**

Mit der Neufassung von Art. 84 GG<sup>1</sup> im Rahmen der Föderalismusreform 1 wurde die Gebührenaufkommen der Länder<sup>2</sup> 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 Gebührenvorgaben 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:**

<sup>1</sup> Übergangsregelung zur Anwendung in einem Übergangszeitraum bis 31.12.2008 in Art. 125b GG

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

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

Es handelt sich nicht um eine Klarstellung, sondern um eine Änderung zu Lasten des Bundes. Anders als im Bereich der landeseigenen Verwaltung hat die FöKo I im Bereich der Auftragsverwaltung bewusst kein Abweichungsrecht der Länder begründet. Die Befugnis des Bundes zur Regelung des Gebührenrechts trägt 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 nicht zweckmäßig und wird daher 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 ermöglichen<sup>3</sup>.*

###### **b) Begründung der Länder**

Die Zusammenlegung von Gerichtszweigen schafft Möglichkeiten für einen effizienteren und effektiveren Personal- und Sachmitteleinsatz (Verkürzung von Verfahrenslaufzeiten, Entlastung der Landeshaushalte<sup>4</sup>). 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).

###### **c) Stellungnahme der Bundesressorts:**

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

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

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

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 Gewährung 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:

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

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.

#### 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 Kammermitglieder 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. Die-

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

se 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 Gerichtsvollzieherwesens<sup>5</sup>**

#### 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.

Der Vorschlag wird auch deshalb abgelehnt, weil schnelle und effektive Zwangsvollstreckung ein wichtiger Standortfaktor ist. Die Öffnungsklausel lässt einen Rückfall in kleinstaatliche

---

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

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

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 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.

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

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 eingesetzten – 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). [Anm.: Die Bundesressorts haben insoweit noch keinen Gelegenheit zur Stellungnahme gehabt.]*
- *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. [Anm: Die Bundesressorts haben insoweit noch keinen Gelegenheit zur Stellungnahme gehabt.]*

### 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 werden<sup>6</sup> (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

---

<sup>6</sup> In diesem Sinne auch der Sachverständige Pieroth KOM-Drs. 065 S. 31

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

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-

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

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 Zustimmungsbefähigung des FGG-Reformgesetzes herrscht Dissens zwischen Bund und Ländern (vgl. BR-Drs. 309/07-Beschluss). Mit der erwogenen Regelung würde aber keine bloße „Klarstellung“, sondern eine erhebliche Ausweitung des Zustimmungstatbestandes erfolgen. Bislang knüpft 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; dass gegen den Vorschlag, die Kostenzahlung als Zulässigkeitsvoraussetzung der Berufung auszugestalten, die im Gesetzgebungsverfahren erhobenen Bedenken fortbestehen (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. 45/06<sup>7</sup>) sollen auch in SGG- und BAföG-Verfahren sozialverträgliche Gerichtsgebühren eingeführt werden<sup>8</sup>.*

#### 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 Leistungsträgern wäre von einer umfassenden Gebührenhoheit der Länder nach dem vorgenannten Vorschlag mit umfasst. Es wären auch Öffnungsklauseln i.S. einer Länderermächtigung zur Kos-

<sup>7</sup> Beschluss vom 10. Februar 2006

<sup>8</sup> 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 ENTWURF Stand 19.2.

tenerhebung 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

Mit der Prozesskostenhilfe erfüllt der Staat seine verfassungsrechtliche Pflicht, bedürftigen

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

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. €). 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.

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 diskutiert<sup>9</sup>: 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 Kinderzuschlages<sup>10</sup>.

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.

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

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

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

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

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 - Wohn-geldrecht - 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 Kinderzuschlagsunabhängig 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 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 Unterhaltsvorschlusses und Ermöglichung eines automatisierten Datenabgleichs.*

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

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 angerech-

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

net 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 Haushaltslage 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 Transfer-

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

leistungen, 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 dürften (steuer- und sozialrechtliche) Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und illegaler Beschäftigung nicht zu einer unangemessenen Benachteiligung des Taxengewerbes gegenüber anderen Gewerbebezweigen mit überwiegenden Bargeschäften führen.

## **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.

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

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 (Pflicht-) Mitglieder: Bei den Handwerkskammern sind auch die Mitarbeiter – Meister, Gesellen und Auszubildende – Mitglieder, bei den IHKen nur die Selbständigen. Während die Tätigkeit der IHK-Mitglieder durch die Gewerbefreiheit geprägt ist, ist der Zugang zum Handwerk berufsrechtlich reguliert, 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. Bei den IHKen dominieren größere Unternehmen, so dass die Wahrnehmung der Interessen von kleineren Handwerksbetrieben gefährdet wäre. 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. IV****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 leidet insbesondere die Vermittlungstätigkeit und die Betreuung der Arbeitslosen. Um das Versicherungsprinzip zu stärken, muss sich die Arbeitslosenversicherung auf die Deckung des Risikos des Einkommensverlustes bei Erwerbslosigkeit für sozialversicherungspflichtige 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;

### Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

- 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. Stellungnahme der Bundesressorts**

Der Vorschlag wiederholt auf der Grundlage veralteter Arbeitsmarktdaten 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 Sozialpolitik 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 Landes Brandenburg**

Die aktive Arbeitsmarktpolitik setzt an Rahmenbedingungen an, für die maßgeblich Bund die Verantwortung trägt (Wirtschafts-, Struktur- und Finanzpolitik, Arbeits- und Tarifrecht, Arbeitszeitpolitik etc.). Es muss daher bei einer einheitlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

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.



TJM · PSF 90 04 62 · D-99107 Erfurt

An die Federführer des Fachdiskurses 2  
 Herrn Ernst Burgbacher, MdB  
 Herrn StS Diwell (BMJ)  
 Herrn StS Dr. Beus (BMI)  
 Herrn MD Arnold, Innenministerium Baden-  
 Württemberg  
 Herr StS Lieber, Senatsverwaltung für  
 Justiz, Berlin

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

Fachdiskurs 2

FD 2 - 05

Geschäftszeichen  
 1006/2/3-24

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Telefon  
 0361/3795-811

Datum  
 22.02.08

über das

Sekretariat der Kommission von  
 Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung  
 der Bund-Länder-Finanzbeziehungen  
 c/o Deutscher Bundestag  
 Platz der Republik 1  
 11011 Berlin

nachrichtlich:

Thüringer Staatskanzlei  
 Regierungsstraße 73  
 99084 Erfurt

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

Fachdiskurs 2 (Ausgabenautonomie, Standards, Abweichungsrechte und Bandbreiten)  
 hier: vorbereitende Stellungnahme zur Finalisierung des Berichts des Fachdiskurses 2  
Am 26.02.2008 in Berlin

Sehr geehrte Damen und Herren,

unter Bezugnahme auf den uns vom Kommissionssekretariat übermittelten Berichtsentwurf des Fachdiskurses 2 (Entwurfsstand 19.02.2008) erlaube ich mir, für den von Thüringen unter Nr. 6 des Berichts vorgeschlagenen Entwurf eines Gesetzgebungsgrundsatzgesetzes zu werben (dazu unten 1.) und zu diesem Punkt einen Änderungswunsch für den Bericht und die Synopse an Sie heranzutragen (dazu unten 2.):

1. Die Föderalismuskommission II ist angetreten, im Bereich der **Verwaltungsthemen** insbesondere auch über Abweichungsrechte für die Länder von bundesrechtlich vorgegebenen Standards zu diskutieren. Dieser Frage muss notwendig die Frage vorangestellt werden, ob es der jeweils zugrundeliegenden bundesgesetzlichen Regelung unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten überhaupt bedarf. Es ist eine Frage der Glaubwürdigkeit der Föderalismuskommission II gegenüber den Bürgern, dass sie sich auch dieser Frage der Begrenzung der Normendichte ernsthaft stellt.

Es erscheint uns wichtig, diese Überlegungen in die Kommission hinein zu tragen, da insbesondere auch auf der Klausurtagung zu den Verwaltungsthemen am 6. Dezember 2007 auf weitere Entbürokratisierungsbemühungen und Abbau gesetzlicher Regelungen gerichtete Forderungen laut geworden sind.

Auch hat die FDP-Bundestagsfraktion jüngst den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates in den Deutschen Bundestag eingebracht (BT-DS 16/7855). Hierdurch soll der Normenkontrollrat insbesondere befugt werden, auch aus der Mitte des Bundestages eingebrachte Gesetzentwürfe auf Bürokratiekosten hin zu überprüfen. Das Thema liegt damit derzeit „im Trend“, so dass auch die Föderalismuskommission II den Initiativen, zur Verringerung der Normendichte nachgehen sollte.

Der auf Bundesebene eingerichtete **Nationale Normenkontrollrat** ist in diesem Zusammenhang ein wichtiges Instrument, dass allerdings ergänzt und fortentwickelt werden kann. Der Nationale Normenkontrollrat hat in seinem Jahresbericht 2007 ausdrücklich die Empfehlung ausgesprochen, dass der begonnene Abbau bürokratischer Belastungen nur dann sinnvoll sei, wenn gleichzeitig das Einvernehmen besteht, dass nicht gleichzeitig zusätzliche Belastungen durch neue Gesetze geschaffen werden (vgl. S.46 des Berichts). Der Nationale Normenkontrollrat hat weiter empfohlen, auch andere, als die bisher nur in den Blick genommenen, sich

aus Informationspflichten ergebenden Bürokratiekosten zu berücksichtigen (a.a.O. S.47). Diesen Zielen sieht sich auch der in die Debatte eingebrachte Thüringer Vorschlag verpflichtet.

§ 44 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) regelt die Pflichten zur Zurückhaltung bei der Schaffung neuer Gesetze und zur Gesetzesfolgenabschätzung nur für die Bundesregierung und erfasst damit nicht alle Akteure bundesrechtlicher Gesetzesinitiativen. Der Thüringer Vorschlag würde die Regelungen des § 44 GGO in den Rang eines appellativen Bundesgesetzes erheben und deren Anwendungsbereich ausdehnen.

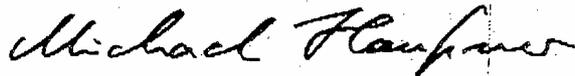
Der Bund könnte mit dem von TH vorgeschlagenen Gesetz den Maßstäben zurückhaltender Gesetzgebung, der Pflicht zur umfassenden Gesetzesfolgenabschätzung und einer transparenten Kosten-Nutzen-Analyse **größere Verbindlichkeit** verleihen und damit – ohne die Länder allerdings unmittelbar zu verpflichten - eine **gesamtstaatliche Vorreiterrolle** übernehmen.

2. Die in Bericht und Synopse des Fachdiskurses 2 unter Nr. 6 eingefügten Bedenken der Bundesressorts überzeugen nicht. Der Entwurf ist beratungsreif eingebracht worden und dem Berichtsentwurf des Fachdiskurses 2 als Anlage 2 beigelegt. Der erste Spiegelstrich der bundesseitigen Bedenken ist daher zu streichen.  
Der Entwurf sieht auch in keiner Weise eine einfachgesetzliche Bindung des Gesetzgebers vor. Er nimmt vielmehr alle Stellen, denen ein Initiativrecht für Gesetzesvorhaben zusteht (Bundesregierung, Bundesrat, Fraktionen des Bundestages), in die Pflicht, dem Gesetzgeber von Bürokratiekostenschätzungen begleitete Gesetzentwürfe vorzulegen. Der Beurteilungshorizont des Gesetzgebers wird dadurch deutlich erweitert. Von einer Schmälerung der Initiativrechte des Parlaments kann daher ebensowenig die Rede sein wie davon, dass eine rechtliche Bindung (der Initiatoren von Gesetzesentwürfen) dem politischen Charakter der Gesetzgebung nicht gerecht würde. Im Gegenteil dürfte es das Parlament in seiner politischen Gestaltungsfreiheit stärken, wenn alle ihm vorgelegte Gesetzesentwürfe von einer möglichst umfassenden Folgenabschätzung begleitet werden.

Auch der von den Vertretern der Bundesressorts in Abrede gestellte Regelungsbedarf dürfte daher bestehen. Die Gemeinsame Geschäftsordnung hat nicht das erforderliche Maß an Verbindlichkeit und nimmt eben nur die Bundesregierung in die Pflicht.

Wir bitten daher um Unterstützung unseres Vorschlages, bzw. Änderung des Berichts und der Synopse und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, reading "Michael Haußner". The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

Michael Haußner

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

Fachdiskurs 2

FD 2 - 06



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 Verfahrens (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)*).

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:

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 Ländersseite 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) 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 Anwendungsbe- reich 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 überwiegen- den 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 Interesse an bundeseinheitlichen Vorgaben ein Bedürfnis nach Bewältigung der Folgen „ungleichwertiger Lebensverhältnisse“ regelmäßig überwiegt. Über die Reichweite einer Neuregelung gibt es auf Länderseite 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 Aufhe-

Gelöscht: einheitlichen

Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 25.2.2008 **[FD 2 – 06]**

Gelöscht: 19

Formatiert: Schriftart: Fett

bung 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 dem 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 1) 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.

Gelöscht: Herstellung von

Gelöscht: n

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

Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 25.2.2008

[FD 2 – 06]

auch aus Bundessicht unbefriedigend und könnte auch die betroffenen Bürgerinnen und Bürger erheblich verunsichern.

Gelöscht: 19

Formatiert: Schriftart: Fett

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.

Gelöscht: erschiene

Gelöscht: eine

Gelöscht: Widerspruchs

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 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 Schulden-

bremse 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 Abwanderungseffekte verstärken. Von der jeweiligen Haushaltslage 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 Lebens-

Gelöscht: 19

Formatiert: Schriftart: Fett

verhältnisse“ (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) 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.

Gelöscht: as

Gelöscht: i

Sofern in der Begründung auf „Haushaltskrisen“ in Folge von „Rezessionen“ abgestellt werden soll, ist darauf hinzuweisen, dass sich eine solche Entwicklung nicht auf einzelne Länder beschränkt, sondern in der Regel gesamtwirtschaftliche Wirkungen entfaltet. Die Haushaltswirkungen treffen damit nicht nur einzelne Länder, sondern alle und vor allem auch den Bund. Abweichungsrechte würden es dem Bund gerade in einer kritischen Situation erschweren, eine konsistente Politik zu verfolgen.

Gelöscht: hier

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.

Gelöscht: ¶  
birgtGelöscht: die Gefahr einer  
Kollision mit dem

Gelöscht: der Wahrung der

Gelöscht: Für den Bund würde  
es zudem schwieriger, eine  
zusammenhängende Politik zu  
verfolgen.

Gelöscht: insoweit

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

Gelöscht: Dass sich bei Abwei-  
chungen von Geldleistungen, die  
der Bund teilfinanziert, nur der  
Anteil des Landes verringert, ist  
aus Sicht des BMF nicht hin-  
nehmbar.

**4) Erlass eines generellen „Standardabweichungsgesetzes“:**

## 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 ermächtigt.*

## 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 Demokratieprinzip 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). 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.

Gelöscht: .

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 landesrechtlicher 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.

**Gelöscht:** Die Frage, wo Standardabsenkungen in Betracht kommen, kann letztlich nur aus der jeweiligen Fachperspektive beantwortet werden. Ergänzend

### **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 Spannbreite 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 Kompetenzschränke des Bundes für die dort aufgezählten Regelungsbereiche. Sofern die Kompetenzschränke 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 Wesentlichkeitsschränke frei, von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, die in Art. 80 I S. 1 GG genannten 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 enthalten als in dem die Rechtsgrundlage enthaltenden Gesetz. Durch eine grundsätzliche Er-

mächtigung 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 Ordnungsgebung 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 ungerecht, 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 Detailregelungen 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 getrof-

Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 25.2.2008 **[FD 2 – 06]**

fen 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.

Gelöscht: 19

Formatiert: Schriftart: Fett

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.

Gelöscht: D

Gelöscht: geht fehl

Gelöscht: werden

## **6) Erlass eines „Gesetzgebungsgrundsatzgesetzes“ - 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 „Gesetzgebungsgrundsatzgesetz“ sollen Normsetzungsverfahren - ohne Bindungswirkung zu Lasten der Länder - weiter optimiert und der Normenkontrollrat gestärkt werden. Das Kostenmessungsverfahren sowie das Gebot einer umfassenden Gesetzesfolgenabschätzung werden ausdrücklich gesetzlich verankert. Dem Gesetzgebungsgrundsatzgesetz 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:

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

Gelöscht: Ohne Kenntnis des konkreten Inhalts des vorgeschlagenen Gesetzes erscheint der Vorschlag nicht beratungsfähig. Unbeschadet dessen werden d

die von ihm für richtig gehaltenen Grundsätze verpflichten kann.

Gelöscht: 19

Formatiert: Schriftart: Fett

## **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.

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). Au-

ßerdem 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

Mit der Neufassung von Art. 84 GG<sup>1</sup> im Rahmen der Föderalismusreform 1 wurde die Gebührenaautonomie der Länder<sup>2</sup> 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.

<sup>1</sup> Übergangsregelung zur Anwendung in einem Übergangszeitraum bis 31.12.2008 in Art. 125b GG

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

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

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.

Gelöscht: FöKo I

[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 Verwaltungsverfahren \(und damit auch Verwaltungsgebühren\) 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.](#)

[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](#).

Gelöscht: D

Gelöscht: trägt

Gelöscht: daher

Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

## **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 ermöglichen<sup>3</sup>.*

##### b) Begründung der Länder

Die Zusammenlegung von Gerichtszweigen schafft Möglichkeiten für einen effizienteren und effektiveren Personal- und Sachmitteleinsatz (Verkürzung von Verfahrenslaufzeiten, Entlastung der Landeshaushalte<sup>4</sup>). 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).

##### 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.

Eine Zusammenlegung von Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit in Gestalt der vom Bundesrat vorgeschlagenen Öffnungsklausel würde zu einem Flickenteppich in der deutschen

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

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

Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

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 wirkräftigen 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 Gewährung 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

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

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.

#### 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 Kammermitglieder 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.

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

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 Gerichtsvollzieherwesens<sup>5</sup>**

#### 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.

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.

---

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

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

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 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

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

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

Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

### 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). [Anm.: Die Bundesressorts haben insoweit noch keinen Gelegenheit zur Stellungnahme gehabt.]*
- *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 erforderlichen Verfahrensregelungen. [Anm: Die Bundesressorts haben insoweit noch keinen Gelegenheit zur Stellungnahme gehabt.]*

#### 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 werden<sup>6</sup> (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 wirtschaftlichen Gesamtkosten verhältnismäßig geringen Anteil ausmachen.

<sup>6</sup> In diesem Sinne auch der Sachverständige Pieroth KOM-Drs. 065 S. 31

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

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 Gerichtskostenysteme 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 Kostenregelungen des Bundes wie der Länder gewisse Grenzen.

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

Zu den hilfsweise vorgeschlagenen Maßnahmen wird angemerkt, dass das FGG-Reformgesetz keine zusätzlichen finanziellen Belastungen der Länder begründet. Zur Frage der Zustimmungsbefähigung des FGG-Reformgesetzes herrscht Dissens zwischen Bund und Ländern (vgl. BR-Drs. 309/07-Beschluss). Mit der erwogenen Regelung würde aber keine bloße „Klarstellung“, sondern eine erhebliche Ausweitung des Zustimmungstatbestandes erfolgen. Bislang knüpft 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; dass gegen den Vorschlag, die Kostenzahlung als Zulässigkeitsvoraussetzung der Berufung auszugestalten, die im Gesetzgebungsverfahren erhobenen Bedenken fortbestehen (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. 45/06<sup>7</sup>) sollen auch in SGG- und BAföG-Verfahren sozialverträgliche Gerichtsgebühren eingeführt werden<sup>8</sup>.*

#### 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 Leistungsträgern 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 man-

<sup>7</sup> Beschluss vom 10. Februar 2006

<sup>8</sup> 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 ENTWURF Stand 19.2.

ches 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

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

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

Mio. €, Nettokosten einschließlich Gebührenerstattung an Rechtsanwälte bundesweit 440 - 600 Mio. €). 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.

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 länder eigene 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.

Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

### **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 diskutiert<sup>9</sup>: 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 Kinderzuschlages<sup>10</sup>.

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 Mietstufen 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.

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

##### c) Stellungnahme der Bundesressorts:

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

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

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

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 Mietstufen 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 Mietstufen 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.*

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

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 Unterhaltsschuldnern 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 angerech-

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

net 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 Anspruchsausschluss bei Bestehen einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft würden dem Ziel der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse und dem Gleichheitsgedanken widersprechen. Abgesehen von der unterschiedlichen Haushaltslage 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 Transfer-

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

leistungen, 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 belaste. 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 dürften (steuer- und sozialrechtliche) Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und illegaler Beschäftigung nicht zu einer unangemessenen Benachteiligung des Taxengewerbes gegenüber anderen Gewerbebranchen mit überwiegenden Bargeschäften führen.

## **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.

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

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 Selbstständigen Mitglieder. Während die Tätigkeit der IHKen durch die Gewerbebefreiheit 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.

Gelöscht: (Pflicht-) Mitglieder

Gelöscht: Mitglieder

Gelöscht: -Mitglieder

Gelöscht: .

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

Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

## **D. Abschaffung der Bundesagentur für Arbeit (Vorschlag MdB Burgbacher) - Anl. IV**

### **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 leidet insbesondere die Vermittlungstätigkeit und die Betreuung der Arbeitslosen. Um das Versicherungsprinzip zu stärken, muss sich die Arbeitslosenversicherung auf die Deckung des Risikos des Einkommensverlustes bei Erwerbslosigkeit für sozialversicherungspflichtige 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;

#### Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

- 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. Stellungnahme der Bundesressorts**

Der Vorschlag wiederholt auf der Grundlage veralteter Arbeitsmarktdaten 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 Sozialpolitik 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 Landes Brandenburg**

Die aktive Arbeitsmarktpolitik setzt an Rahmenbedingungen an, für die maßgeblich Bund die Verantwortung trägt (Wirtschafts-, Struktur- und Finanzpolitik, Arbeits- und Tarifrecht, Arbeitszeitpolitik etc.). Es muss daher bei einer einheitlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes

## Fachdiskurs 2 - Bericht ENTWURF Stand 19.2.

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.



## Konsolidierte Themenübersicht Fachdiskurs 2 (Ausgabenaunomie, Standardflexibilisierung, Justizthemen)

Stand: 25. Februar 2008

Gelöscht: 19

Die ausführlichen Stellungnahmen finden sich im Bericht.

[FD 2 – 06]

### Inhaltsverzeichnis

Art. 72 Abs. 3 GG	2
Art. 72 Abs. 4 GG (neu)	3
Art. 109 Abs. 4 (neu)	5
Erlass eines „Standardabweichungsgesetzes“	7
Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG	8
Erlass eines „Gesetzgebungsgrundsatzgesetzes“	8
Art. 74 Abs. 2 GG	9
Gebührenhoheit in der Auftragsverwaltung an die Länder übertragen	10
Zusammenführung von Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit	10
Aufhebung der verfassungsrechtlichen Sonderzuweisungen öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten an die ordentliche Gerichtsbarkeit	11
Öffnungsklausel bzw. Ermächtigung für die Länder, Auslagerung der gerichtlichen Registerführung auf Dritte	11
Privatisierung Gerichtsvollzieherwesen	12
Originäre Zuständigkeit der Betreuungsbehörden für die rechtliche Betreuung Erwachsener	13
Zusammenlegung von Grundbuch- und Katasterämtern zu einheitlicher - auch außerhalb der Justiz angesiedelter - "Bodenmanagement-Behörde"	13
Kostenhoheit Länder bzw. Bandbreiten für Justizgebühren	13
Wegfall der Kostenfreiheit der SGG / BAFöG-Verfahren	15
Reform der Prozesskostenhilfe	15
Flexibilisierung im Bereich des Wohngeldgesetzes	16
Änderungen bei Unterhaltsvorschussgesetz (UVG)	17
PBefG	17
Deregulierung des Kammerwesens	18
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.

# Konsolidierte Themenübersicht Fachdiskurs 2 (Ausgabenaautonomie, Standardflexibilisierung, Justizthemen)

Stand: **25. Februar 2008**

Gelbscht: 19

Die ausführlichen Stellungnahmen finden sich im Bericht. **[FD 2 – 06]**

Gelbscht: umfassen

Nr.	Vorschlag/Ziele	Vorteile	Nachteile
1.	<p><b>Art. 72 Abs. 3 GG</b> Erweiterung des Kataloges in Art. 72 Abs. 3 GG um weitere Gesetzgebungsmerkmale, die sich für landesspezifische Regelungen eignen (über die früheren Fälle der Rahmengesetzgebung hinaus).</p> <p><u>Ziel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Weitere Stärkung der Aufgaben- und Ausgabenaonomie der Länder (Umfang hängt entscheidend von der Kategorisierung ab)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gegengewicht zu einer möglichen Einschränkung der Bewegungsspielräume der Länder auf der Einnahmenseite (Neuverschuldungsbegrenzung).</li> <li>• Länder könnten je nach den Bedürfnissen ihrer Bürger bei Dienstleistungen unterschiedliche Schwerpunkte setzen.</li> <li>• Mit einem größeren Gestaltungsspielraum bei Standards könnten die Ländereien in gewissem Umfang der Haushaltslage anpassen.</li> <li>• 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.</li> </ul> <p><u>Diskussionspunkt:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Konkretisierung im Hinblick auf geeignete Bereiche erforderlich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorschlag nicht beratungsfähig</li> <li>• Generelle Vorbehalte gegen Ausweitung von Abweichungsrechten (vgl. Anlage 1 zum Bericht)</li> <li>• Noch keine <u>hinreichende Erfahrung</u> mit (in FöKo I geschaffener) Abweichungsgesetzgebung</li> </ul>

Nr.	Vorschlag/Ziele	Vorteile	Nachteile
2.	<p><b>Art. 72 Abs. 4 GG (neu)</b>                      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 befristet auf fünf Jahre von Bundesgesetzten abzu- weichen; Bundestag &lt;und Bundesrat&gt; kann innerhalb von drei Monaten Ein- spruch erheben.</p> <p><u>Ziel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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- tastrophenhagen; sonstige Krisensitua- tionen).</li> <li>Förderung des rechtspolitischen Wett- bewerbs/Benchmarking auch im Be- reich Gesetzgebung.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ausgestaltung als „Flexibilisierungs- und Experimentierklausel“ unterscheidet die Regelung fundamental von bestehender Möglichkeit der Abweichungs- gesetzgebung nach Art. 72 Abs. 3 GG. Daher keine Neuaufgabe der Fö- deralismusreform 1, sondern enger Sachzusammenhang mit den Finanz- themen und dem Gedanken des Wettbewerbs/Benchmarking (Verwal- tungsthemen).</li> <li>Die mit der Schaffung bundeseinheitli- chen Rechts verfolgten Ziel (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.</li> <li>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).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vorschlag nicht beratungsreif</li> <li>Generelle Vorbehalte gegen Auswei- tung von Abweichungsrechten (vgl. Anlage1 zum Bericht)</li> <li>Einfachgesetzliche Öffnungsklauseln zugunsten der Länder bereits möglich</li> <li>Anwendungsbereich fraglich (bei „ü- berwiegend 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)</li> <li><u>Abweichungsbefugnis geht deutlich weiter als bei Artikel 72 Abs. 3 GG</u></li> <li><u>Unsicherheit über den Bestand des Bundesrechts nicht auf fünf Jahre be- grenzt</u></li> <li>Widerspruchsfrist für Bundestag zu kurz; <u>würde durch Erfordernis der Zu- stimmung des Bundesrates völlig ent- wertet</u></li> </ul>

Nr.	Vorschlag/Ziele	Vorteile	Nachteile
		<p><u>Diskussionspunkte</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausgestaltung des Vetorechts mit qualifizierter Mehrheit</li> <li>• Mitwirkung des Bundesrates bei Vetorecht</li> </ul>	

Nr.	Vorschlag/Ziele	Vorteile	Nachteile
3.	<p><b>Art. 109 Abs. 4 (neu)</b> 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"> <li>• Einräumung substanzialer Spielräume auf der Ausgabenseite zur Abwehr von Störungen der Haushaltswirtschaft, evtl. auch im Rahmen eines Frühwarnsystems</li> <li>• Aufdeckung von „Effizienzrenditen“ bei Ausstattungs- und Personalstandards unter Wahrung der Leistungsqualität</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verortung in Art. 109 GG macht den engen Zusammenhang der vorge schlagenen Möglichkeit zur Flexibilisierung kostenwirksamer bundesgesetzlicher Standards mit einer Begrenzung der Haushaltsautonomie der Länder deutlich.</li> <li>• 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.</li> <li>• 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</li> <li>• Es besteht ein Zusammenhang zwischen der jeweiligen Haushaltslage und der Möglichkeit staatlicher Leistungen.</li> <li>• Es geht nicht um eine Sanktionierung fiskalischen Verhaltens, sondern um eine zusätzliche Option für die Länder, die flexible Reaktionen auf eine schlechte Haushaltslage erlaubt.</li> <li>• Gerade weil Abweichungen im Leistungsbereich politisch schwer durchsetzbar sind, besteht nicht die Gefahr, dass Untergrenzen unterschritten werden (keine „Spirale nach unten“);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generelle Vorbehalte gegen Ausweitung von Abweichungsrechten (vgl. Anlage_1 zum Bericht)</li> <li>• „Störung der Haushaltswirtschaft“ zu unbestimmt</li> <li>• Gesamtwirtschaftliche Vorgänge (insbesondere: Rezession) betreffen alle Länder und vor allem Bund</li> <li>• Sanktioniert Land auch bei nicht landespolitisch zu verantwortenden Haushaltskrisen</li> <li>• Notwendige staatliche Leistungen nicht nach Kassenlage</li> <li>• Wirkt Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse entgegen</li> <li>• Verstärkt Abwanderung aus einzelnen Bundesländern</li> <li>• Unterschiedliche Leistungsniveaus politisch kaum durchsetzbar</li> <li>• Abweichung allenfalls im Rahmen eines Verfahrens zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen</li> <li>• Verringerung nur des Landesanteils bei vom Bund mitfinanzierten Geldleistungen nicht hinnehmbar</li> </ul>

Nr.	Vorschlag/Ziele	Vorteile	Nachteile
		<p>der Bundesgesetzgeber kann mit Zustimmung des Bundesrates Bandbreiten für Abweichungen von Geldleistungspflichten vorgeben (bspw. 10-15%)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Flexibilisierung von Standards ist als Bestandteil eines Gesamtsystems mit Schuldenbremse und Frühwarnsystem zu sehen.</li> </ul> <p><u>Diskussionspunkte:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wäre eine Befristung der Abweichungsregelung sinnvoll?</li> <li>• Erstreckung der Regelung auf alle „kostenwirksamen Standards“ ohne Bezug auf Art. 104a Abs. 4 GG und nicht beschränkt auf Krisenfälle?</li> </ul>	

Nr.	Vorschlag/Ziele	Vorteile	Nachteile
4.	<p><b>Erliss eines „Standardabweichungsgesetzes“</b> (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 möglich sein.</p> <p><u>Ziel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Engere Schuldengrenzen können von den Ländern nur dann nachhaltig eingehalten werden, wenn ihnen auch auf der Ausgabenseite zusätzliche Spielräume eingeräumt werden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flexibilisierung der Standardanwendung steigert die Wirtschaftlichkeit und Effizienz im öffentlichen und privaten Bereich.</li> <li>• Sie ermöglicht eine angemessene Berücksichtigung regionaler Gegebenheiten und Besonderheiten.</li> </ul> <p><u>Diskussionspunkt</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Enumeration der betroffenen Standards bzw. bereichsspezifische Öffnungen (Bestimmtheitsgebot und Gebot der Rechtssicherheit muss Rechnung getragen werden)?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generelle Vorbehalte gegen Ausweitung von Abweichungsrechten (vgl. Anlage1 zum Bericht)</li> <li>• <u>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 Bundesrates möglich)</u></li> <li>• Wirkt Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse entgegen</li> <li>• Gegen pauschale Abweichungsermächtigung: Standardabsenkung ist fachspezifisch einzuschätzen</li> <li>• Keine Gesetzgebungskompetenzen durch einfaches Gesetz</li> <li>• Keine Zustimmungstatbestände durch einfaches Gesetz</li> <li>• Konterkariert Ziele der FöKo I (Reduktion von Verflechtungen und Intransparenz)</li> </ul>

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

Stand ~~25.~~ 02.2008

Nr.	Vorschlag/Ziele	Vorteile	Nachteile
7.	<p><b>Art. 74 Abs. 2 GG</b>                      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"> <li>• 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).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zustimmungsfreie „Eins-zu-Eins“ Umsetzung ist uneingeschränkt möglich, daher kein Widerspruch zu den Ergebnissen der Föko 1.</li> <li>• Zustimmungsvorbehalt ist wirksames Instrument, um Entbürokratisierung und Standardabbau durchzusetzen.</li> <li>• „Draufsatteln“ und damit verbundene Kosten belasten regelmäßig die ausführenden Länder; die vorgeschlagene Mitentscheidungsbefugnis fügt sich daher auch in die bundesstaatliche Ordnung ein.</li> <li>• Regelung ist praktikabel. „Draufsatteln“ auf „gemeinschaftsrechtlich vorgegebene Mindeststandards“ kann eindeutig und unkompliziert ermittelt werden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konterkariert Ziel der FöKo I (Anzahl zustimmungsbedürftiger Gesetze verringern)</li> <li>• Dogmatisch bedenklich (zustimmungsfreies Gesetz wird zustimmungsbedürftig, nur weil es über gemeinschaftsrechtliche Vorgaben hinausgeht)</li> <li>• Folgeproblem: Materie auf Dauer zustimmungsbedürftig, um Umgehung durch späteres „Draufsatteln“ zu verhindern?</li> <li>• Verfassungsrechtliches Risiko: „eins-zu-eins“-Umsetzung schwierige Rechtsfrage, wenn zu Unrecht Zustimmungsfreiheit angenommen: Nichtigkeitsfolge</li> </ul>

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

Nr.	Vorschlag/Ziele	Vorteile	Nachteile
8.	<p><b>Gebührenhoheit in der Auftragsverwaltung an die Länder übertragen</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bündelung der Verantwortlichkeit der Länder für Organisation und Ausstatung der Verwaltung mit der Kostentransparenz in einer Hand (Gleichlauf mit Art. 84 GG und Föko I)</li> <li>• Stärkung finanzieller Handlungsspielräume der Länder (Einnahmeautonomie)</li> <li>• Bessere Berücksichtigung des Kostendeckungsprinzips (Länder stellen Ressourcen).</li> <li>• Länderbezogene Gebührenverzeichnisse stärken Verantwortung der Länder gegenüber „Endabnehmern“.</li> <li>• Aufwändige Ermittlung von Durchschnittssätzen durch den Bund wird überflüssig.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Klarstellung, sondern Änderung zu Lasten des Bundes</li> <li>• In Föko I bewusst kein Abweichungsrecht in Auftragsverwaltung vereinbart</li> <li>• <u>Vorschlag ginge über das Abweichungsrecht des Art. 84 Abs. 1 GG weit hinaus</u></li> <li>• Jetzige Regelung trägt überregionaler Natur d. Auftragsverwaltung Rechnung</li> <li>• Bund trägt Zweckausgaben ohnehin</li> <li>• Einsparpotential landesrechtlicher Gebührenregelung klärungsbedürftig</li> <li>• Zielerreichung möglicherweise durch vorgesehene Novellierung im Verwaltungskostenrecht des Bundes</li> </ul>
9.	<p><b>Zusammenführung von Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit</b> (Öffnungsklausel im Bundesrecht)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effizienterer Personal- und Sachmitteleinsatz</li> <li>• Verringerung von Verfahrenslaufzeiten</li> <li>• Entlastung der Länderhaushalte</li> <li>• Sinnvolle Ergänzung zum Vorschlag der Bundesregierung zur Entlastung der Sozialgerichtsbarkeit durch Vereinfachung und Straffung des Verfahrens.</li> </ul> <p><u>Diskussionspunkt:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alternativ auch bundeseinheitliche Regelung?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Würde zu Flickenteppich in Gerichtslandschaft führen und ist deshalb abzulehnen</li> </ul>

Nr.	Vorschlag/Ziele	Vorteile	Nachteile
10.	<p><b>Aufhebung der verfassungsrechtlichen Sonderzuweisungen öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten an die ordentliche Gerichtsbarkeit</b> (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 - Energiewirtschaftsrecht) und Konzentration des Rechtswegs bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit</p> <p>Vgl. Anl. 3</p> <p>Ziel:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Entscheidung über einen einheitlichen Lebenssachverhalt innerhalb eines einzigen Rechtswegs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beseitigung nur historisch erklärbarer, aber systemfremder und funktionsuntauglicher Rechtswegzuweisungen.</li> <li>Beseitigung komplizierter Aufspaltungen des Rechtswegs (insb. zwischen Primär- und Sekundärrechtsschutz) und damit verbundener Abgrenzungsprobleme bei der Wahl des richtigen Rechtswegs.</li> <li>Rechtsvereinfachung auch im Interesse der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes.</li> <li>Rechtsweg folgt der materiell-rechtlichen Einordnung der Streitigkeit als solche öffentlich-rechtlicher Natur (Sachnähe).</li> <li>Verfahrensbeschleunigung und Effizienzsteigerung möglich.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fügt sich nicht in Thematik des Fachdiskurses 2 ein</li> <li>Folgefragen, deren Prüfung und Entscheidung Rahmen der FöKo II sprengen würde</li> <li>Auf Grundlage bisheriger Rechtswegzuweisungen seit Jahrzehnten bewährte Rechtsprechungspraxis</li> <li>Keine hinreichend gewichtigen Gründe für Neuzuweisung</li> </ul>
11.	<p><b>Öffnungsklausel bzw. Ermächtigung für die Länder, Auslagerung der gerichtlichen Registerführung auf Dritte</b> (z.B. Handelsregister an IHKen, Aufgabenübertragung auf Notare) zu eröffnen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mögliche Kostenersparnis im öffentlichen Bereich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Für Existenzgründer und Investoren unzunutzbare Rechtzerspaltung</li> <li>Modernes elektronisches Handelsregistersystems seit 1.1.2007 flächendeckend in Betrieb</li> <li>Kostenersparnis fraglich (bereits heute aufwandsbezogene Festgebühren)</li> </ul>

Nr.	Vorschlag/Ziele	Vorteile	Nachteile
12.	<p><b>Privatisierung Gerichtsvollzieherwesen</b> (Einsatz von Belehnenen, die auf eigene Rechnung unter staatlicher Aufsicht tätig sind; Öffnungsklausel für Länder</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erhebliche Effizienzgewinne ohne Gefährdung des Niveaus der Zwangsvollstreckung (vgl. BR-Drs. 149/07 und 150/07).</li> <li>• Die Anwendung körperlicher Gewalt zählt im Arbeitsalltag des Gerichtsvollziehers im Übrigen zu den absoluten Ausnahmen und begründet keine Pflicht zu unmittelbarer staatlicher Verantwortung.</li> <li>• Öffnungsklauseln schaffen keine kleinstaatlichen Verhältnisse, sondern fördern den Wettbewerb unter den Ländern.</li> <li>• Effizienz der Zwangsvollstreckung wird erhöht, daher Stärkung der Wirtschaftsstandorts</li> <li>• Keine Intransparenz, da landesspezifische Regelungen ohne weiteres feststellbar (z.B. auf Homepage des Berufsverbandes).</li> <li>• Es geht nicht um Verteuerung der Zwangsvollstreckung, sondern um Leistungsverbesserungen (vorgesehene Leistungsanreize) und um Belastung der Verursacher mit den Vollstreckungskosten anstelle der Allgemeinheit</li> <li>• Die staatliche Aufsicht über die beliebigen Gerichtsvollzieher wäre weniger aufwändig als die gegenwärtige Verwaltung der beamteten Gerichtsvollzieher.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Hoheitliche Befugnisse, die mit erheblichen Grundrechtseingriffen verbunden (Pfändung und Verwertung von Sachen, Wohnungsdurchsuchung, Anwendung körperlicher Gewalt), müssen</u> in unmittelbarer staatlicher Verantwortung bleiben</li> <li>• <u>Gefahr, dass „Effizienzgewinne“ zu Lasten der Schuldner gehen</u></li> <li>• <u>Einfachere und kostengünstigere Effizienzgewinne durch Verbesserungen im geltenden System</u></li> <li>• <u>Verteuert Zwangsvollstreckung für Gläubiger erheblich; Kostendeckung lässt sich im geltenden System mit Gebührenerhöhung um 100% erreichen</u></li> <li>• <u>Grundrechtseingriffe privater Gerichtsvollzieher erfordern (kostentensive) laufende staatliche Überwachung, Vorschlag geht lediglich von nachgelagerter Kontrolle aus</u></li> <li>• <u>Intransparenz insbesondere für ausländische Gläubiger</u></li> </ul>



**Gelbsicht:** [Anm.: Die Bundesressorts haben hinsichtlich der aktuellen Fassung der Hilfsvorschlage noch keine Gelegenheit zur Stellungnahme gehabt.]

Nr.	Vorschlag/Ziele	Vorteile	Nachteile
		<p>Ausgleich für das Kompetenzdefizit der Länder im Verfahrensrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Die derzeit mittels Verweisung auf das GKG geregelte Rechtsanwaltsvergütung könnte direkt in das RVG aufgenommen werden</li> </ul> <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>	<p><u>vorübergehend zu gebührenfreien Verfahren führen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Justizgewährungsanspruch und Gebot effektiven Rechtsschutzes ziehen allen Kostenregelungen Grenzen</li> </ul>
	<p><b>Hilfsweise:</b> 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"> <li>FGG-Reformgesetz begründet keine zusätzlichen finanziellen Belastungen der Länder.</li> <li>Weitet Zustimmungstatbestand des Art. 104a Abs. 4 GG erheblich aus.</li> </ul>
	<p><b>Hilfsweise:</b> 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</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Nennenswerte Auswirkungen auf Staatskasse zweifelhaft.</li> <li>Spürbare Verzögerung und deutlich zunehmender Verfahrensaufwand.</li> </ul>

Nr.	Vorschlag/Ziele	Vorteile	Nachteile
	<p>werdenden Verfahrensregelungen 2) Erweiterung der Vorauszahlungspflicht für das Berufungsverfahren in bürgerlichen Streitigkeiten (vgl. BR-Drs. 86/07)</p>		
<p><b>16. Wegfall der Kostenfreiheit der SGG / BAFöG-Verfahren</b></p> <p><u>Ziel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erhebung sozialverträglicher Gerichtsgebühren in pauschalierter Form auch von Versicherten und Leistungsempfängern (vgl. BR-Drs. 663/03 bzw. 45/06; wäre von einer umfassenden Gebührenhoheit der Länder nach oben 15. mit umfasst).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Begrenzung der Vielzahl aussichtsloser Verfahren, die - erfahrungsgemäß - wegen der Kostenfreiheit gleichwohl angestrengt und durch alle Instanzen durchprozessiert werden.</li> <li>• Entlastung der Sozialgerichtsbarkeit und der Sozialversicherungsträger.</li> <li>• Grundsatz effektiven Rechtsschutzes wird gewahrt (Pauschalisierung / moderate Höhe der Gebühren; Gewährung von Prozesskostenhilfe).</li> </ul> <p><u>Diskussionspunkt:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausgestaltung unter Vermeidung sozialer Härten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gefahr, dass Kostendeckung in den Justizhaushalten der Länder im Vordergrund <b>stünde</b></li> <li>• Höhe der Verfahrenskosten kann Parität von Durchsetzung berechtigter Ansprüche abhalten</li> <li>• Zusätzliche Belastung der Gerichte durch Prozesskostenhilfe-Anträge</li> <li>• Auswertung eines von BMAS in Auftrag gegebenen Gutachtens zu Gerichtsgebühren im SGG-Verfahren steht noch aus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verfassungsrechtliche Bedenken (Justizgewährungsanspruch, insb. Gebot weitgehender Gleichstellung von Unbemittelten und Bemittelten beim Justizzugang).</li> </ul> <p><u>Alternativvorschlag Öffnungsklausel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterschiedliche Prozesskostenhilfesysteme kaum zu überblicken</li> <li>• Landesspezifische Regelung der Freibeträge würde Berechnung</li> </ul>
<p><b>17. Reform der Prozesskostenhilfe</b> (vgl. BT-Drs. 16/1994) durch stärkere Eigenbeteiligung an den Verfahrenskosten/Verfahrensvereinfachungen/Vorbeugung von Missbrauch</p> <p>(alternativ: Öffnungsklausel)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Begrenzung des massiven Anstiegs der Aufwendungen der Länder für die Prozesskostenhilfe unter Wahrung des verfassungsrechtlich gebotenen Maßes der Leistungen.</li> <li>• Wirksamere Mittel gegen missbräuchliche Inanspruchnahme von Prozesskostenhilfe für die Gerichte.</li> </ul> <p><u>Diskussionspunkte:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausgestaltung unter Vermeidung sozialer Härten</li> </ul>		

Nr.	Vorschlag/Ziele	Vorteile	Nachteile
18.	<p><b>Flexibilisierung im Bereich des Wohngeldgesetzes</b> und Zusammenführung der Verwaltungszuständigkeit für das Wohngeldgesetz mit der für andere Sozialtransfers</p>	<p>zialer Härten</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Praktikabilität einer Öffnungsklausel?</li> <li>• Verfahrensbündelung / Integration in andere Leistungsgesetze / gemeinsame Auszahlung des Wohngeldes mit Kinderzuschlag bei Schaffung einer Familienkasse auf Länderebene</li> <li>• Beseitigung von Schnittstellenproblemen mit anderen Transferleistungen</li> <li>• „Herunterzonung“ der Prüfung der Angemessenheit der Mieten (vgl. SGB II, SGB XII).</li> <li>• Erhebliches Effizienzpotential durch Abschaffung des weiter bestehenden Verwaltungsstrangs (einschließlich IT) angesichts eines Rückgangs der Bezahler von Wohngeld um <math>\frac{3}{4}</math> von ca. 3,5 Mio. auf 750.000.</li> </ul>	<p>erheblich komplizieren</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Integration in Transferleistungsgesetze widerspricht Ziel, Haushalte vom Arbeitslosengeld II-Bezug unabhängig zu machen</li> <li>• Synergieeffekte gering (Arbeitslosengeld II- und Sozialhilfeempfänger bereits heute vom Wohngeldbezug ausgeschlossen)</li> <li>• Evaluation des Wohngeldrechts durch Bund-Länder-Arbeitsgruppe sowie Praxisfest in neun Kommunen bzw. Landkreisen bereits in Regierungsentwurf zur Neuregelung des Wohngeldrechts berücksichtigt</li> <li>• Länder wirken bereits heute an Festlegung der Höchstbeträge mit; Festsetzung allein durch Länder nicht angezeigt (häufige Bundesfinanzierung)</li> <li>• Bei Festsetzung durch Länder oder Kommunen mit erheblichen Mehrausgaben zu rechnen</li> </ul>

**Gelbsicht: 19**

**Gelbsicht: -#>Erschwert Rückgriff auf Unterhaltsschuldner!**

**Gelbsicht: W**

**Gelbsicht: und**  
Sozialversicherungsrecht hier keine

**Gelbsicht: Möglicherweise**

Nr.	Vorschlag/Ziele	Vorteile	Nachteile
19.	<p><b>Änderungen bei Unterhaltsvorschussgesetz (UVG)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Leistungsausschluss auch im Falle einer neuen nichtehelichen Partnerschaft</li> <li>-Einführung von Einkommens-/ Vermögensgrenzen und Koppelung an materielle Bedürftigkeit des Kindes</li> <li>- Automatisierter Datenabgleich mit dem Bundeszentralamt für Steuern auch für Unterhaltsvorschussbehörden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gleichstellung nichtehelicher mit ehelichen Gemeinschaften</li> <li>• Schutz vor Missbrauch.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Verfehlt</b> Zielsetzung des UVG</li> <li>• Landesspezifischer Anspruchsausschluss: wirkt Herstellung <b>bundesweit</b> gleichwertiger Lebensverhältnisse <b>ohne sachlichen Grund</b> entgegen; schon jetzt Bundesfinanzierung zu einem Drittel „Eingehen einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft“ schwierig abzugrenzen</li> <li>• Einkommens- und Vermögensgrenzen für den alleinerziehenden Elternteil: nur geringe Ersparnisse</li> <li>• Bundesrechtliche Regelung für automatisierten Datenabgleich und automatisierten Kontenabruf wird bereits erarbeitet</li> </ul>
20.	<p><b>PBefG</b> (Ermächtigung zu landesgesetzlichen Regelungen zum Einbau von Geräten zur besseren Überwachung der Inanspruchnahme von Taxi-Fahrzeugen)</p> <p><b>Ziel:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vermeidung von Steuer- / Sozialversicherungsbeitrag (Schaden nach Schätzungen jährlich rd. 1-1,3 Mrd. EURO (Steuerausfälle) bzw. 500-750 Mio. EURO)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbesserung der Einnahmensituation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Vorschlag systematisch dem Steuerrecht und den Regelungen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung zuzuordnen, nicht dem Personenbeförderungsrecht</b></li> <li>• <b>Vor allem wegen Bezug zum Steuerrecht kommt</b> Regelungskompetenz der Länder <b>nicht in Betracht</b></li> <li>• <b>Unangemessene Benachteiligung des</b> Taxengewerbes gegenüber anderen Gewerbezeigen mit überwiegenden Bargeschäften <b>ist zu vermeiden</b></li> </ul> <p>Diskussionspunkte:</p>

Nr.	Vorschlag/Ziele	Vorteile	Nachteile
21.	<b>Deregulierung des Kammerwesens</b> (Öffnungsklausel für die Länder im Hinblick auf Zusammenlegung von IHK und Handwerkskammern)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Straffung und Effektivierung der Selbstverwaltung und Interessenvertretung der Wirtschaft</li> <li>• Vereinheitlichung bei der Aufgabenübertragung im Bereich der Berufsbildung</li> <li>• Verringerung des administrativen Aufwands und Effizienzgewinne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tatsächliche Steuerausfälle müssen noch eingehend geprüft werden</li> <li>• Einschätzung Aufwand/Ertrag erforderlich</li> <li>• Freiwillige Zusammenarbeit schon heute möglich <b>und üblich</b></li> <li>• Strukturunterschiede und inhaltliche Diskrepanz erschweren Zusammenlegung</li> <li>• Handwerkskammern sehr kritisch gegenüber Fusion: Wahrnehmung der Interessen kleinerer Handwerksbetriebe gefährdet; Akzeptanz der Pflichtmitgliedschaft könnte sinken</li> <li>• Abweichung <b>recht</b> nur bei Wegfall der Erforderlichkeit systemgerecht</li> </ul>
22.	<b>Abschaffung der Bundesagentur für Arbeit</b> <i>Vgl. Anl. 4</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die bisher konjunkturell bedingte Verbesserung der Arbeitsmarktsituation kann durch einen Umbau der BA zusätzlich gefördert werden.</li> <li>• Herstellung einer Gesamtäquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen der BA</li> <li>• Beschränkung der BA auf das „Kerngeschäft“ einer Arbeitslosenversicherung</li> <li>• Vermeidung von Doppelstrukturen durch weitgehende Kommunalisierung</li> <li>• Bündelung der Arbeits- und Sozialpolitik auf der Ebene der sachnäheren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nach jüngsten Arbeitsmarktformen plant Bundesregierung derzeit keine weitergehenden grundlegenden Reformen am Arbeitsmarkt</li> <li>• Trennung von Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung: nimmt BA Möglichkeit der Risikomimierung durch Schadensbegrenzung</li> <li>• Wahlleistungen: schwächen Prinzip des sozialen Ausgleichs</li> <li>• Kommunalisierung der längerfristigen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik: setzt Fehlanreize (Auseinanderfallen von Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung)</li> </ul>

Stand 25.02.2008

Nr.	Vorschlag/Ziele	Vorteile	Nachteile
		<p>Kommunen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anforderungen des Bundesverfassungsgerichtes an eine Reform bei der „Hartz-IV-Verwaltung“ können aufgenommen werden.</li> <li>• Effizientere Arbeitsvermittlung durch Kommunalisierung</li> <li>• Einführung privatwirtschaftlicher Kontrollmechanismen in das System der Arbeitslosenversicherung</li> <li>• Neben weiteren Effizienzsteigerungen und erneuten Entlastungen sind deutliche Wachstumsimpulse für die deutsche Wirtschaft und damit eine Verbesserung der Arbeitsmarktsituation möglich.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Übrige Einzelvorschläge: schaffen neue Schnittstellen und neue bürokratische Strukturen</li> </ul>

Kommission von Bundestag und Bundesrat  
zur Modernisierung  
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen  
Fachdiskurs 2  
FD 2 - 07



DEUTSCHER  
LANDKREISTAG

Präsident  
Lennéstraße 11  
10785 Berlin

Tel.: 0 30 / 59 00 97 - 3 09  
Fax: 0 30 / 59 00 97 - 4 00

E-Mail:  
Doreen.Schmidt@Landkreistag.de

28.2.2008

Sekretariat der Kommission von Bundestag und Bundesrat  
zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen  
Frau Angelika Pendzich-von Winter  
Herrn Dr. Horst Risse  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

#### Berichtsentwurf zum Fachdiskurs 2 FD 2 - 06

Sehr geehrte Frau Pendzich-von Winter,  
sehr geehrter Herr Dr. Risse,

in der Sitzung des Fachdiskurses 2 am 26.2.2008 ist vereinbart worden, dass zu dem Abschnitt „D. Abschaffung der Bundesagentur für Arbeit (Vorschlag MdB Burgbacher) - Anl. IV“ noch Stellung genommen werden kann. In der Anlage übersenden wir Ihnen vor diesem Hintergrund die diesbezüglichen Anmerkungen des Deutschen Landkreistages.

Mit freundlichen Grüßen

Duppré

Anlage

## **Föderalismusreform II – Fachdiskurs 2 – zu D. „Abschaffung der Bundesagentur für Arbeit (Vorschlag MdB Burgbacher)“**

### **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.

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.