

Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

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

A. Problem und Ziel

Die bundesstaatliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland bedarf der Modernisierung. Bundestag und Bundesrat haben darum am 16./17. Oktober 2003 eine gemeinsame Kommission mit dem Ziel eingesetzt, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern.

B. Lösung

Auf der Grundlage der Vorarbeiten der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung hat sich die große Koalition im Koalitionsvertrag vom 18. November 2005 auf eine im Konsens mit den Ländern entwickelte Föderalismusreform geeinigt.

Entsprechend der Koalitionsvereinbarung wird von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD der mit den Ländern abgestimmte Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes und ein Begleitgesetz mit den notwendigen Folgerregelungen auf einfach-rechtlicher Ebene eingebracht.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte für Bund, Länder und Gemeinden

Die mit der Föderalismusreform verbundene Entflechtung von Zuständigkeiten und die damit einhergehende Stärkung der Eigenständigkeit von Bund und Ländern wirkt insgesamt entlastend für die öffentlichen Haushalte. Die Verbesserung der Reformfähigkeit des Staates durch Ausweitung des Gestaltungsspielraums der jeweiligen Ebenen in Gesetzgebung und Verwaltung schafft die Voraussetzungen für einen effizienteren Einsatz öffentlicher Mittel, eine dynamischere gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Konsolidierung der Staatsfinanzen.

E. Sonstige Kosten

Keine

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

(Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Änderung des Grundgesetzes

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 26. Juli 2002 (BGBl. I S. 2863), wird wie folgt geändert:

1. Artikel 22 wird wie folgt geändert:

a) Dem bisherigen Wortlaut wird folgender Absatz 1 vorangestellt:

„(1) Die Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland ist Berlin. Die Repräsentation des Gesamtstaates in der Hauptstadt ist Aufgabe des Bundes. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.“

b) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 2.

2. Artikel 23 Abs. 6 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks betroffen sind, wird die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen.“

3. In Artikel 33 Abs. 5 werden vor dem abschließenden Punkt die Wörter „und fortzuentwickeln“ eingefügt.

4. In Artikel 52 Abs. 3a werden die Wörter „Artikel 51 Abs. 2 und 3 Satz 2 gilt entsprechend“ durch die Wörter „die Anzahl der einheitlich abzugebenden Stimmen der Länder bestimmt sich nach Artikel 51 Abs. 2“ ersetzt.

5. Artikel 72 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 2 werden die Wörter „Der Bund hat in diesem Bereich das Gesetzgebungsrecht“ durch die Wörter „Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 24 (ohne das Recht der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung), 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht“ ersetzt.

b) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 3 eingefügt:

„(3) Hat der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht, können die Länder durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen über:

1. das Jagdwesen (ohne das Recht der Jagdscheine);

2. den Naturschutz und die Landschaftspflege (ohne die Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes);

3. die Bodenverteilung;

4. die Raumordnung;

5. den Wasserhaushalt (ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen);

6. die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse.

Bundesgesetze auf diesen Gebieten treten frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft, soweit nicht mit Zustimmung von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates anderes bestimmt ist. Auf den Gebieten des Satzes 1 geht im Verhältnis von Bundes- und Landesrecht das jeweils spätere Gesetz vor.“

c) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4.

6. Artikel 73 wird wie folgt geändert:

a) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1 und wie folgt geändert:

aa) In Nummer 3 werden nach dem Wort „Passwesen“ ein Komma und die Wörter „das Melde- und Ausweiswesen“ eingefügt.

bb) Nach Nummer 5 wird folgende Nummer 5a eingefügt:

„5a. den Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland;“

cc) Nach Nummer 9 wird folgende Nummer 9a eingefügt:

„9a. die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalpolizeiamt in Fällen, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht;“

dd) In Nummer 11 wird der Punkt am Satzende durch ein Semikolon ersetzt und es werden folgende Nummern 12 bis 14 angefügt:

„12. das Waffen- und das Sprengstoffrecht;

13. die Versorgung der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen und die Fürsorge für die ehemaligen Kriegsgefangenen;

14. die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken, die Errichtung und den Betrieb von Anlagen, die diesen Zwecken dienen, den Schutz gegen Gefahren, die bei Freiwerden von Kernenergie oder durch ionisierende Strahlen entstehen, und die Beseitigung radioaktiver Stoffe.“

- b) Folgender Absatz 2 wird angefügt:
„(2) Gesetze nach Absatz 1 Nr. 9a bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.“
7. Artikel 74 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
- aa) In Nummer 1 werden die Wörter „und den Strafvollzug“ gestrichen, nach dem Wort „Verfahren“ die Wörter „(ohne das Recht des Untersuchungshaftvollzugs)“ eingefügt und die Wörter „das Notariat“ durch die Wörter „das Recht der Beurkundung (ohne das Gebührenrecht der Notare)“ ersetzt.
- bb) Nummer 3 wird wie folgt gefasst:
„3. das Vereinsrecht;“.
- cc) Nummer 4a wird aufgehoben.
- dd) Nummer 7 wird wie folgt gefasst:
„7. die öffentliche Fürsorge (ohne das Heimrecht);“.
- ee) Nummer 10 wird aufgehoben.
- ff) Die bisherige Nummer 10a wird Nummer 10.
- gg) In Nummer 11 werden vor dem abschließenden Semikolon die Wörter „ohne das Recht des Ladenschlusses, der Gaststätten, der Spielhallen, der Schaustellung von Personen, der Messen, der Ausstellungen und der Märkte“ eingefügt.
- hh) Nummer 11a wird aufgehoben.
- ii) In Nummer 17 werden nach dem Wort „Erzeugung“ die Wörter „(ohne das Recht der Flurbereinigung)“ eingefügt.
- jj) Die Nummern 18 und 19 werden wie folgt gefasst:
- „18. den städtebaulichen Grundstücksverkehr, das Bodenrecht (ohne das Recht der Erschließungsbeiträge) und das Wohngeldrecht, das Altschuldenhilferecht, das Wohnungsbauprämienrecht, das Bergarbeiterwohnungsbaurecht und das Bergmanns-siedlungsrecht;
19. Maßnahmen gegen gemeingefährliche oder übertragbare Krankheiten bei Menschen und Tieren, Zulassung zu ärztlichen und anderen Heilberufen und zum Heilgewerbe, sowie das Recht des Apothekenwesens, der Arzneien, der Medizinprodukte, der Heilmittel, der Betäubungsmittel und der Gifte;“.
- kk) Nummer 20 wird wie folgt gefasst:
„20. das Recht der Lebensmittel einschließlich der ihrer Gewinnung dienenden Tiere, das Recht der Genussmittel, Bedarfsgegenstände und Futtermittel sowie den Schutz beim Verkehr mit land- und forstwirtschaftlichem Saat- und Pflanzgut, den Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge sowie den Tierschutz;“.
- ll) In Nummer 22 werden nach dem Wort „Gebühren“ die Wörter „oder Entgelten“ eingefügt.
- mm) Nummer 24 wird wie folgt gefasst:
„24. die Abfallwirtschaft, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung (ohne Sport- und Freizeitlärm und Lärm von Anlagen mit sozialer Zweckbestimmung);“.
- nn) In Nummer 26 werden die Wörter „künstliche Befruchtung beim Menschen“ durch die Wörter „medizinisch unterstützte Erzeugung menschlichen Lebens“, die Wörter „und Geweben“ durch die Wörter „, Geweben und Zellen“ und der Punkt am Ende durch ein Semikolon ersetzt.
- oo) Nach Nummer 26 werden die folgenden Nummern 27 bis 33 angefügt:
„27. die Statusrechte und -pflichten der Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie der Richter in den Ländern mit Ausnahme der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung;
28. das Jagdwesen;
29. den Naturschutz und die Landschaftspflege;
30. die Bodenverteilung;
31. die Raumordnung;
32. den Wasserhaushalt;
33. die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse.“
- b) In Absatz 2 wird nach der Zahl „25“ die Angabe „und 27“ eingefügt.
8. Die Artikel 74a und 75 werden aufgehoben.
9. Artikel 84 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:
„(1) Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren. Wenn Bundesgesetze etwas anderes bestimmen, können die Länder davon abweichende Regelungen treffen. Artikel 72 Abs. 3 Satz 2 und 3 gilt entsprechend. In Ausnahmefällen kann der Bund wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln. Diese Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.“
10. Dem Artikel 85 Abs. 1 wird folgender Satz angefügt:
„Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.“
11. In Artikel 87c werden die Wörter „des Artikels 74 Nr. 11a“ durch die Wörter „des Artikels 73 Abs. 1 Nr. 14“ ersetzt.

12. Artikel 91a wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) Nummer 1 wird aufgehoben.
 - bb) Die bisherigen Nummern 2 und 3 werden die Nummern 1 und 2.
 - b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates werden die Gemeinschaftsaufgaben sowie Einzelheiten der Koordinierung näher bestimmt.“
 - c) Die Absätze 3 und 5 werden aufgehoben.
 - d) Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 3 und in Satz 1 wird die Angabe „und 2“ gestrichen und in Satz 2 wird die Angabe „Nr. 3“ durch die Angabe „Nr. 2“ ersetzt.
13. Artikel 91b wird wie folgt gefasst:
- „Artikel 91b
- (1) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen auf folgenden Gebieten in Fällen überregionaler Bedeutung zusammenwirken:
1. bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen;
 2. bei der Förderung von Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung an Hochschulen sowie von Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten.
- (2) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken.
- (3) Die Kostentragung wird in der Vereinbarung geregelt.“
14. Artikel 93 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Das Bundesverfassungsgericht entscheidet außerdem auf Antrag des Bundesrates, einer Landesregierung oder der Volksvertretung eines Landes, ob im Falle des Artikels 72 Abs. 4 die Erforderlichkeit für eine bundesgesetzliche Regelung nach Artikel 72 Abs. 2 nicht mehr besteht oder Bundesrecht in den Fällen des Artikels 125a Abs. 2 Satz 1 nicht mehr erlassen werden könnte. Die Feststellung, dass die Erforderlichkeit entfallen ist oder Bundesrecht nicht mehr erlassen werden könnte, ersetzt ein Bundesgesetz nach Artikel 72 Abs. 4 oder nach Artikel 125a Abs. 2 Satz 2. Der Antrag nach Satz 1 ist nur zulässig, wenn eine Gesetzesvorlage nach Artikel 72 Abs. 4 oder nach Artikel 125a Abs. 2 Satz 2 im Deutschen Bundestag abgelehnt oder über sie nicht innerhalb eines Jahres beraten und Beschluss gefasst oder wenn eine entsprechende Gesetzesvorlage im Bundesrat abgelehnt worden ist.“
 - b) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3.
15. Artikel 98 Abs. 3 wird wie folgt gefasst:
- „(3) Die Rechtsstellung der Richter in den Ländern ist durch besondere Landesgesetze zu regeln, soweit Artikel 74 Abs. 1 Nr. 27 nichts anderes bestimmt.“
16. Artikel 104a wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 3 Satz 3 wird aufgehoben.
 - b) Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) Führen die Länder Bundesgesetze als eigene Angelegenheit oder nach Absatz 3 Satz 2 im Auftrag des Bundes aus, bedürfen diese der Zustimmung des Bundesrates, wenn sie Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten begründen.“
 - c) Nach Absatz 5 wird folgender Absatz 6 angefügt:

„(6) Bund und Länder tragen nach der innerstaatlichen Zuständigkeits- und Aufgabenverteilung die Lasten einer Verletzung von supranationalen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands. In Fällen länderübergreifender Finanzkorrekturen der Europäischen Union tragen Bund und Länder diese Lasten im Verhältnis 15 zu 85. Die Ländergesamtheit trägt in diesen Fällen solidarisch 35 vom Hundert der Gesamtlasten entsprechend einem allgemeinen Schlüssel; 50 vom Hundert der Gesamtlasten tragen die Länder, die die Lasten verursacht haben, anteilig entsprechend der Höhe der erhaltenen Mittel. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“
17. Nach Artikel 104a wird folgender Artikel 104b eingefügt:
- „Artikel 104b
- (1) Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die
1. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder
 2. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder
 3. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. Satz 1 gilt nicht für Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder.
- (2) Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt. Die Mittel sind befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen. Die Finanzhilfen sind im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen zu gestalten.
- (3) Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat sind auf Verlangen über die Durchführung der Maßnahmen und die erzielten Verbesserungen zu unterrichten.“
18. Dem Artikel 105 Abs. 2a wird folgender Satz angefügt:
- „Sie haben die Befugnis zur Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer.“

19. Artikel 107 Abs. 1 Satz 4 wird wie folgt gefasst:

„Der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer steht den einzelnen Ländern nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl zu; für einen Teil, höchstens jedoch für ein Viertel dieses Länderanteils, können durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Ergänzungsanteile für die Länder vorgesehen werden, deren Einnahmen aus den Landessteuern und aus der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer je Einwohner unter dem Durchschnitt der Länder liegen; bei der Grunderwerbsteuer ist die Steuerkraft einzubeziehen.“

20. Nach Artikel 109 Abs. 4 wird folgender Absatz 5 angefügt:

„(5) Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin sind von Bund und Ländern gemeinsam zu erfüllen. Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft tragen Bund und Länder im Verhältnis 65 zu 35. Die Ländergesamtheit trägt solidarisch 35 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten entsprechend ihrer Einwohnerzahl; 65 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten tragen die Länder entsprechend ihrem Verursachungsbeitrag. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

21. Artikel 125a wird wie folgt gefasst:

„Artikel 125a

(1) Recht, das als Bundesrecht erlassen worden ist, aber wegen der Änderung des Artikels 74 Abs. 1, der Einfügung des Artikels 84 Abs. 1 Satz 6, des Artikels 85 Abs. 1 Satz 2 oder des Artikels 105 Abs. 2a Satz 2 oder wegen der Aufhebung der Artikel 74a, 75 oder 98 Abs. 3 Satz 2 nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, gilt als Bundesrecht fort. Es kann durch Landesrecht ersetzt werden.

(2) Recht, das auf Grund des Artikels 72 Abs. 2 in der bis zum 15. November 1994 geltenden Fassung erlassen worden ist, aber wegen Änderung des Artikels 72 Abs. 2 nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, gilt als Bundesrecht fort. Durch Bundesgesetz kann bestimmt werden, dass es durch Landesrecht ersetzt werden kann.

(3) Recht, das als Landesrecht erlassen worden ist, aber wegen Änderung des Artikels 73 nicht mehr als Landesrecht erlassen werden könnte, gilt als Landesrecht fort. Es kann durch Bundesrecht ersetzt werden.“

22. Nach Artikel 125a werden die folgenden Artikel 125b und 125c eingefügt:

„Artikel 125b

(1) Recht, das auf Grund des Artikels 75 in der bis zum ... [einsetzen: Tag nach der Verkündung dieses Gesetzes] geltenden Fassung erlassen worden ist und das auch nach diesem Zeitpunkt als Bundesrecht erlassen werden könnte, gilt als Bundesrecht fort. Befugnisse und Verpflichtungen der Länder zur Gesetzgebung bleiben insoweit bestehen. Auf den in Artikel 72 Abs. 3 Satz 1 genannten Gebieten können

die Länder von diesem Recht abweichende Regelungen treffen, auf den Gebieten des Artikels 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2, 5 und 6 jedoch erst, wenn der Bund ab dem ... [einsetzen: Tag nach der Verkündung dieses Gesetzes] von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat, in den Fällen der Nummern 2 und 5 spätestens ab dem 1. Januar 2010, im Fall der Nummer 6 spätestens ab dem 1. August 2008.

(2) Von bundesgesetzlichen Regelungen, die auf Grund des Artikels 84 Abs. 1 in der vor dem ... [einsetzen: Tag nach der Verkündung dieses Gesetzes] geltenden Fassung erlassen worden sind, können die Länder abweichende Regelungen treffen, von Regelungen des Verfahrens bis zum 31. Dezember 2009 aber nur dann, wenn ab dem ... [einsetzen: Tag nach der Verkündung dieses Gesetzes] in dem jeweiligen Bundesgesetz Regelungen des Verfahrens geändert worden sind.

Artikel 125c

(1) Recht, das auf Grund des Artikels 91a Abs. 2 in Verbindung mit Absatz 1 Nr. 1 in der bis zum ... [einsetzen: Tag nach der Verkündung dieses Gesetzes] geltenden Fassung erlassen worden ist, gilt bis zum 31. Dezember 2006 fort.

(2) Die nach Artikel 104a Abs. 4 in der bis zum ... [einsetzen: Tag nach der Verkündung dieses Gesetzes] geltenden Fassung in den Bereichen der Gemeindeverkehrsfinanzierung und der sozialen Wohnraumförderung geschaffenen Regelungen gelten bis zum 31. Dezember 2006 fort. Die im Bereich der Gemeindeverkehrsfinanzierung für die besonderen Programme nach § 6 Abs. 1 des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes sowie die sonstigen nach Artikel 104a Abs. 4 in der bis zum ... [einsetzen: Tag nach der Verkündung dieses Gesetzes] geltenden Fassung geschaffenen Regelungen gelten bis zum 31. Dezember 2019 fort, soweit nicht ein früherer Zeitpunkt für das Außerkrafttreten bestimmt ist oder wird.“

23. Nach Artikel 143b wird folgender Artikel 143c eingefügt:

„Artikel 143c

(1) Den Ländern stehen ab dem 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2019 für den durch die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken und Bildungsplanung sowie für den durch die Abschaffung der Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und zur sozialen Wohnraumförderung bedingten Wegfall der Finanzierungsanteile des Bundes jährlich Beträge aus dem Haushalt des Bundes zu. Bis zum 31. Dezember 2013 werden diese Beträge aus dem Durchschnitt der Finanzierungsanteile des Bundes im Referenzzeitraum 2000 bis 2008 ermittelt.

(2) Die Beträge nach Absatz 1 werden auf die Länder bis zum 31. Dezember 2013 wie folgt verteilt:

1. als jährliche Festbeträge, deren Höhe sich nach dem Durchschnittsanteil eines jeden Landes im Zeitraum 2000 bis 2003 errechnet;
2. jeweils zweckgebunden an den Aufgabenbereich der bisherigen Mischfinanzierungen.

(3) Bund und Länder überprüfen bis Ende 2013, in welcher Höhe die den Ländern nach Absatz 1 zugewiesenen Finanzierungsmittel zur Aufgabenerfüllung der Länder noch angemessen und erforderlich sind. Ab dem 1. Januar 2014 entfällt die nach Absatz 2 Nr. 2 vorgesehene Zweckbindung der nach Absatz 1 zugewiesenen Finanzierungsmittel; die investive Zweckbindung des Mittelvolumens bleibt bestehen. Die Vereinbarungen aus dem Solidarpakt II bleiben unberührt.

(4) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 7. März 2006

Volker Kauder, Dr. Peter Ramsauer und Fraktion
Dr. Peter Struck und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die bundesstaatliche Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland hat sich grundsätzlich bewährt, ist jedoch geprägt von langwierigen und komplizierten Entscheidungsprozessen und leidet an einer übermäßigen institutionellen Verflechtung von Bund und Ländern. Bei der Gesetzgebung des Bundes haben die ausgeprägten Zustimmungsbefugnisse der Länder über den Bundesrat bei unterschiedlichen politischen Mehrheitsverhältnissen in Bund und Ländern immer wieder zur Verzögerung oder sogar Verhinderung wichtiger Gesetzgebungsvorhaben oder zu in sich nicht stimmigen Kompromissen geführt, bei denen die jeweilige politische Verantwortlichkeit nicht oder kaum noch zu erkennen ist. Der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze ist vor allem auch wegen Regelungen des Bundes über Organisation und Verfahren der Landesverwaltungen im Laufe der Zeit erheblich gestiegen.

Auf der anderen Seite wurden die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder im Laufe der Zeit immer weiter zurückgedrängt. Teils sind neue Kompetenzen für den Bund im Wege der Verfassungsänderung begründet worden, vor allem aber hat der Bundesgesetzgeber bestehende konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeiten nahezu vollständig ausgeschöpft und auch in der Rahmengesetzgebung vielfach in Einzelheiten gehende und unmittelbar geltende Regelungen getroffen.

Um diese Entwicklung aufzuhalten und in Teilen umzukehren, hat der verfassungsändernde Gesetzgeber 1994 die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung verschärft. Die mit der Neufassung des Artikels 72 Abs. 2 eingeführten und von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weiter konkretisierten Kriterien erweisen sich jedoch auch für solche Materien aus dem Zuständigkeitskatalog der Artikel 74 und 75 als hinderlich, bei denen das gesamtstaatliche Interesse an einer bundesgesetzlichen Regelung allgemein anerkannt ist. Andererseits sind die mit den Übergangsvorschriften zu dieser Verfassungsänderung eröffneten Möglichkeiten einer völligen oder teilweisen Öffnung von Bundesgesetzen für eine Ersetzung durch Landesrecht (Artikel 125a Abs. 2 und Artikel 72 Abs. 3 a. F.) nicht zur Anwendung gekommen, so dass eine Rückverlagerung von Zuständigkeiten auf die Länder unterblieben ist.

Fehlentwicklungen haben sich auch im Bereich der Mischfinanzierungstatbestände durch die Tendenz zu einer dauerhaften Verfestigung aufgabenbezogener Finanztransfers vom Bund an die Länder ergeben. Mischfinanzierungen verschränken Aufgaben- und Ausgabenzuständigkeiten und engen zugleich die Spielräume für eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung beider staatlichen Ebenen ein. Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen müssen daher die Ausnahme bleiben.

Ausgehend von Beschlüssen der Ministerpräsidentenkonferenzen vom Dezember 1998 und Oktober 2001 sowie einer Verständigung zwischen den Regierungschefs des Bundes und der Länder vom Dezember 2001 erfolgte eine erste kri-

tische Überprüfung der bundesstaatlichen Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung. Auf der Grundlage einer im Jahr 2002 von zwei Bund/Länder-Arbeitsgruppen formulierten Bestandsaufnahme und Problembeschreibung wurden zunächst auf Regierungsebene Verhandlungen zwischen Bund und Ländern zu einer Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung aufgenommen, bis im Oktober 2003 Bundestag und Bundesrat eine vom damaligen Vorsitzenden der Fraktion der SPD, Franz Müntefering, und vom bayerischen Ministerpräsidenten, Dr. Edmund Stoiber, geleitete Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung eingesetzt haben. Die Kommission hatte den Auftrag, Vorschläge zu einer grundlegenden Reform des föderalen Staatsaufbaus zu erarbeiten und den gesetzgebenden Körperschaften vorzulegen. Durch eine Neuverteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern sollten die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern verbessert, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zugeordnet sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung gesteigert werden. Die Kommission erörterte das Für und Wider zahlreicher Vorschläge zur Erreichung dieser Ziele und gelangte auch in wesentlichen Einzelfragen zu übereinstimmenden Bewertungen (vgl. Deutscher Bundestag/Bundesrat, Hrsg., Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Zur Sache 1/2005). Sie vermochte sich jedoch bis zur abschließenden Sitzung am 17. Dezember 2004 nicht auf ein gemeinsames Reformkonzept zu einigen. Auf der Grundlage dieser Beratungen sowie der zunächst im Frühjahr 2005 und dann nach der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag wieder aufgenommenen politischen Gespräche wurde im Koalitionsvertrag vom 18. November 2005 eine Einigung über die nunmehr umzusetzende Föderalismusreform erzielt.

Die nun vereinbarte Reform soll demokratie- und effizienz-hinderliche Verflechtungen zwischen Bund und Ländern abbauen und wieder klarere Verantwortlichkeiten schaffen und so die föderalen Elemente der Solidarität und der Kooperation einerseits und des Wettbewerbs andererseits neu ausbalancieren. Insgesamt geht es um eine nachhaltige Stärkung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit sowohl des Bundes als auch der Länder (einschließlich der Kommunen).

Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefs der Länder haben in ihrem Beschluss vom 14. Dezember 2005 die Reformziele wie folgt beschrieben:

- „– Stärkung der Gesetzgebung von Bund und Ländern durch eine deutlichere Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen und Abschaffung der Rahmengesetzgebung,
- Abbau gegenseitiger Blockaden durch Neubestimmung der Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen im Bundesrat,
- Abbau von Mischfinanzierungen und Neufassung der Möglichkeiten für Finanzhilfen des Bundes unter Bekräftigung der Zusagen aus dem Solidarpakt II für die neuen Länder,

- Stärkung der Europatauglichkeit des Grundgesetzes durch eine Neuregelung der Außenvertretung und Regelungen zu einem nationalen Stabilitätspakt sowie zur Verantwortlichkeit für die Einhaltung von supranationalem Recht.“

Ziel einer effektiven bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland muss es sein, die Ebenen des Bundes und der Länder, auch im Verhältnis zur Europäischen Union, deutlicher in ihren Zuständigkeiten und Finanzverantwortlichkeiten abzugrenzen. Dadurch werden zudem Entscheidungsabläufe und Verantwortlichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger transparenter als bisher. Die Kommunen werden – in finanzieller Hinsicht – dadurch geschützt, dass ihnen künftig nicht mehr durch Bundesgesetz Aufgaben unmittelbar zugewiesen werden dürfen.

Die in diesem Gesetzentwurf zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung vorgesehenen Verfassungsänderungen umfassen im Wesentlichen folgende Bereiche:

- Reform der Mitwirkungsrechte des Bundesrates durch Abbau der Zustimmungsrechte nach Artikel 84 Abs. 1 und Einführung neuer Fälle der Zustimmungspflicht bei Bundesgesetzen mit erheblichen Kostenfolgen für die Länder (Artikel 104a Abs. 4 – neu –).

Die Einrichtung von Behörden und das Verwaltungsverfahren bleiben bei der Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit wesentlicher Bestandteil der Organisationshoheit der Länder. Der Bundesgesetzgeber wird in diesem Bereich die Einrichtung von Behörden und das Verwaltungsverfahren aber ohne Zustimmung des Bundesrates regeln können, um den bisher für die Mehrheit der zustimmungsbedürftigen Gesetze verantwortlichen Tatbestand aufzulösen und dem Bund eine die materiellen Regelungen sinnvoll ergänzende Regelung des Verwaltungsverfahrens und der Behördenorganisation bei der Ausführung der Bundesgesetze in landeseigener Verwaltung zu ermöglichen. Die Länder erhalten demgegenüber das Recht, von organisations- und verfahrensmäßigen Vorgaben des Bundesgesetzgebers abweichende Regelungen zu treffen. Bundesgesetze können das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder nur noch in Ausnahmefällen wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung festlegen; derartige Gesetze erfordern die Zustimmung des Bundesrates.

Um die Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder bei der bundesgesetzlichen Auferlegung erheblicher finanzieller Verpflichtungen weiterhin zu gewährleisten, wird der bisher auf Geldleistungen begrenzte Zustimmungstatbestand erweitert: Einer Zustimmung des Bundesrates werden alle Gesetze bedürfen, die Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen (einschließlich vergleichbarer Dienstleistungen) gegenüber Dritten begründen.

- Reform der Gesetzgebungskompetenzen durch Abschaffung der Rahmengesetzgebung und Neuordnung des Katalogs der konkurrierenden Gesetzgebung, verbunden mit einer Reduzierung des Anwendungsbereichs der Erforderlichkeitsklausel des Artikels 72 Abs. 2 und der Einführung einer Abweichungsgesetzgebung in bestimmten Gesetzgebungsbereichen.

Die Kategorie der Rahmengesetzgebung mit der Notwendigkeit von zwei nacheinander geschalteten Gesetzgebungsverfahren auf der Ebene des Bundes und in den Ländern hat sich insbesondere bei der Umsetzung europäischen Rechts als ineffektiv erwiesen und hat sich auch im Übrigen nicht bewährt.

Im Umweltrecht verhindert die bestehende Aufteilung in Materien der konkurrierenden Gesetzgebung und der Rahmengesetzgebung wegen der dort nur möglichen geringeren Regelungsichte eine materienübergreifende Normsetzung, wie sie mit dem Vorhaben eines Umweltgesetzbuchs und der Ablösung paralleler Genehmigungsverfahren durch eine einheitliche Vorhabengenehmigung angestrebt wird. Andere Gegenstände der Rahmengesetzgebung wie die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse sind vom Bundesgesetzgeber bislang nicht kodifiziert worden, so dass auf diesem Gebiet kein Bedürfnis für einen Fortbestand der Kompetenzzuweisung gesehen wird.

Die Rahmengesetzgebung wird daher insgesamt abgeschafft und die bislang dieser Kompetenzart zugeordneten Materien werden sachgerecht zwischen Bund und Ländern aufgeteilt.

Die Länder werden in ihrer Organisations- und Personalhoheit gestärkt. Der bisher in der Rahmengesetzgebung enthaltene Kompetenztitel für die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Landesbediensteten wird einschließlich des Laufbahnrechts auf die Länder übertragen. Der Bund erhält aber die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis zur Regelung der Statusrechte und -pflichten der Landesbeamten und -richter und zwar insbesondere, um die bundesweite Mobilität von Beamten und Richtern zu gewährleisten. Die hiernach zu erlassenden Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. Zudem werden die bisherigen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes für die Besoldung und Versorgung der Landesbeamten und -richter gestrichen; damit wird die bis 1971 für die Länder bestehende Kompetenzlage wiederhergestellt. Die Personalausgaben binden im Durchschnitt mehr als 40 vom Hundert der Länderhaushalte. Die Länder haben jedoch bisher nur wenige Gestaltungsmöglichkeiten bei den Arbeits- und Gehaltsbedingungen ihrer Beschäftigten.

Diese Neuverteilung der Zuständigkeiten für die Landesbeamten und -richter wird flankiert von einer Ergänzung des Artikels 33 Abs. 5, nach der das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums nicht nur zu regeln, sondern ausdrücklich auch fortzuentwickeln ist.

Aus der Rahmengesetzgebung werden das Melde- und Ausweiswesen und der Schutz deutschen Kulturguts gegen Abwanderung ins Ausland in die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes übernommen. Die Regelung der allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse wird in die ausschließliche Kompetenz der Länder überführt.

Die anderen Sachgebiete der bisherigen Rahmengesetzgebung werden in den nicht an die Erforderlichkeitsklausel gebundenen Teil der konkurrierenden Gesetzgebung überführt (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 27 bis 33 in Verbindung mit Artikel 72 Abs. 2). Das sind namentlich

- die umweltbezogenen Materien, insbesondere Naturschutz, Landschaftspflege und Wasserhaushalt,
- aus dem Dienstrecht im Hinblick auf die Personalhoheit der Länder lediglich die Statusrechte und -pflichten der Landesbeamten und Landesrichter,
- aus dem Hochschulwesen im Hinblick auf die Kulturhoheit der Länder lediglich Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse.

Für die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse sowie die umweltbezogenen Materien ist dieser Teil der konkurrierenden Gesetzgebung mit Abweichungsbefugnissen der Länder versehen (Artikel 72 Abs. 3).

Eine weitere Stärkung der Landesgesetzgeber erfolgt dadurch, dass Kompetenzen mit besonderem Regionalbezug und solche Materien, die eine bundesgesetzliche Regelung nicht zwingend erfordern, auf die Länder verlagert werden. Dies erfolgt einerseits durch eine gegenständliche Begrenzung fortbestehender Kompetenztitel im Bereich des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 18, im Recht der Wirtschaft (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11) und bei der Lärmbekämpfung (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 24), andererseits durch völlige Streichung von Kompetenztiteln aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung.

Insgesamt sollen durch die Auflösung der Rahmengesetzgebung und die Neuordnung der konkurrierenden Gesetzgebung folgende Materien auf die Länder verlagert werden:

1. Strafvollzug (einschließlich Vollzug der Untersuchungshaft, bisher Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1),
2. Notariat (einschließlich Gebührenrecht, aber ohne Beurkundungsrecht, bisher Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1),
3. Versammlungsrecht (bisher Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 3),
4. Heimrecht (bisher Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 7),
5. Ladenschlussrecht (bisher Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11),
6. Gaststättenrecht (bisher Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11),
7. Spielhallen/Schaustellung von Personen (bisher Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11),
8. Messen, Ausstellungen und Märkte (bisher Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11),
9. Teile des Wohnungswesens (bisher Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 18),
10. landwirtschaftlicher Grundstücksverkehr (bisher Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 18),
11. landwirtschaftliches Pachtwesen (bisher Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 18),
12. Flurbereinigung (bisher Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 18),
13. Siedlungs- und Heimstättenwesen (bisher Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 18),
14. Sport-, Freizeit- und so genannter sozialer Lärm (Anlagen mit sozialer Zweckbestimmung, bisher Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 24),
15. die Besoldung und Versorgung sowie das Laufbahnrecht der Landesbeamten und -richter (bisher Artikel 74a und Teilbereich aus Artikel 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und aus Artikel 98 Abs. 3 Satz 2),
16. der Großteil des Hochschulrechts mit Ausnahme der Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse (bisher Artikel 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a),
17. die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse (bisher Artikel 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2).

In die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes werden folgende Materien verlagert:

1. Waffen- und Sprengstoffrecht (bisher Artikel 74 Abs. 1 Nr. 4a),
2. Versorgung der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen und Fürsorge für die ehemaligen Kriegsgefangenen (bisher Artikel 74 Abs. 1 Nr. 10),
3. Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken, Errichtung und Betrieb von Anlagen, die diesen Zwecken dienen, der Schutz gegen Gefahren, die bei Freiwerden von Kernenergie oder durch ionisierende Strahlen entstehen, und die Beseitigung radioaktiver Stoffe (bisher Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11a),
4. Melde- und Ausweiswesen (bisher Artikel 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5),
5. Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in das Ausland (bisher Artikel 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6).

Außerdem wird eine neue ausschließliche Bundeskompetenz zur Regelung präventiver Befugnisse des Bundeskriminalamts bei der Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus geschaffen; derartige Bundesgesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.

Die Erforderlichkeitsklausel in Artikel 72 Abs. 2 wird in ihrem Anwendungsbereich auf folgende Materien des neu gefassten Artikels 74 Abs. 1 beschränkt: Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 24 (ohne das Recht der Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung), 25 und 26. Die übrigen Materien des Artikels 74 Abs. 1 werden insgesamt von der Erforderlichkeitsprüfung ausgenommen, weil Bund und Länder übereinstimmend von der Erforderlichkeit bundesgesetzlicher Regelungen ausgehen. In den Fällen des Artikels 72 Abs. 3 ist dies bereits eine Konsequenz aus dem neuen Abweichungsrecht der Länder.

In den Kompetenztiteln zum Gesundheitswesen (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 19), zum Lebensmittelrecht (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 20), zum Straßenwesen (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 22), zum Umweltrecht (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 24) und zur künstlichen Erzeugung menschlichen Lebens (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 26) erfolgen tatbestandliche Präzisierungen zur Vermeidung von Regelungslücken.

- Klarere Zuordnung der Finanzverantwortung

Die Änderungen im Bereich der Finanzverfassung orientieren sich ebenfalls an den Zielen der Entflechtung, Verantwortungsklarheit und Handlungsautonomie. Vor diesem Hintergrund werden

- Mischfinanzierungstatbestände abgebaut (Artikel 91a Abs. 1 Nr. 1),
- die Voraussetzungen für Finanzhilfen verschärft (Artikel 104b),
- die regionale Steuerautonomie gestärkt (Artikel 105 Abs. 2a),
- ein nationaler Stabilitätspakt im Grundgesetz verankert (Artikel 109 Abs. 5),
- die Lastentragung von Bund und Ländern bei der Verletzung von supranationalen und völkerrechtlichen Verpflichtungen im Grundgesetz ausdrücklich geregelt (Artikel 104a Abs. 6).

Im Hinblick auf die erheblichen strukturellen Unterschiede der Länder kommt eine vollständige Abschaffung der Mischfinanzierungen (Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen) derzeit nicht in Betracht. Die vorgesehene Abschaffung bzw. Modifizierung bestimmter Mischfinanzierungen bzw. Mischfinanzierungstatbestände trägt der veränderten Bedarfslage Rechnung und führt zur Entflechtung der Aufgabenverantwortung. Eine Übergangsvorschrift (Artikel 143c) regelt die Kompensation der bei den Ländern ausfallenden investiven Bundesmittel ab dem 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2019.

Wegen der unterschiedlichen wirtschafts- und strukturpolitischen Gegebenheiten und Entwicklungen in den verschiedenen Teilen des Bundesgebiets werden die Gemeinschaftsaufgaben zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie der Agrarstruktur und des Küstenschutzes beibehalten. Diese Gemeinschaftsaufgaben haben zudem eine wichtige Koordinierungsfunktion im Kontext der Beihilfen- und Strukturpolitik der Europäischen Union. Die zum Teil neu strukturierte Möglichkeit der Zusammenarbeit von Bund und Ländern bleibt bei der Forschungsförderung und im Bildungsbereich bei der Bildungsevaluation erhalten.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (Artikel 22)

Zu Buchstabe a (Artikel 22 Abs. 1)

Der neue Absatz 1 des Artikels 22 greift in seinem Satz 1 die Regelung in Artikel 2 Abs. 1 Satz 1 des Einigungsvertrags auf. Die Hauptstadtfunktion Berlins wird nunmehr auch verfassungsrechtlich festgeschrieben. In Satz 2 wird die bisher ungeschriebene Bundeszuständigkeit für die Repräsentation des Gesamtstaates in der Hauptstadt ausdrücklich erwähnt und als Aufgabe des Bundes normiert. Satz 3 überlässt die Regelung des Näheren dem Bundesgesetzgeber, der die Materie in einem oder mehreren Bundesgesetzen regeln kann. Die Möglichkeit ergänzender Vereinbarungen bleibt unberührt.

In der Koalitionsvereinbarung vom 18. November 2005 heißt es dazu in der Anlage 2, Rn. 41:

„Das Berlin-Bonn-Gesetz, die bis 2010 laufende Kulturförderung des Bundes für die Bundesstadt Bonn sowie der vom Bund in Bonn getragenen oder geförderten Kulturinstitutionen (Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland, Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland sowie Beethoven-Haus) bleiben unberührt.“

Zu Buchstabe b (Artikel 22 Abs. 2)

Folgeänderung

Zu Nummer 2 (Artikel 23 Abs. 6)

Nach dem neu gefassten Artikel 23 Abs. 6 Satz 1 besteht künftig die Verpflichtung, die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder zu übertragen, wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks betroffen sind. Die Neuregelung tritt an die Stelle der bisherigen Soll-Vorschrift. Auf allen anderen Gebieten nimmt die Bundesregierung die Rechte wahr, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen. Artikel 23 Abs. 6 Satz 2 bleibt unverändert, d. h. die Wahrnehmung der Rechte erfolgt unter Beteiligung und in Abstimmung mit der Bundesregierung.

In der Koalitionsvereinbarung vom 18. November 2005 heißt es dazu in der Anlage 2, Rn. 28:

„Im EUZLBG und in der Bund-Länder-Vereinbarung werden die Information und Beteiligung der Länder bei den Vorhaben, die nicht im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks, jedoch ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betreffen (z. B. Innere Sicherheit) geregelt.“

Zu Nummer 3 (Artikel 33 Abs. 5)

Mit der Ergänzung des Artikels 33 Abs. 5 um die Wörter „und fortzuentwickeln“ wird die Notwendigkeit einer Modernisierung und Anpassung des öffentlichen Dienstrechts an sich ändernde Rahmenbedingungen hervorgehoben. So sollen Gesetzgebung und Rechtsprechung die Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstrechts erleichtern. Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums sind auch weiterhin zu berücksichtigen. Unberührt bleibt die verfassungsrechtliche Garantie des Berufsbeamtentums.

Zu Nummer 4 (Artikel 52 Abs. 3a)

Die Änderung des Artikels 52 Abs. 3a ermöglicht es der Europakammer, künftig auch im schriftlichen Umfrageverfahren Beschlüsse zu fassen. Dazu wird der bisherige Verweis auf Artikel 51 Abs. 3 Satz 2, demzufolge die Stimmen nur durch anwesende Mitglieder oder deren Vertreter abzugeben sind, gestrichen. Die in dem bislang in Bezug genommenen Artikel 51 Abs. 3 Satz 2 außerdem enthaltene Vorgabe, dass Stimmen nur einheitlich abgegeben werden können, wurde in den Artikel 52 Abs. 3a übernommen und bleibt damit in der Sache unverändert. Zur Bestimmung des

Stimmgewichts wird nach wie vor auf den Artikel 51 Abs. 2 verwiesen; die Bezugnahme wird nur redaktionell angepasst.

Zu Nummer 5 (Artikel 72)

Zu Buchstabe a (Artikel 72 Abs. 2)

Die Regelung in Artikel 72 Abs. 2 bleibt in ihren inhaltlichen Voraussetzungen unverändert, wird aber in ihrem Anwendungsbereich auf folgende Materien des Artikels 74 Abs. 1 beschränkt: Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 24 (ohne das Recht der Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung), 25 und 26. Damit werden die übrigen Materien des Artikels 74 Abs. 1, bei denen es nach übereinstimmender Auffassung von Bund und Ländern einer Prüfung der Erforderlichkeit bundesgesetzlicher Regelung nicht mehr bedarf, von Artikel 72 Abs. 2 ausgenommen.

Zu Buchstabe b (Artikel 72 Abs. 3)

Der neue Absatz 3 eröffnet durch Satz 1 den Ländern die Möglichkeit, bei bestimmten Materien, die im Zuge der Abschaffung der bisherigen Rahmengesetzgebungsbefugnis des Bundes (siehe Nummer 8) in die konkurrierende Gesetzgebung überführt werden, von den Bundesgesetzen abweichende Regelungen zu treffen.

Der Bund erhält durch Überführung der umweltbezogenen Materien des Artikels 75 sowie des Rechts der Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse (Teilbereich der bisherigen Rahmenkompetenz für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens) in die konkurrierende Gesetzgebung (ohne Erforderlichkeitsprüfung im Sinne des Artikels 72 Abs. 2) die Möglichkeit einer Vollregelung dieser Materien, für die er bislang nur Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder erlassen konnte. Insbesondere wird dem Bund insoweit die einheitliche Umsetzung von EU-Recht ermöglicht.

Die Länder gewinnen die Möglichkeit, in den genannten Bereichen abweichend von der Regelung des Bundes eigene Konzeptionen zu verwirklichen und auf ihre unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen und Bedingungen zu reagieren. Ob von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird oder ob die bundesgesetzliche Regelung ohne Abweichung gelten soll, unterliegt der verantwortlichen politischen Entscheidung des jeweiligen Landesgesetzgebers.

Die Länder sind bei ihrer Abweichungsgesetzgebung an verfassungs-, völker- und europarechtliche Vorgaben in gleicher Weise gebunden wie der Bund.

Auch bei den Materien, die in Artikel 72 Abs. 3 Satz 1 für abweichende Regelungen der Länder geöffnet werden, bleibt für bestimmte Teile eine Abweichung der Länder ausgeschlossen (abweichungsfeste Kerne).

So können die Länder abweichende Regelungen über den Naturschutz nach Satz 1 Nr. 2 nicht treffen, soweit die Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder das Recht des Meeresnaturschutzes berührt sind.

In der Koalitionsvereinbarung vom 18. November 2005 heißt es dazu in der Anlage 2, Rn. 42:

„Die Kompetenz für die Grundsätze des Naturschutzes gibt dem Bund die Möglichkeit, in allgemeiner Form bundes-

weite verbindliche Grundsätze für den Schutz der Natur, insbesondere die Erhaltung der biologischen Vielfalt und zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts festzulegen. Nicht davon erfasst sind beispielsweise die Landschaftsplanung, die konkreten Voraussetzungen und Inhalte für die Ausweisung von Schutzgebieten, die gute fachliche Praxis für die Land- und Forstwirtschaft und die Mitwirkung der Naturschutzverbände.“

Jagd und Naturschutz sind getrennte Rechtskreise. Das Recht des Artenschutzes umfasst nicht den jagdrechtlichen Artenschutz.

Die Ausnahme hinsichtlich des Rechts des Meeresnaturschutzes ermöglicht dem Bund, verbindliche Regelungen zum maritimen Biodiversitätsschutz zu erlassen. Mit umfasst ist der maritime Arten- und Gebietsschutz sowie die naturschutzfachliche Bewertung bei der Realisierung von Vorhaben im maritimen Bereich.

Das Abweichungsrecht der Länder erstreckt sich außerdem nach Satz 1 Nr. 5 nicht auf „stoff- oder anlagenbezogene Regelungen“ des Wasserhaushalts. Stoffliche Belastungen oder von Anlagen ausgehende Gefährdungen der Gewässer sind Kernbereiche des Gewässerschutzes, die durch bundesweit einheitliche rechtliche Instrumentarien zu regeln sind. Auf Stoffe oder Anlagen „bezogen“ sind alle Regelungen, deren Gegenstand stoffliche oder von Anlagen ausgehende Einwirkungen auf den Wasserhaushalt betreffen, z. B. das Einbringen und Einleiten von Stoffen. In diesen Bereichen sind auch europarechtlich einheitliche Regelungen normiert.

Nach Satz 2 des neuen Absatzes 3 treten Bundesgesetze auf den in Artikel 72 Abs. 3 Nr. 1 bis 6 genannten Gebieten frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft, um den Ländern Gelegenheit zu geben, durch gesetzgeberische Entscheidungen festzulegen, ob und in welchem Umfang sie von Bundesrecht abweichendes Landesrecht beibehalten oder erlassen wollen. Durch die Sechs-Monats-Frist sollen kurzfristig wechselnde Rechtsbefehle an den Bürger vermieden werden. Für Eilfälle (z. B. wegen europarechtlicher Umsetzungsfristen) besteht die Möglichkeit eines früheren Inkrafttretens, wenn eine $\frac{2}{3}$ -Mehrheit im Bundesrat dem zustimmt.

Mit Satz 3 wird das Verhältnis von Bundes- und Landesrecht im Bereich des neuen Absatzes 3 klargestellt: Ein vom Bundesrecht abweichendes Landesgesetz setzt das Bundesrecht für das Gebiet des betreffenden Landes nicht außer Kraft, sondern hat (lediglich) Anwendungsvorrang („geht vor“). Das bedeutet, dass z. B. bei Aufhebung des abweichenden Landesrechts automatisch wieder das Bundesrecht gilt. Novelliert der Bund sein Recht, zum Beispiel um neue Vorgaben des EU-Rechts bundesweit umzusetzen, geht das neue Bundesrecht – als das spätere Gesetz – dem Landesrecht vor. Hebt der Bund sein Gesetz auf, gilt wieder das bisherige Landesrecht. Die Länder ihrerseits können auch von novelliertem Bundesrecht erneut abweichen (im Beispielfall aber nur unter Beachtung des auch für die Länder verbindlichen EU-Rechts). Das Landesrecht geht dann wiederum dem Bundesrecht vor.

Satz 3 ist zum einen Ausnahme vom Grundsatz des Artikels 31 (Bundesrecht bricht Landesrecht) und passt zum anderen den Grundsatz „lex posterior derogat legi priori“ dem hier

gewollten Anwendungsvorrang im Verhältnis zwischen Bundes- und Landesrecht an.

Übergangsfragen zum neuen Artikel 72 Abs. 3 werden in Artikel 125b Abs. 1 geregelt.

Zu Buchstabe c (Artikel 72 Abs. 4)

Folgeänderung. Auf die Änderung von Artikel 93 wird hingewiesen.

Zu Nummer 6 (Artikel 73)

Zu Buchstabe a (Artikel 73 Abs. 1)

Zu Doppelbuchstabe aa (Artikel 73 Abs. 1 Nr. 3)

Die bisherige Rahmengesetzgebungskompetenz für das Melde- und Ausweiswesen steht in Zusammenhang mit anderen Gegenständen der Nummer 3 (Freizügigkeit und Passwesen) und wird deshalb im Wege der Ergänzung dieser Nummer in die ausschließliche Bundeskompetenz überführt.

Zu Doppelbuchstabe bb (Artikel 73 Abs. 1 Nr. 5a)

Die bisherige Rahmenkompetenz des Bundes für den Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland wird in die ausschließliche Bundeskompetenz überführt.

Zu Doppelbuchstabe cc (Artikel 73 Abs. 1 Nr. 9a)

Die neue Bundeskompetenz zur Regelung präventiver Befugnisse des Bundeskriminalpolizeiamts (BKA) trägt der besonderen Bedrohungslage im Bereich des internationalen Terrorismus Rechnung. Beispielsweise kommen zahlreiche Hinweise zum internationalen Terrorismus aus dem Ausland, ohne dass in allen Fällen bereits eine örtliche Zuständigkeit einer deutschen Polizeibehörde erkennbar sein muss, gleichwohl aber weitere Sachaufklärung veranlasst sein kann.

Der Begriff des internationalen Terrorismus ist durch das internationalen und nationalen Normen zugrunde liegende Verständnis vorgeprägt, aber zugleich für künftige Entwicklungen offen. Der Begriff des Terrorismus wird insbesondere auch in den Regelungen des EU-Vertrags (Artikel 29 Abs. 2 und Artikel 31 Abs. 1 Buchstabe e verwendet und im EU-Rahmenbeschluss vom 13. Juni 2002 (ABl. EU Nr. L 164 S. 3)) näher ausgefüllt. Die dortige Definition greift das nationale Recht durch die terrorismusqualifizierenden Merkmale des § 129a Abs. 2 StGB auf.

Die Beschränkung auf den internationalen Terrorismus nimmt auf Deutschland begrenzte terroristische Phänomene aus.

Eine länderübergreifende Gefahr liegt regelmäßig dann vor, wenn sie nicht nur ein Land betrifft.

Eine Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde ist dann nicht erkennbar, wenn die Betroffenheit eines bestimmten Landes durch sachliche Anhaltspunkte im Hinblick auf mögliche Straftaten noch nicht bestimmbar ist.

Bei der neuen Gesetzgebungskompetenz handelt es sich um eine ausschließliche Bundeskompetenz. Sie bezieht sich jedoch nur auf die von der neuen Nummer 9a vorausgesetzte

mögliche Aufgabenwahrnehmung durch das BKA, wie sich aus dem Zusatz „durch das Bundeskriminalpolizeiamt“ ergibt. Sie lässt damit die Gesetzgebungskompetenzen der Länder zur Gefahrenabwehr unberührt; auch berührt ihre Inanspruchnahme die Zuständigkeiten von Landesbehörden auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr nicht.

Die Einzelheiten des Zusammenwirkens zwischen dem BKA und den Landespolizeibehörden sind einfachgesetzlich zu regeln.

Zu Doppelbuchstabe dd (Artikel 73 Abs. 1 Nr. 12 bis 14)

In Gestalt der neuen Nummern 12 bis 14 werden die bisherigen konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen für das Waffen- und Sprengstoffrecht, für die Versorgung der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen und die Fürsorge für die ehemaligen Kriegsgefangenen und für das Kernenergiegesetz in die ausschließliche Bundeskompetenz verlagert.

Zu Buchstabe b (Artikel 73 Abs. 2)

Die Regelung unterwirft Gesetze aufgrund der neuen Bundeskompetenz nach Artikel 73 Abs. 1 Nr. 9a der Zustimmung des Bundesrates.

Zu Nummer 7 (Artikel 74)

Zu Buchstabe a (Artikel 74 Abs. 1)

Zu Doppelbuchstabe aa (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1)

Die Kompetenzen für das Strafvollzugsrecht und den Untersuchungshaftvollzug sowie zur Regelung des Notariats einschließlich des Gebührenrechts der Notare werden den Ländern übertragen. Das bislang partiell auf die Regelungskompetenz für das Notariat gestützte Beurkundungsrecht soll in der konkurrierenden Gesetzgebung verbleiben. Es wird deshalb künftig in der Nummer 1 ausdrücklich erwähnt.

Zu Doppelbuchstabe bb (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 3)

Die Kompetenz für das Versammlungsrecht wird aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung gestrichen und fällt künftig in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder. Unberührt von der Kompetenzübertragung bleibt das auf einer Kompetenz kraft Natur der Sache beruhende Gesetz über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes.

Zu Doppelbuchstabe cc (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 4a)

Folgeänderung zur Verlagerung der Kompetenz für das Waffen- und Sprengstoffrecht in die ausschließliche Bundeskompetenz.

Zu Doppelbuchstabe dd (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 7)

Die Kompetenz für das Heimrecht wird aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung gestrichen und fällt künftig in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder.

Zu Doppelbuchstabe ee (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 10)

Folgeänderung zur Verlagerung der Kompetenz für die Versorgung der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen

und die Fürsorge für die ehemaligen Kriegsgefangenen in die ausschließliche Bundeskompetenz.

Zu Doppelbuchstabe ff

Redaktionelle Folgeänderung (Aufrücken der bisherigen Nummer 10a).

Zu Doppelbuchstabe gg (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11)

Aus der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis für das Recht der Wirtschaft wird das Recht des Ladenschlusses, der Gaststätten, der Spielhallen, der Schaustellung von Personen, der Messen, der Ausstellungen und der Märkte ausgenommen; es unterfällt damit künftig der ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnis der Länder.

Zu Doppelbuchstabe hh (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11a)

Folgeänderung zur Verlagerung der Kompetenz für das Kernenergierecht in die ausschließliche Bundeskompetenz.

Zu Doppelbuchstabe ii (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 17)

Die Kompetenz für das Recht der Flurbereinigung wird aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung gestrichen und fällt damit künftig in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder.

Zu Doppelbuchstabe jj (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 18 und 19)

Mit der Neufassung von Artikel 74 Abs. 1 Nr. 18 wird die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Grundstücksverkehrsrecht auf das städtebauliche Grundstücksverkehrsrecht beschränkt; damit fällt die Regelung des landwirtschaftlichen Grundstücksverkehrs künftig in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder. Darüber hinaus erhalten die Länder die Kompetenzen für das landwirtschaftliche Pachtwesen und das Siedlungs- und Heimstättenwesen. Die bisherige konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Wohnungswesen wurde erheblich eingeschränkt. Es bleibt nur die Kompetenz zur Regelung des Wohngeldrechts, des Altschuldenhilferechts, des Wohnungsbauprämierechts, des Bergarbeiterwohnungsbaurechts und des Bergmannssiedlungsrechts erhalten. Die übrigen Bereiche des Wohnungswesens, d. h. das Recht der sozialen Wohnraumbeförderung, der Abbau von Fehlsubventionierung im Wohnungswesen, das Wohnungsbindungsrecht, das Zweckentfremdungsrecht im Wohnungswesen sowie das Wohnungsgenossenschaftsvermögensrecht fallen damit in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder.

Die Neufassung von Artikel 74 Abs. 1 Nr. 19 erweitert den bisherigen Kompetenztitel. Bisher umfasste er lediglich die Kompetenz für den Verkehr mit Arzneien, Heil- und Betäubungsmitteln und Giften. Nach der Neuregelung wird das Recht dieser Gegenstände insgesamt erfasst. Bisher konnte nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 19 nicht die Herstellung solcher Arzneimittel geregelt werden, die von Ärzten, Zahnärzten und Heilpraktikern zur unmittelbaren Anwendung bei eigenen Patienten hergestellt werden (vgl. BVerfGE 102, 26 LS 1). Eine Gesetzgebungsbefugnis des Bundes auch für solche Arzneimittel ist sachgerecht, um im Interesse der

Patienten ein bundesweit einheitliches Sicherheits- und Schutzniveau zu gewährleisten.

Die ausdrückliche Erwähnung des Rechts des Apothekenwesens stellt klar, dass eine umfassende, nicht auf die Zulassung oder heilende Aspekte beschränkte Regelung dieses Rechtsgebiets möglich ist.

Zu Doppelbuchstabe kk (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 20)

Die Kompetenz nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 20 erfasste bisher nur den Schutz beim „Verkehr“ mit Lebens- und Genussmitteln, womit etwa Hausschlachtungen nicht erfasst waren. Künftig erstreckt sie sich auf das gesamte Recht der Lebens- und Genussmittel. Zudem erfasst sie das Recht „der ihrer Gewinnung dienenden Tiere“ und damit etwa die Regelung der amtlichen Untersuchung von Tieren auch in zeitlichem Abstand vor der Schlachtung, also vor der eigentlichen Lebensmittelgewinnung.

Zu Doppelbuchstabe ll (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 22)

Artikel 74 Abs. 1 Nr. 22 wird dahin gehend präzisiert, dass öffentlich-rechtliche Gebühren oder privatrechtliche Entgelte für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen erhoben und verteilt werden können. Die Anlastung von Wegekosten als Alternative zur Steuerfinanzierung von Straßenverkehrsinfrastruktur kann nicht nur durch Gebühren, sondern auch durch Entgelte erreicht werden. Ebenso wie die öffentlich-rechtliche Gebühr stellt auch das privatrechtliche Entgelt für die Nutzung einer öffentlichen Straße eine Geldleistung dar, die als Gegenleistung für die Inanspruchnahme der öffentlichen Straße erbracht werden kann.

Zu Doppelbuchstabe mm (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 24)

In Artikel 74 Abs. 1 Nr. 24 wird der bisherige Begriff „Abfallbeseitigung“ durch den Begriff „Abfallwirtschaft“ ersetzt. Damit wird klargestellt, dass sich in diesem Sachbereich die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz auf alle Phasen der Abfallentsorgung bezieht sowie auch auf alle damit im Zusammenhang stehenden Tätigkeiten und Maßnahmen, insbesondere die Einsammlung, Lagerung, Behandlung und Beförderung von Abfällen. Mit dieser Änderung wird die insoweit einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 98, 106, 120) sowie des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, DVBl. 1991, 400) aufgegriffen. Danach ist „Abfallbeseitigung“ bereits im geltenden Artikel 74 Abs. 1 Nr. 24 gleichbedeutend mit „Abfallwirtschaft“ und umfasst daher insbesondere auch die Abfallvermeidung und Abfallverwertung sowie die damit zusammenhängenden Tätigkeiten und Maßnahmen.

Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Lärmbekämpfung soll künftig nicht mehr den Lärm von Sportanlagen und anderen Einrichtungen umfassen, die der Freizeitgestaltung dienen oder eine soziale Zweckbestimmung haben. Regelungen zur Bekämpfung des Lärms von sozialen Einrichtungen, Sport- und Freizeitanlagen wie Kindergärten, Jugendheimen, Spielplätzen, Sportstätten und -stadien, Theatern und Aufführungsorten sowie Veranstaltungs- und Festplätzen, Hotels und Gaststätten fallen als Anlagen mit überwiegend lokaler Bedeutung künftig in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder.

Zu Doppelbuchstabe nn (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 26)

Statt auf die Regelung der „künstlichen Befruchtung beim Menschen“ soll sich die Kompetenz nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 26 künftig auf „die medizinisch unterstützte Erzeugung menschlichen Lebens“ erstrecken. Damit wird klargestellt, dass die Kompetenz alle Bereiche der modernen Fortpflanzungsmedizin für den Menschen umfasst, etwa auch medizinisch unterstützte natürliche Befruchtungen wie z. B. nach Hormonbehandlungen. In die Gesetzgebungskompetenz des Bundes sollen künftig neben Regelungen zur Transplantation von Organen und Geweben auch Regelungen zur Transplantation von „Zellen“ fallen.

Zu Doppelbuchstabe oo (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 27 bis 33)

Mit der Anfügung der Nummern 27 bis 33 werden Kompetenzen aus der bisherigen Rahmengesetzgebungskompetenz – teilweise gegenständlich beschränkt – in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz überführt. Für die Wahrnehmung dieser Kompetenztitel durch den Bund gilt die Erforderlichkeitsklausel nicht (Artikel 72 Abs. 2). Den Ländern steht aber für den größten Teil der Regelungskompetenzen nach den Nummern 28 bis 33 ein Abweichungsrecht nach Artikel 72 Abs. 3 zu.

Die Personalhoheit der Länder wird durch die weitgehende Übertragung der Kompetenzen im öffentlichen Dienstrecht gestärkt. Eingeschränkt ist diese allein durch die Zuweisung der Befugnis zur Regelung der grundlegenden Statusangelegenheiten an den Bundesgesetzgeber. Die neue Kompetenz zur Regelung der Statusrechte und -pflichten der Landesbeamten und -richter in Artikel 74 Abs. 1 Nr. 27 tritt an die Stelle der bisherigen Kompetenzen nach Artikel 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Artikel 98 Abs. 3 Satz 2. Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz in diesem Bereich erfasst nur die Statusrechte und -pflichten. Diese sind in der Koalitionsvereinbarung vom 18. November 2005, Anlage 2, Rn. 33, wie folgt formuliert (angepasst im Hinblick auf die Dienstverhältnisse der Landesrichter):

„Statusrechte und -pflichten“ sind:

- Wesen, Voraussetzungen, Rechtsform der Begründung, Arten, Dauer sowie Nichtigkeits- und Rücknahmegründe des Dienstverhältnisses,
- Abordnungen und Versetzungen der Beamten zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern oder entsprechende Veränderungen des Richterdienstverhältnisses,
- Voraussetzungen und Formen der Beendigung des Dienstverhältnisses (vor allem Tod, Entlassung, Verlust der Beamten- und Richterrechte, Entfernung aus dem Dienst nach dem Disziplinarrecht),
- statusprägende Pflichten und Folgen der Nichterfüllung,
- wesentliche Rechte,
- Bestimmung der Diensttherrenfähigkeit,
- Spannungs- und Verteidigungsfall und
- Verwendungen im Ausland.

Diese bundeseinheitlichen Statusregelungen dienen insbesondere der Sicherung der länderübergreifenden Mobilität der Bediensteten. Nicht erfasst sind Regelungsbereiche, die

bereits bisher in der Kompetenz der Länder liegen und auch nicht lediglich statusberührende dienstrechtliche Gebiete oder aus dem Beamten- oder Richterdienstverhältnis abgeleitete Rechte. Ausdrücklich ausgenommen von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz werden Besoldung, Versorgung und die Laufbahnen der Beamten und die entsprechenden Regelungen für die Richter. Zum Laufbahnrecht der Beamten gehört auch die Regelung des Zugangs zur Laufbahn. Artikel 108 Abs. 2 bleibt unberührt.

Im Hochschulrecht wird der Großteil der Regelungsbefugnisse aus der bisherigen Rahmenkompetenz auf die Länder übertragen; die konkurrierende Gesetzgebung erfasst künftig nur die „Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse“.

Die Kompetenz für die Hochschulzulassung gibt dem Bund die Möglichkeit, insbesondere bei bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengängen Vorgaben für die Ermittlung und vollständige Ausschöpfung der vorhandenen Ausbildungskapazitäten der Hochschulen sowie für die Vergabe der Studienplätze und Auswahlverfahren einheitlich zu regeln. Damit kann der Bund sicherstellen, dass entsprechend den verfassungsrechtlichen Anforderungen die Einheitlichkeit eines transparenten und fairen Vergabeverfahrens gewährleistet wird.

Eine Regelung von Studiengebühren ist davon nicht erfasst. Nicht erfasst werden von dieser Kompetenz auch Regelungen bezüglich des Hochschulzugangs, die aufgrund ihres engen Bezugs zum Schulwesen zur Zuständigkeit der Länder gehören.

Die Kompetenz für die Hochschulabschlüsse gibt dem Bund die Möglichkeit, im Interesse der Gleichwertigkeit einander entsprechender Studienleistungen und -abschlüsse die Abschlussniveaus und die Regelstudienzeiten zu regeln. Der Bund kann damit einen Beitrag zur Verwirklichung des einheitlichen europäischen Hochschulraums und zur internationalen Akzeptanz deutscher Hochschulabschlüsse leisten.

Zu Buchstabe b (Artikel 74 Abs. 2)

Künftig sollen auch Bundesgesetze nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 27 (Statusrechte und -pflichten der Landesbeamten etc.) der Zustimmung des Bundesrates unterliegen.

Zu Nummer 8 (Artikel 74a und 75)

Mit der Aufhebung des Artikels 74a fällt die bisher konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zur Regelung der Besoldung und Versorgung der Landesbeamten und Landesrichter in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder.

Im Zuge der Abschaffung der Kategorie der Rahmengesetzgebung wird Artikel 75 gestrichen. Die Materien sind überwiegend in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz verlagert und der Abweichung durch die Länder geöffnet worden (Artikel 72 Abs. 3).

Zu Nummer 9 (Artikel 84 Abs. 1)

Mit der Neufassung des Artikels 84 Abs. 1 soll eine Reduzierung der Quote zustimmungspflichtiger Gesetze von bisher bis zu ca. 60 vom Hundert auf ca. 35 bis 40 vom Hundert erreicht werden, um mehr Handlungsmöglichkeiten auf

Bundesebene zu schaffen und Entscheidungsprozesse zu beschleunigen.

Satz 1 bestimmt dabei unverändert, dass die Länder, wenn sie die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen, die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren regeln.

Nach Satz 2 der Regelung kann in Bundesgesetzen künftig – ohne die bisher erforderliche Zustimmung des Bundesrates – die Behördeneinrichtung und das Verwaltungsverfahren der Länder geregelt werden; die Länder können aber davon abweichende Regelungen treffen. Da es um eine Abweichung von gesetzlichen Regelungen des Bundes geht, können die Länder auch nur durch Gesetz von ihrer Abweichungsbefugnis Gebrauch machen. Übergangsfragen werden im neuen Artikel 125b Abs. 2 geregelt.

Nach Satz 3 gilt Artikel 72 Abs. 3 Satz 2 und 3 entsprechend. Der Bezug auf Satz 2 bestimmt, dass die dort enthaltene besondere Inkrafttretensvorschrift Anwendung findet. Bundesgesetze, die zustimmungsfreie Verfahrensregelungen enthalten, treten damit frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft, um den Ländern Gelegenheit zu geben, durch gesetzgeberische Entscheidungen festzulegen, ob und in welchem Umfang sie von Bundesrecht abweichendes Landesrecht beibehalten oder erlassen wollen. Durch die Sechs-Monats-Frist sollen kurzfristig wechselnde Rechtsbefehle an den Bürger vermieden werden. Für Eilfälle (z. B. wegen europarechtlicher Umsetzungsfristen) besteht die Möglichkeit eines früheren Inkrafttretens, wenn eine $\frac{2}{3}$ -Mehrheit im Bundesrat dem zustimmt. Mit dem Bezug auf Artikel 72 Abs. 3 Satz 3 ist geregelt, dass im Verhältnis von Bundes- und Landesrecht das jeweils spätere Gesetz vorgeht.

Nach Satz 4 können Bundesgesetze künftig nur in Ausnahmefällen wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung ohne Abweichungsmöglichkeit das Verwaltungsverfahren der Länder regeln; diese Gesetze benötigen aber nach Satz 5 die Zustimmung des Bundesrates.

In der Koalitionsvereinbarung vom 18. November 2005 heißt es dazu in der Anlage 2, Rn. 31:

„Es besteht Einigkeit zwischen Bund und Ländern, dass Regelungen des Umweltverfahrensrechts regelmäßig einen Ausnahmefall im Sinne des Artikels 84 Abs. 1 Satz 3 [jetzt Satz 4] darstellen.“

Die Anforderungen an die Planung, Zulassung und Überwachung von Anlagen und Vorhaben bilden einen Kernbereich des wirtschaftsrelevanten Umweltrechts. Dies gilt nicht nur für die materiellen, sondern auch für die verfahrensbezogenen Anforderungen. Durch das Zusammenspiel zwischen Artikel 72 Abs. 3 und Artikel 84 Abs. 1 Satz 4 soll dem Bund insbesondere die Möglichkeit eröffnet werden, Vereinfachungen bei den umweltrechtlichen Zulassungsverfahren vorzunehmen. Den Belangen der Länder wird in den Ausnahmefällen des Satzes 4 dadurch Rechnung getragen, dass Gesetze des Bundes, die Verfahrensvorschriften ohne Abweichungsmöglichkeiten der Länder enthalten, nach Satz 5 der Zustimmung des Bundesrates bedürfen.

Regelungen der Behördeneinrichtung ohne Abweichungsmöglichkeit sind dem Bund künftig verwehrt.

Satz 6 regelt, dass durch Bundesgesetz den Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden dürfen.

Adressat für Aufgabenübertragungen durch den Bund sind die Länder (Artikel 83 und 84 Abs. 1 Satz 1). Eine Aufgabenübertragung auf die Kommunen kann nur noch durch Landesrecht erfolgen, für das das jeweilige Landesverfassungsrecht maßgeblich ist. Für bundesgesetzliche Aufgabenzuweisungen an die Kommunen, die nach bisheriger Verfassungsrechtslage zustande gekommen sind, enthält Artikel 125a Abs. 1 eine Übergangsregelung: Das Bundesrecht gilt weiter, kann aber insoweit durch Landesrecht ersetzt werden.

Zu Nummer 10 (Artikel 85 Abs. 1)

Parallel zum Verbot der Aufgabenübertragung nach Artikel 84 Abs. 1 Satz 6 wird auch für den Bereich der Auftragsverwaltung die bundesgesetzliche Aufgabenübertragung auf Gemeinden und Gemeindeverbände ausgeschlossen.

Zu Nummer 11 (Artikel 87c)

Folgeänderung aufgrund der Verlagerung der bisherigen Kompetenz nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11a in die ausschließliche Bundeskompetenz.

Zu Nummer 12 (Artikel 91a)

Unbeschadet der Änderungen von den Artikeln 91a und 91b bleibt das Finanzierungsinstrument der Gemeinschaftsaufgaben erhalten.

Zu Buchstabe a Doppelbuchstabe aa (Artikel 91a Abs. 1 Nr. 1)

Die bisherige Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken“ entfällt im Hinblick auf die notwendige Entflechtung von Zuständigkeiten. Damit wird zugleich ein Beitrag zum Abbau von Mischfinanzierungen und zur Stärkung der Länder geleistet. Das aufgrund des bisherigen Artikels 91a Abs. 2 in Verbindung mit Absatz 1 Nr. 1 erlassene Recht gilt nach Artikel 125c Abs. 1 bis zum 31. Dezember 2006 fort.

Die durch die Abschaffung dieser Gemeinschaftsaufgabe frei werdenden Finanzierungsanteile des Bundes stehen nach Maßgabe von Artikel 143c den Ländern zu. Das Nähere ist nach Artikel 143c Abs. 4 durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen.

Zu Doppelbuchstabe bb (Artikel 91a Abs. 1 Nr. 2 und 3)

Folgeänderung (Aufrücken der bisherigen Nummern 2 und 3).

Zu Buchstabe b (Artikel 91a Abs. 2)

Die Neufassung des Absatzes 2 erweitert für die fortbestehenden Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sowie „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ den Regelungsspielraum für die Ausführungsgesetzgebung.

Zu Buchstabe c (Artikel 91a Abs. 3 und 5)

Infolge der Streichung des Absatzes 3 wird das Instrument der Rahmenplanung nicht mehr zwingend vorgeschrieben. Durch die Streichung des Absatzes 5 entfällt die bisherige verfassungsrechtliche Verankerung der Unterrichtsansprüche von Bundesregierung und Bundesrat. Das Ausführungsgesetz nach Absatz 2 regelt stattdessen die Einzelheiten der Koordinierung. Damit werden die Voraussetzungen für eine Entbürokratisierung und Erleichterung der Bund-Länder-Zusammenarbeit geschaffen.

Zu Buchstabe d (Artikel 91a Abs. 4)

Folgeänderung (Aufrücken des bisherigen Absatzes 4 und Anpassung der Bezugnahmen auf die neuen Nummern 1 und 2 des Absatzes 1).

Zu Nummer 13 (Artikel 91b)

Die Möglichkeit des Zusammenwirkens von Bund und Ländern bei der Förderung überregional bedeutsamer wissenschaftlicher Forschung wird beibehalten und im Hinblick auf Fördergegenstände und Adressaten differenziert und präzisiert (Absatz 1).

Die gesamtstaatliche Aufgabe Forschungsförderung erfolgt weiterhin

- im Schwerpunkt gemeinsam durch Bund und Länder (Vereinbarungen auf der Grundlage von Artikel 91b, z. B. zuletzt die sog. Exzellenzinitiative),
- außerhalb von Artikel 91b durch den Bund (Projektförderungen insbesondere des BMBF),
- durch die je einzelnen Länder.

Die in der Sache nötige Transparenz und gegenseitige Unterrichtung bei Projektförderungen des Bundes (zu ihren bisherigen Gegenständen siehe den Bundesbericht Forschung 2004) und der einzelnen Länder ist durch die dazu bestehende und insoweit unberührt bleibende Bund-Länder-Zusammenarbeit gewährleistet (vgl. Artikel 1 Abs. 1, Artikel 2 Abs. 1 Nr. 7 (nebst zugehöriger Protokollnotiz) und Artikel 3 der ‚Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die gemeinsame Förderung der Forschung nach Artikel 91b GG‘ – vom 28. November 1975 (BAnz Nr. 240 vom 30. Dezember 1975, S. 4), zuletzt geändert durch Vereinbarung vom 25. Oktober 2001 (BAnz S. 25218)); eine Zustimmung der Länderseite ist nicht erforderlich.

Die bisherige Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung wird ersetzt durch die Grundlage für eine gemeinsame Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen (Absatz 2).

Aufgrund des bisherigen Artikels 91b sind eine Reihe von Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern abgeschlossen worden. Dazu gehört das Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer gemeinsamen Kommission für Bildungsplanung (BLK-Abkommen) vom 25. Juni 1970 in der Fassung vom 17./21. Dezember 1990 (BAnz 1991 S. 683). Dieses Abkommen ist nach den Maßgaben des Begleittextes zu Artikel 91b wegen der in der Neufassung von Artikel 91b wegfallenden bisherigen Ge-

meinschaftsaufgabe Bildungsplanung und der neuen Gemeinschaftsaufgabe Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen (Artikel 91b Abs. 2) anzupassen. Bei der Bereinigung des BLK-Abkommens ist entsprechend der Maßgabe des nachstehend wiedergegebenen Begleittextes zur Koalitionsvereinbarung eine auf Kooperation und Effizienz orientierte Aufgabenabstimmung mit der Kultusministerkonferenz vorzunehmen.

Die ‚Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die gemeinsame Förderung der Forschung nach Artikel 91b GG – Rahmenvereinbarung Forschungsförderung‘ – vom 28. November 1975 (BAnz Nr. 240 vom 30. Dezember 1975, S. 4), zuletzt geändert durch Vereinbarung vom 25. Oktober 2001 (BAnz S. 25218) sowie hierzu ergangene Ausführungsvereinbarungen sind nach Maßgabe der Eckpunkte des Begleittextes zu Artikel 91b Abs. 1 anzupassen. Die Vereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Förderung der angewandten Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen nach Artikel 91b des Grundgesetzes vom 3. November 2003 (BAnz S. 24921) gilt fort.

Die ‚Rahmenvereinbarung zur koordinierten Vorbereitung, Durchführung und wissenschaftlichen Begleitung von Modellversuchen im Bildungswesen – Rahmenvereinbarung Modellversuche‘ – vom 7. Mai 1971 (GMBL S. 284) ist wegen Wegfalls der bisherigen Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung nach Maßgabe des nachstehend wiedergegebenen Begleittextes zur Koalitionsvereinbarung aufzuheben.

Die aufgrund dieser Rahmenvereinbarung vereinbarten Modellversuche sollen entsprechend der jeweils bestehenden Befristungen auslaufen, sofern sie nicht zuvor aufgehoben werden. Die Länder treten grundsätzlich in die Pflichten des Bundes ein.

Absatz 3 sieht vor, dass die Kostentragung in der Vereinbarung geregelt wird. Durch den Begriff „Kostentragung“ wird klargestellt, dass der Bund im Rahmen der Vereinbarung auch alleine fördern darf.

In der Koalitionsvereinbarung vom 18. November 2005 heißt es dazu in der Anlage 2, Rn. 34:

„Vereinbarungen nach Artikel 91b GG sind grundsätzlich solche zwischen Bund und allen Ländern; sie können auf Seiten der Länder nur mit einer Mehrheit von mindestens 13 Stimmen abgeschlossen werden.“

Das bisherige ‚Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer gemeinsamen Kommission für Bildungsplanung‘ (BLK-Abkommen) vom 25. Juni 1970 i. d. F. vom 17./21. Dezember 1990 ist dem neugefassten Artikel 91b GG anzupassen und entsprechend zu bereinigen. Bei der Bereinigung des Abkommens ist eine auf Kooperation und Effizienz orientierte Aufgabenabstimmung mit der KMK vorzunehmen.

Zu Artikel 91b Abs. 1 GG: Die höchst erfolgreiche und zur Gewährleistung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands allseits anerkannte Gemeinschaftsaufgabe der gemeinsamen Förderung überregional bedeutender wissenschaftlicher Forschung wird im Hinblick auf die Zuständigkeit der Länder für das Hochschulwesen (soweit nicht Kom-

petenz des Bundes für Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse) präzisiert und durch überregionale Bestandteile der bisherigen Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau ergänzt. Aufteilung der Bundesmittel für die Hochschulbauförderung: 70 v. H. Länder und 30 v. H. Bund (siehe Artikel 143c neu GG).

Der Begriff „Förderung der wissenschaftlichen Forschung“ ist weit zu verstehen (Artikel 5 Abs. 3 GG). Er ist nicht auf bestimmte Institutionen bezogen und umfasst damit Förderungen in- und außerhalb von Hochschulen. Er ist nicht auf bestimmte Förderarten beschränkt und umfasst damit institutionelle Förderungen außerhochschulischer Einrichtungen und Projektförderungen in und außerhalb der Hochschulen. Außerdem sind unter ihn sowohl Einrichtungen zu subsumieren, die selbst forschen (z. B. Hochschulen, MPG, HGF, FhG, WGL), als auch solche, deren Aufgabe selbst in der Forschungsförderung besteht. Künftig können als „Vorhaben“ der Hochschulforschung auch sog. Großgeräte einschließlich der notwendigen Investitionsmaßnahmen und Bauvorhaben, die Forschungszwecken dienen, finanziert werden. Die Ressortforschung des Bundes bleibt unberührt.

Wie bisher geht es allein um die Förderung wissenschaftlicher Forschung von überregionaler Bedeutung, d. h. dass es sich um eine Förderung handeln muss, die Ausstrahlungskraft über das einzelne Land hinaus hat und bedeutend ist im nationalen oder internationalen Kontext. Eine weitere Konkretisierung des Begriffes muss im Rahmen der Bund-Länder-Vereinbarung erfolgen, auf deren Grundlage das Zusammenwirken von Bund und Ländern in der Forschungsförderung erst möglich wird. Dabei ist eine alleinige Förderung des Bundes mit Zustimmung der Länder nicht ausgeschlossen (siehe unten zu Artikel 91b Abs. 3).

Die ‚Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die gemeinsame Förderung der Forschung nach Artikel 91b GG‘ – Rahmenvereinbarung Forschungsförderung – vom 28. November 1975, 17./21. Dezember 1990, zuletzt geändert durch Vereinbarung vom 25. Oktober 2001 ist dem neugefassten Artikel 91b Abs. 1 mit folgenden Eckpunkten anzupassen:

- a) Für Projektförderungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung sollte in Abstimmung von Bund und Ländern eine Bagatellgrenze definiert werden.
- b) Die Förderung der wissenschaftlichen Forschung erfasst nicht den allgemeinen Aus- und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulklinika. Dieser Tatbestand der bisherigen Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau ist entfallen mit dem Ziel, dass diese Aufgabe künftig allein von den Ländern wahrgenommen wird.
- c) Förderungsfähige Investitionsvorhaben für die Hochschul-Forschung müssen sich durch besondere nationale Exzellenz auszeichnen.
- d) Eine „Bagatellgrenze“ (Orientierungsgröße 5 Mio. Euro) soll auch für die Beschaffung von Großgeräten einschließlich notwendiger Investitionsmaßnahmen gelten.¹⁾

¹⁾ Die Orientierungsgröße (Bagatellgrenze) bezieht sich auf Forschungsbauten. Die Konkretisierung, insbesondere hinsichtlich von Großgeräten, bleibt einer Vereinbarung von Bund und Ländern überlassen.

- e) Die Beschaffung von Großgeräten und die Förderung von Baumaßnahmen im Zusammenhang mit einer Forschungsförderung von überregionaler Bedeutung sind auf die Hochschulen beschränkt. In diesen Fällen beteiligt sich der Bund in der Regel mindestens zur Hälfte an den Kosten. Im Bereich der außeruniversitären Forschung erfolgt die Finanzierung von Großgeräten und Baumaßnahmen wie bisher im Rahmen der institutionellen Förderung.

Zu Artikel 91b Abs. 2 GG: Der Begriff der 1969 übergreifend gedachten, aber nicht realisierten Gemeinschaftsaufgabe gesamtstaatlicher Bildungsplanung wird ersetzt durch die Grundlage für eine zukunftsorientierte gemeinsame Evaluation und Bildungsberichterstattung zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich. Die neue Gemeinschaftsaufgabe hat drei Elemente: Gemeinsame Feststellung und gemeinsame Berichterstattung (d. h. in der Konsequenz: Veröffentlichung) und die Möglichkeit der Abgabe von gemeinsamen Empfehlungen. Ziel derartiger gemeinsamer Bildungsberichterstattung ist die Schaffung von Grundinformationen (einschließlich Finanz- und Strukturdaten) für die Gewährleistung der internationalen Gleichwertigkeit und Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Bildungswesens. Für Folgerungen aus diesem Zusammenwirken sind – unbeschadet eventueller gemeinsamer Empfehlungen – allein die Länder zuständig, soweit nicht der Bund konkrete Zuständigkeiten hat (außer-schulische berufliche Bildung und Weiterbildung, Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse).

Die bestehende Zusammenarbeit der Länder und des Bundes zur nationalen Bildungsberichterstattung bleibt als notwendige Grundlage internationaler Berichtspflichten und internationaler Vergleiche unberührt und wird weitergeführt (siehe KMK-Eckpunkte zur künftigen Bildungsberichterstattung in Deutschland vom März 2004 sowie die Vereinbarung von KMK und BMBF mit einem Konsortium von Forschungs- und Statistikeinrichtungen betreffend die Bildungsberichterstattung vom November 2004).

Die „Rahmenvereinbarung zur koordinierten Vorbereitung, Durchführung und wissenschaftlichen Begleitung von Modellversuchen im Bildungswesen“ (Rahmenvereinbarung Modellversuche vom 7. Mai 1971 bzw. 17./21. Dezember 1990) entfällt.

Aufteilung der Bundesmittel für die Bildungsplanung hälftig zwischen Bund und Ländern (siehe Artikel 143c neu GG).

Zu Artikel 91b Abs. 3 GG: Durch den Begriff „Kostentragung“ wird klargestellt, dass der Bund im Rahmen der Vereinbarung mit Zustimmung der Länder (mindestens 13 Stimmen) auch alleine fördern darf.“

Zu Nummer 14 (Artikel 93)

Zu Buchstabe a (Artikel 93 Abs. 2)

Satz 1 des neuen Absatzes 2 ermöglicht dem Bundesrat, einer Landesregierung oder der Volksvertretung eines Landes, eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts darüber zu beantragen, ob im Falle des Artikels 72 Abs. 4 die Erforderlichkeit für eine bundesgesetzliche Regelung nach Artikel 72 Abs. 2 nicht mehr besteht oder Bundesrecht in den Fällen des Artikels 125a Abs. 2 Satz 1 (wegen der 1994

erfolgten Änderung des Artikels 72 Abs. 2) nicht mehr erlassen werden könnte. Eine solche Feststellungsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts ersetzt nach Satz 2 ein Landesrecht ermöglichendes Bundesgesetz. Satz 3 legt die speziellen Voraussetzungen für Anträge nach Satz 1 fest. Vor der Stellung eines Feststellungsantrags muss die Vorlage für ein Gesetz, das nach Artikel 72 Abs. 4 GG oder Artikel 125a Abs. 2 Satz 2 GG den Ländern eine Ersetzungsbefugnis einräumt, im Deutschen Bundestag erfolglos geblieben sein. Dies ist auch der Fall, wenn über sie nicht innerhalb einer Frist von einem Jahr vom Deutschen Bundestag beraten und Beschluss gefasst worden ist. Alternativ dazu setzt der Antrag voraus, dass eine entsprechende Gesetzesvorlage im Bundesrat abgelehnt wurde. Nicht erforderlich ist, dass der jeweilige Antragsteller selbst Urheber der gescheiterten Gesetzesvorlage ist.

Zu Buchstabe b (Artikel 93 Abs. 3)

Redaktionelle Folgeänderung.

Zu Nummer 15 (Artikel 98 Abs. 3)

Die Ergänzung des bisherigen Satzes 1 ist eine Folgeänderung zu Artikel 74 Abs. 1 Nr. 27. Die Streichung des bisherigen Satzes 2 ist Konsequenz des Wegfalls der Kategorie der Rahmenkompetenz und trägt zugleich der Streichung des – in Satz 2 in Bezug genommenen – Artikels 74a Abs. 4 Rechnung.

Zu Nummer 16 (Artikel 104a)

Zu Buchstabe a (Artikel 104a Abs. 3)

Folgeänderung aufgrund der Neufassung von Artikel 104a Abs. 4 – neu –.

Zu Buchstabe b (Artikel 104a Abs. 4)

Nach dieser Regelung bedürfen Bundesgesetze, die bestimmte Leistungspflichten der Länder gegenüber Dritten begründen, der Zustimmung des Bundesrates. Anknüpfungspunkt der Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen sind die Interessen der Länder maßgeblich berührende Kostenfolgen von Bundesgesetzen für die Länderhaushalte.

Bei der Bestimmung der die Zustimmungsbedürftigkeit auslösenden Belastung knüpft Absatz 4 zunächst mit dem Tatbestandsmerkmal der „Geldleistung“ an den Regelungsgehalt des bisherigen Artikels 104a Abs. 3 Satz 3 an. Geldleistungen sind dadurch gekennzeichnet, dass den Ländern im Verwaltungsvollzug kein Ermessensspielraum hinsichtlich der Höhe der zu verausgabenden Mittel zukommt.

Bei gesetzlicher Verpflichtung zur Gewährung von „geldwerten Sachleistungen“ haben die Länder zwar einen gewissen, aber letztlich doch nur beschränkten Einfluss auf den Umfang der anfallenden Zweckausgaben. Deshalb soll künftig auch hierdurch eine Zustimmungsbedürftigkeit aufgelöst werden.

Im Übrigen wird zu den Tatbestandsmerkmalen „Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen“ in der Koalitionsvereinbarung vom 18. November 2005, Anlage 2, Rn. 32, Folgendes erläutert:

„Die Zustimmung als Schutzrecht vor kostenbelastenden Bundesgesetzen ist ein wesentliches Interesse der Länder. Der Begriff der „geldwerten Sachleistungen“ erfasst mit Blick auf diesen Schutzzweck der Norm nach Maßgabe der nachfolgenden Ausführungen auch hiermit vergleichbare Dienstleistungen.

Die Vergleichbarkeit einer Dienstleistung mit Geld- und geldwerten Sachleistungen im Sinne des neuen Zustimmungstatbestandes ist dann gegeben, wenn sie unter vergleichbar engen Voraussetzungen wie dies bei Geld- und Sachleistungen der Fall ist, einem Dritten Vorteile gewährt oder sonstige Maßnahmen gegenüber Dritten veranlasst, die zu einer erheblichen Kostenbelastung der Länder führen.

Soweit den Ländern durch den Bundesgesetzgeber keine wesentlichen Spielräume zur landeseigenen Bestimmung des Ausmaßes von Leistungspflichten eingeräumt werden, fällt z. B. die Verpflichtung der Länder zur Schaffung und Unterhaltung von Aufnahmeeinrichtungen für die Unterbringung von Asylbegehrenden grundsätzlich unter den Begriff der Sachleistungen. Gleiches gilt z. B. grundsätzlich für die Verpflichtung der Länder zur Erbringung von Schuldnerberatungen oder zur Bereitstellung von Tagesbetreuungsplätzen.

Im Bereich der Sozialversicherung wird von Sachleistungen gesprochen, wenn es sich um Leistungen handelt, die dem Empfänger in Form von Diensten gewährt werden (z. B. bei Maßnahmen der Heilbehandlung). Im Bereich des Sozialgesetzbuches werden Geld-, Sach- und Dienstleistungen unter dem Begriff der Sozialleistungen zusammengefasst. Nach der oben eingeführten Interpretation sind diese Dienstleistungen vom Begriff der Sachleistung als vergleichbare Leistungen umfasst. In diesem weiten Verständnis schließt das Merkmal der Sachleistungen auch die Regelungen zur Schaffung von Tagesbetreuungsplätzen für Kinder im Kinder- und Jugendhilferecht ein. Die Bereitstellung von Tagesbetreuungsplätzen beinhaltet ein Bündel von staatlichen Sach- und vergleichbaren Dienstleistungen, wie Räumlichkeiten und deren Ausstattung sowie die Betreuungs- bzw. Erziehungsleistung.

Nicht dagegen fallen unter den Begriff der Sachleistungen reine Genehmigungen, Erlaubnisse oder sonstige Verwaltungsakte, die keine darüber hinausgehenden Leistungen bestimmen, sondern nur die Vereinbarkeit mit materiellen Vorschriften feststellen.

Leistungen, die nicht durch Länderhaushalte, sondern vollständig aus Beitragsmitteln, Zuschüssen aus dem EU-Haushalt oder dem Bundshaushalt finanziert werden, sind nicht von dem neuen Zustimmungstatbestand erfasst.“

Die Zustimmungsnorm gilt bei Bundesgesetzen, die von den Ländern als eigene Angelegenheit gemäß Artikel 84 Abs. 1 ausgeführt werden. Die Fälle der Bundesauftragsverwaltung sind nicht erfasst, da gemäß Artikel 104a Abs. 2 der Bund die sich daraus ergebenden (Zweck-)Ausgaben trägt. Etwas anderes gilt nur für die Fälle der Auftragsverwaltung aufgrund von Artikel 104a Abs. 3 Satz 2, die infolge einer mindestens hälftigen Kostenbeteiligung des Bundes bei Geldleistungsgesetzen angeordnet ist. Solche Geldleistungsgesetze sollen aufgrund verbleibender Kostenfolgen für die Länder ebenfalls zustimmungsbedürftig sein. Geldleistungsgesetze bleiben zustimmungsfrei, wenn der

Bund die Ausgaben gemäß Artikel 104a Abs. 3 Satz 1 vollständig übernimmt. Die Zustimmungspflicht gilt ebenfalls nicht, soweit das Gesetz die Länder nicht als staatliches Organ, sondern wie einen privaten Dritten betrifft, etwa als Betreiber einer Einrichtung oder Anlage.

Zu Buchstabe c (Artikel 104a Abs. 6)

Satz 1 betrifft die bislang zwischen Bund und Ländern streitige Frage der Lastentragung im Falle finanzwirksamer Entscheidungen zwischenstaatlicher Einrichtungen wegen einer Verletzung von supranationalen oder völkerrechtlichen Pflichten. Beispiele sind die Verhängung von Zwangsgeldern oder Pauschalbeträgen durch die Europäische Union, Finanzkorrekturen durch die Europäische Union aufgrund fehlerhafter Verausgabung von EU-Mitteln (Anlastungen) oder Verurteilungen durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.

Die innerstaatliche Verantwortung wird grundsätzlich bei derjenigen Gebietskörperschaft liegen, die supranationale oder völkerrechtliche Verpflichtungen verletzt. Für die Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern und der Länder untereinander gilt mithin das Prinzip der innerstaatlichen Zuständigkeits- und Aufgabenverteilung, die sich für die innerstaatliche Umsetzung des unmittelbar geltenden supranationalen Rechts bzw. Völkerrechts insbesondere nach den Artikeln 30, 70 ff., 83 ff. bestimmt. Die Folgen einer Pflichtverletzung sollen grundsätzlich die Körperschaft (Bund oder Länder) treffen, in deren Verantwortungsbereich sie sich ereignet hat.

Das Prinzip der innerstaatlichen Zuständigkeits- und Aufgabenverteilung gilt vertikal und horizontal für alle Fälle legislativen, judikativen und exekutiven Fehlverhaltens. Eine Ausnahme bilden die Fälle länderübergreifender Finanzkorrekturen durch die EU. Eine länderübergreifende Finanzkorrektur liegt vor, wenn die Europäische Kommission eine Finanzkorrektur aufgrund eines Fehlers identischer Verwaltungs- und Kontrollsysteme aller durchführenden Länder verhängt. Der Fehler wird nach konkreter Feststellung der Kommission in einem oder mehreren Ländern ohne weitere Prüfung in anderen Ländern auf die Gesamtheit der die Regelung durchführenden Länder erstreckt. Für diese Fälle regeln die Sätze 2 und 3 des Artikels 104a Abs. 6 als Ausnahme vom Verursacherprinzip eine Solidarhaftung sowohl für den Bund in Höhe von 15 vom Hundert als auch für die Länder in Höhe von 35 vom Hundert der Gesamtlasten; eine weitergehende Haftung des Bundes ist ausgeschlossen. Länderintern tragen begünstigte Länder, die sich nicht exculpieren können, 50 vom Hundert der Gesamtlasten, und zwar anteilig entsprechend der Höhe der erhaltenen Mittel.

Das Nähere wird gemäß Satz 3 durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates bestimmt. Dieses Gesetz ergeht im Rahmen des Föderalismusreform-Begleitgesetzes.

Zu Nummer 17 (Artikel 104b)

Artikel 104b ersetzt den bisherigen Artikel 104a Abs. 4. Auf der Grundlage dieser Vorschrift wird der Bund sich auch weiterhin unter bestimmten Voraussetzungen an der Finanzierung von Investitionen in Aufgabengebieten der Länder und Gemeinden durch die Gewährung von Finanz-

hilfen an die Länder beteiligen können. Sie enthält entscheidende Neuregelungen, mit denen das Instrument der Finanzhilfen des Bundes auf seine eigentliche Zielrichtung, Bundesmittel gezielt und flexibel zur Behebung konkreter Problemlagen einzusetzen, zurückgeführt wird.

Zu Absatz 1

Satz 1 entspricht der bisherigen Regelung in Artikel 104a Abs. 4 Satz 1.

Finanzhilfen des Bundes für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) werden nach Satz 2 ausgeschlossen bei Gegenständen der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder. Zum Beispiel ist ein neues Ganztagschul-Investitionsprogramm danach nicht mehr zulässig, weil das Schulwesen Gegenstand ausschließlicher Gesetzgebung der Länder ist. Die bestehende Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung über ein Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ vom 29. April 2003 gilt aber weiter aufgrund der Übergangsregelung des Artikels 125c Abs. 2 Satz 2.

Dort, wo der Bund im Bildungsbereich Kompetenzen hat (außerschulische berufliche Bildung und Weiterbildung, Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse), sind unter den Voraussetzungen des Artikels 104b Finanzhilfen weiterhin zulässig, weil in diesen Bereichen keine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder besteht. Die gemeinsame Kulturförderung von Bund und Ländern bleibt unberührt. Dazu wird in der Koalitionsvereinbarung vom 18. November 2005, Anlage 2, Rn. 35, Folgendes ausgeführt:

„Die gemeinsame Kulturförderung von Bund und Ländern einschließlich der im Einigungsvertrag enthaltenen Bestimmungen über die Mitfinanzierung von kulturellen Maßnahmen und Einrichtungen durch den Bund bleibt unberührt (vgl. Eckpunktepapier der Länder für die Systematisierung der Kulturförderung von Bund und Ländern und für die Zusammenführung der Kulturstiftung des Bundes und der Kulturstiftung der Länder zu einer gemeinsamen Kulturstiftung vom 26. Juni 2003).“

Zu Absatz 2

Satz 1 entspricht der bisherigen Regelung in Artikel 104a Abs. 4 Satz 2.

Die Sätze 2 und 3 regeln zur Vermeidung von schematisch verfestigten Förderungen, dass Finanzhilfen künftig nur noch zeitlich begrenzt gewährt werden dürfen und eine degressive Ausgestaltung der Jahresbeträge vorzusehen ist. Die vorgeschriebene Überprüfung der Verwendung der Finanzhilfen in regelmäßigen Zeitabständen soll sich neben der erforderlichen Feststellung der zweckentsprechenden Inanspruchnahme und Verwendung der Bundesmittel auch mit der Frage der Erreichung der mit der Finanzhilfengewährung angestrebten Ziele befassen.

Zu Absatz 3

Das für Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat vorgesehene Unterrichtsrecht erstreckt sich auf die Information über Einzelheiten der mit Finanzhilfen geförderten Investitionsmaßnahmen sowie auf die mit der Finanzhilfen-

gewährung erzielten Verbesserungen. Die Regelung ermöglicht es, eine an dem jeweiligen Förderziel orientierte Erfolgskontrolle vorzunehmen und einen flexibleren und effizienteren Einsatz des gesamtstaatlich ausgerichteten Steuerungsinstruments der Finanzhilfen zu erreichen.

Zu Nummer 18 (Artikel 105 Abs. 2a)

Durch die Neuregelung werden die Länder in die Lage versetzt, bei der Grunderwerbsteuer den Steuersatz festzulegen.

Zu Nummer 19 (Artikel 107 Abs. 1 Satz 4)

Die Ergänzung von Artikel 107 Abs. 1 Satz 4 stellt eine Folgeänderung der Übertragung der Steuersatzautonomie bei der Grunderwerbsteuer auf die Länder in Artikel 105 Abs. 2a Satz 2 dar.

Durch die Neuregelung von Artikel 107 Abs. 1 Satz 4 werden – mit Ausnahme der Grunderwerbsteuer – für die Bestimmung der Ergänzungsanteile für die Länder die Einnahmen aus den Landessteuern und aus der Einkommensteuer sowie der Körperschaftsteuer weiterhin zu Grunde gelegt; für die Grunderwerbsteuer wird nunmehr anstelle der tatsächlichen Einnahmen die Steuerkraft angesetzt. Durch die Übertragung der Steuersatzautonomie bei der Grunderwerbsteuer auf die Länder besteht für diese zukünftig ein Spielraum bei der Erzielung von Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer. Würde vor diesem Hintergrund im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs weiterhin auf die tatsächlichen Einnahmen der Grunderwerbsteuer abgestellt, bestünde die Gefahr von Fehlanreizen. So würden Einnahmeausfälle im Fall der Senkung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer bei Ländern, denen Ergänzungsanteile zustehen, durch einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer in den allermeisten Fällen nahezu ausgeglichen. Zur Vermeidung derartiger Fehlanreize ist die Grunderwerbsteuer in den bundesstaatlichen Finanzausgleich auf der Grundlage normierter Einnahmen einzubeziehen. Der Begriff der Steuerkraft ermöglicht dies. Die Einzelheiten zur Ermittlung dieser normierten Einnahmen ergeben sich aus dem Maßstäbengesetz und dem Finanzausgleichsgesetz.

Zu Nummer 20 (Artikel 109 Abs. 5)

Die neue Vorschrift regelt vor dem Hintergrund der Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aufgrund des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin die Verantwortung des Bundes einerseits und der Länder andererseits. Die Länder (einschließlich der Gemeinden) sind ein wesentlicher Bestandteil des Staatssektors und tragen substantiell zum gesamtstaatlichen Defizit bei. Vor diesem Hintergrund wird eine gemeinsame Lastentragung vorgesehen.

Die Regelung enthält bereits Eckpunkte des gemäß Artikel 109 Abs. 5 Satz 4 zu erlassenden Ausführungsgesetzes, insbesondere die anteilige Verteilung von Sanktionszahlungen auf Bund und Länder.

Zu Nummer 21 (Artikel 125a)

In den Absatz 1 des Artikels 125a werden die Bestimmungen neu aufgenommen, deren Änderung zu Kompetenzverlagerungen auf die Länder führt. Neu genannt werden die eingefügten Artikel 84 Abs. 1 Satz 6, Artikel 85 Abs. 1

Satz 2 und Artikel 105 Abs. 2a Satz 2 sowie die aufgehobenen Artikel 74a, 75 und 98 Abs. 3 Satz 2. Artikel 75 wird dabei nur noch unter den aufgehobenen Vorschriften genannt; unbeschadet dessen werden alle Regelungen erfasst, die auf der Grundlage des 1994 geänderten und jetzt gestrichenen Artikels 75 ergangen sind und nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnten.

Auch in den neu erfassten Fällen gilt bereits erlassenes Bundesrecht zunächst fort, kann aber durch Landesrecht ersetzt werden, ohne dass es einer Ermächtigung durch den Bundesgesetzgeber bedarf. Der Bundesgesetzgeber bleibt nur zur Änderung einzelner Vorschriften im Sinne der Ladenschluss-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 111, 10) sowie dazu befugt, das von ihm erlassene Recht wieder aufzuheben, um ein dauerhaftes Nebeneinander von Landes- und partiellem Bundesrecht zu vermeiden. Dabei hat er den Ländern durch entsprechende Inkrafttretensvorschriften einen angemessenen langen Zeitraum für die eigene Gesetzgebung einzuräumen.

Zu dem Bundesrecht, das wegen Änderung des Artikels 75 (Wegfall der Rahmengesetzgebung) nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte und nach Absatz 1 zwar als Bundesrecht fortgilt, aber durch Landesrecht ersetzt werden kann, gehören zum Beispiel die „allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“ nach dem bisherigen Artikel 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a bis auf die künftig in Artikel 74 Abs. 1 Nr. 33 enthaltenen Bereiche „Hochschulzulassung und -abschlüsse“; für letztere Bestandteile des Hochschulrechts enthält Artikel 125b Abs. 1 eine eigene Übergangsregelung.

Artikel 125a Abs. 1 findet damit Anwendung auf wesentliche Teile des Hochschulrahmengesetzes (HRG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Januar 1999 (BGBl. I S. 18), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3835), unter Berücksichtigung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Januar 2005 (BVerfGE 112, 226). Der auf der Gesetzgebungskompetenz aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 12 (Arbeitsrecht) beruhende arbeitsrechtliche Teil des HRG (§§ 57a bis 57f) bleibt verbindliches Bundesrecht (weder Abweichungs- noch Ersetzungsbefugnis der Länder). Das Hochschuldienstrecht (3. Kapitel, 2. Abschnitt, §§ 42 ff. HRG) wird als Teil des allgemeinen Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrechts gemäß Artikel 74 Abs. 1 Nr. 27 Zuständigkeit der Länder, soweit es nicht um Statusrechte und -pflichten der Beamten geht, für die der Bund die Gesetzgebungskompetenz hat (Zustimmungsrecht des Bundesrates gemäß Artikel 74 Abs. 2).

Im Absatz 2 ist die bisherige Regelung für das Rahmenrecht in Satz 3 – als Konsequenz aus dem Wegfall der Kategorie der Rahmengesetzgebung – gestrichen worden; insoweit sind jetzt die Übergangsregelungen des Artikels 125a Abs. 1 und des Artikels 125b Abs. 1 anzuwenden. Der Anwendungsbereich des Absatzes 2 ist nunmehr schon in seinem Satz 1 ausdrücklich auf Bundesrecht bezogen, das wegen Änderung des Artikels 72 Abs. 2 nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte.

In den Fällen des Absatzes 2 bedarf der Landesgesetzgeber, anders als in Absatz 1, nach wie vor einer bundesgesetzlichen Ermächtigung, bevor er fortbestehendes Bundesrecht ersetzen kann.

Eine solche Ermächtigung wird – ebenso wie in den Fällen des Artikels 72 Abs. 4 – jedenfalls dann zu erteilen sein, wenn der Bundesgesetzgeber positive Kenntnis von der fehlenden Erforderlichkeit hat. Dies gilt insbesondere dann, wenn das Bundesverfassungsgericht in einer Inzident-Entscheidung ausdrücklich zu einer entsprechenden Bewertung gekommen ist. Im Übrigen hat das Bundesverfassungsgericht bereits entschieden, dass sich bei fehlender Erforderlichkeit das in Artikel 125a Abs. 2 Satz 2 dem Bund eingeräumte Ermessen in den Fällen, in denen der Bund eine Neukonzeption aus sachlichen oder politischen Gründen für erforderlich hält, dahin gehend verengt, dass er die Länder zur Neuregelung zu ermächtigen hat (BVerfGE 111, 10, 31).

Der neue Absatz 3 schafft die aufgrund der vorgenommenen Kompetenzverlagerungen erforderlich gewordene Übergangsregelung für Landesrecht, das wegen Änderung des Artikels 73 nicht mehr als Landesrecht erlassen werden könnte. Es gilt – spiegelbildlich zur Regelung im Absatz 1 – als Landesrecht fort und kann durch Bundesrecht ersetzt werden. Betroffen sind die Materien des bisherigen Artikels 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 und 6 (Melde- und Ausweisungswesen, Kulturgüterschutz).

Zu Nummer 22 (Artikel 125b und 125c)

Zu Artikel 125b

Der neu eingefügte Artikel 125b betrifft im Unterschied zu Artikel 125a solches aufgrund alter Vorschriften erlassene Recht, das auch nach dem Inkrafttreten der Grundgesetzänderung als Bundesrecht erlassen werden kann. Die Vorschrift enthält insbesondere Übergangsregelungen zu den neuen Abweichungsbefugnissen der Länder hinsichtlich bereits bestehenden Bundesrechts.

Absatz 1 betrifft das von der Regelung in Artikel 125a Abs. 1 nicht erfasste Rahmenrecht, dessen Materien in die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes oder in die konkurrierende Gesetzgebung überführt werden, und ordnet dessen Fortgeltung einschließlich der darin enthaltenen Befugnisse und Verpflichtungen der Länder zur Gesetzgebung an. Dies sind zum Beispiel Regelungen zu Hochschulzulassung und -abschlüssen (Teile des 2. Abschnitts – Studium und Lehre – des 1. Kapitels sowie das 2. Kapitel – Zulassung zum Studium – des gegenwärtigen Hochschulrahmengesetzes), die im Gegensatz zu den übrigen Gebieten des Hochschulrechts in der Bundeskompetenz verbleiben. Die Befugnis der Länder zur Gesetzgebung bleibt, auch soweit Materien (wie das Meldewesen) in die ausschließliche Bundeskompetenz übergeleitet wurden, in den Grenzen des fortbestehenden Rahmenrechts bestehen, bis der Bundesgesetzgeber von seiner neuen Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat.

Bei den Materien, die der Abweichungsgesetzgebung nach Artikel 72 Abs. 3 unterliegen, können die Länder im Bereich der Nummern 1, 3 und 4 (soweit die Abweichungsbefugnis reicht) sogleich vom bisherigen Rahmenrecht abweichende Regelungen treffen, während auf den Gebieten des Rechts der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse (Nummer 6) sowie des Umweltrechts (Nummer 2 und 5) eine Abweichung von dem bisherigen Rahmenrecht erst ab dem jeweils bestimmten Zeitpunkt vorgesehen ist, bis zu dem allein der Bundesgesetzgeber eine Neuregelung dieser

Materien, auf den Gebieten des Umweltrechts insbesondere die Schaffung eines Umweltgesetzbuches, vornehmen kann. Macht der Bund vor Ablauf dieser Übergangsfrist von seiner Gesetzgebungsbefugnis in diesen Materien Gebrauch, gilt das Abweichungsrecht ab dem Zeitpunkt der Verkündung des Gesetzes.

Absatz 2 regelt die Abweichungsbefugnis der Länder von bestehendem Organisations- und Verfahrensrecht nach Artikel 84 Abs. 1. Während die Länder von bestehenden Regelungen der Behördeneinrichtung sofort abweichen dürfen, wird für die Regelungen des Verwaltungsverfahrens eine Übergangsfrist bestimmt, innerhalb deren die Länder von nach altem Recht bestehenden bundesgesetzlichen Regelungen des Verwaltungsverfahrens erst dann abweichende Regelungen treffen können, wenn der Bund das jeweilige Bundesgesetz im Bereich des Verwaltungsverfahrens geändert hat. In diesen Fällen erstreckt sich das Abweichungsrecht auf alle verfahrensrechtlichen Vorschriften des Stammgesetzes. Hiermit sollen dem Bund eine Überprüfung des vorhandenen Normbestandes und gegebenenfalls eine Neuregelung des Verwaltungsverfahrens ohne Abweichungsmöglichkeit nach Artikel 84 Abs. 1 Satz 3 vor dem Wirksamwerden des Abweichungsrechts der Länder ermöglicht werden.

Zu Artikel 125c

Artikel 125c enthält Übergangs- und Folgeregelungen für das Recht der entfallenen Artikel 91a Abs. 1 Nr. 1 und Artikel 104a Abs. 4.

Die bisherige Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken“ entfällt im Hinblick auf die ganz überwiegende Länderzuständigkeit für das Hochschulwesen und die notwendige Entflechtung von Zuständigkeiten. Das aufgrund des bisherigen Artikels 91a Abs. 2 in Verbindung mit Absatz 1 Nr. 1 erlassene Recht gilt nach Artikel 125c Abs. 1 bis zum 31. Dezember 2006 fort. Dabei geht es um das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen“ (Hochschulbauförderungsgesetz) vom 1. September 1969 (BGBl. I S. 1556), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. November 2001 (BGBl. I S. 2002), um den zwischen Bund und Ländern aufgrund des Hochschulbauförderungsgesetzes zuletzt in Kraft getretenen Rahmenplan (34. Rahmenplan für den Hochschulbau nach dem Hochschulbauförderungsgesetz 2005 – 2008, der vom Planungsausschuss für den Hochschulbau mit Wirkung vom 27. Januar 2005 beschlossen wurde; der 35. Rahmenplan nebst Übergangsregelungen wird derzeit beraten) und zwischen Bund und Ländern zur Durchführung des Hochschulbauförderungsgesetzes und der Rahmenplanung getroffene weitere Vereinbarungen.

Die für die beabsichtigte Fortführung der „Bundesprogramme“ nach § 6 Abs. 1 des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes relevanten und auf Artikel 104a Abs. 4 in der bisherigen Fassung gestützten Regelungen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes gelten bis spätestens 2019 fort. Nicht auf Artikel 104a Abs. 4 in der bisherigen Fassung beruhende Bestimmungen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (z. B. § 10 Abs. 2 Satz 1 und 3, § 11) sind von der Regelung des Artikels 125c nicht erfasst; sie gelten fort.

Zu Nummer 23 (Artikel 143c)

Der neu eingefügte Artikel 143c enthält finanzielle Übergangs- und Folge Regelungen im Zusammenhang mit der Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken und Bildungsplanung (bisherige Artikel 91a Abs. 1 Nr. 1, Artikel 91b Satz 1) sowie dem Auslaufen der Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und zur sozialen Wohnraumförderung (Artikel 104a Abs. 4).

Sie dienen der Kompensation der für diese Mischfinanzierungen bisher eingesetzten bzw. vorgesehenen Bundesmittel. Dabei erfolgt eine stufenweise Lockerung von bisherigen Zweckbindungen der Mittel. Die Befristung bis zum Jahr 2019 erfolgt vor dem Hintergrund der dann erforderlichen Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs insgesamt.

Zu Absatz 1

Absatz 1 enthält die Rechtsgrundlage für die Finanzzuweisungen des Bundes, deren Höhe sich nach dem Durchschnitt der im Zeitraum vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2008 in den jeweiligen Bereichen geleisteten bzw. vorgesehenen Zahlungen des Bundes bestimmt. Für die Jahre 2000 bis 2003 sind die Ist-Ergebnisse (kassenmäßiger Abfluss beim Bundeshaushalt einschließlich Aufteilung auf die einzelnen Länder); für die Jahre 2004 bis 2008 die Ansätze im Finanzplan des Bundes 2004 bis 2008 (Finanzierungsanteile des Bundes) maßgebend.

Zu Absatz 2

Absatz 2 regelt bis zum Jahr 2013 die Verteilung der Finanzzuweisungen des Bundes auf die Länder nach Maßgabe der in den Jahren 2000 bis 2003 in den einzelnen Mischfinanzierungsbereichen durchschnittlich erhaltenen Bundesmittel und normiert eine Zweckbindung der Mittel für die von den abgeschafften Mischfinanzierungstatbeständen erfassten Aufgabenbereiche.

Zu Absatz 3

Absatz 3 sieht eine Angemessenheits- und Erforderlichkeitsprüfung der Höhe der Finanzzuweisungen des Bundes für den Zeitraum von 2014 bis 2019 vor. Diese Finanzzuweisungen unterliegen dann nur noch einer allgemeinen investiven Zweckbindung.

Satz 3 stellt klar, dass die Vereinbarungen aus dem Solidarpaket II (Bundesratsdrucksache 485/01, Beschluss vom 13. Juli 2001, Ziffer II.) zugunsten der neuen Länder durch die Kompensationsregelung nicht verdrängt werden.

In der Koalitionsvereinbarung vom 18. November 2005, Anlage 2, Rn. 36, heißt es zu Artikel 143c:

„Zu Artikel 143c Abs. 1 GG:

Für die Jahre 2000 bis 2003 sind die Ist-Ergebnisse (kassenmäßiger Abfluss beim Bundeshaushalt einschließlich Aufteilung auf die einzelnen Länder); für die Jahre 2004 bis 2008 die Ansätze im Finanzplan des Bundes 2004 bis 2008 (Finanzierungsanteile des Bundes) maßgebend. Daraus ergeben sich folgende durchschnittliche Zahlungen des Bundes jährlich an die Länder:

1. für die Gemeinschaftsaufgabe Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken 695,3 Mio. Euro,
2. für die Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung 19,9 Mio. Euro,
3. für die Finanzhilfe zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden 1 335,5 Mrd. Euro,
4. für die Finanzhilfe zur Förderung des Wohnungsbaus 518,2 Mio. Euro.

Zu den einzelnen Bereichen

- a) Gemeinschaftsaufgabe Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken

Maßgebend ist der Jahresdurchschnitt der gesamten Bundesleistungen nach den o. a. Vorgaben. Einen Anteil von 30 vom Hundert davon wird der Bund für künftige überregionale Fördermaßnahmen nach Artikel 91b Abs. 1 neu einsetzen. Einen Anteil von 70 vom Hundert erhalten die Länder aus dem Haushalt des Bundes als Festbetrag im Sinne von Artikel 143c Abs. 1 neu.

- b) Bildungsplanung

Erfasst sind die Leistungen des Bundes für Versuchs- und Modelleinrichtungen im Bildungswesen und im beruflichen Bereich, Innovationen im Bildungswesen, Fernstudium im Medienverbund sowie Computer- und netzgestütztes Lernen. Maßgebend ist der Jahresdurchschnitt der gesamten Bundesleistungen nach den o. a. Vorgaben. Einen Anteil von 50 vom Hundert setzt der Bund künftig für die neue Gemeinschaftsaufgabe nach Artikel 91b Abs. 2 neu (Zusammenwirkung zur Feststellung der Leistungsfähigkeit im internationalen Vergleich) ein. Die verbleibenden 50 vom Hundert erhalten die Länder aus dem Haushalt des Bundes als Festbetrag im Sinne von Artikel 143c Abs. 1 neu.

- c) Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden

Die Länder gehen davon aus, dass der Bund das bisherige Bundesprogramm (Teilbereich kommunale Vorhaben, Bahn) fortführt und dass lediglich die Mittel der Landesprogramme auf die Länder übergehen.

- d) Wohnungsbauförderung

Maßgebend ist der Jahresdurchschnitt der gesamten Bundesleistungen nach den o. a. Vorgaben.

Zu Artikel 143c Abs. 3 GG:

Die Vereinbarungen aus dem Solidarpaket II (Bundesratsdrucksache 485/01, Beschluss vom 13. Juli 2001, Ziffer II.) umfassen unter anderem die überproportionalen „Korb II“-Leistungen des Bundes für die Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, die der Bund auch weiterhin für die Laufzeit des Solidarpakts II in einer Zielgröße von insgesamt 51 Mrd. Euro – unter anderem über die Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen, EU-Strukturfondsmittel, Investitionszulagen sowie die Kompensationsleistungen des Bundes nach Artikel 143c neu – erbringen wird. Eigeninvestitionen des Bundes werden nicht einbezogen.

Die Vereinbarungen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich (Bundesratsdrucksache 485/01, Beschluss vom 13. Juli 2001, Ziffer IV.) beinhalten auch Finanzhilfen für Seehäfen (betrifft die Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein), die aus dem Finanzausgleich herausgelöst wurden und ab 2005 als Finanzhilfe des Bundes nach Artikel 104a Abs. 4 – gestützt auf das Kriterium „Förderung des wirtschaftlichen Wachstums“ – gezahlt werden sollen. Die Finanzhilfen für Hafencosten werden nicht in Frage gestellt (vgl. Regelung in Artikel 125b GG [jetzt Artikel 125c GG]).“

Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

C. Gesetzesfolgen

Die mit der Föderalismusreform verbundene Entflechtung von Zuständigkeiten und die damit einhergehende Stärkung der Eigenständigkeit von Bund und Ländern wirkt insgesamt entlastend für die öffentlichen Haushalte. Die Verbesserung der Reformfähigkeit des Staates durch Ausweitung des Gestaltungsspielraums der jeweiligen Ebenen in Gesetzgebung und Verwaltung schafft die Voraussetzungen für einen effizienteren Einsatz öffentlicher Mittel, eine dynamischere gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Konsolidierung der Staatsfinanzen.

Unmittelbare Auswirkungen auf die Haushalte von Bund und Ländern ergeben sich aufgrund der Regelung des Artikels 143c, nach der den Ländern im Zeitraum vom 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2019 jährliche Beträge aus dem Bundeshaushalt zur Kompensation des Wegfalls der Finan-

zierungsanteile des Bundes durch die vorgesehene Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben „Ausbau und Neubau von Hochschulen, einschließlich Hochschulkliniken“ und „Bildungsplanung“ sowie der Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und zur sozialen Wohnraumförderung zustehen. Die Beträge sind bis Ende 2013 festgelegt und für die Aufgabenbereiche der bisherigen Mischfinanzierungen zweckgebunden. Die Höhe der Mittel beruht auf dem Umfang der Finanzierungsanteile des Bundes im Referenzzeitraum von 2000 bis 2008. Die Länder erhalten jährlich 695,3 Mio. Euro (70 Prozent des Kompensationsvolumens) für den Bereich Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken, 19,9 Mio. Euro (50 Prozent des Kompensationsvolumens) für den Bereich Bildungsplanung, 518,2 Mio. Euro für die soziale Wohnraumförderung und 1 335,5 Mio. Euro für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden. Zugleich ist vereinbart, dass der Bund für überregionale Fördermaßnahmen im Hochschulbereich nach Artikel 91b Abs. 1 jährlich 298 Mio. Euro (30 Prozent des Kompensationsvolumens für die abgeschaffte Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau) und für das künftige Zusammenwirken bei der Evaluation und Berichterstattung des Bildungswesens im internationalen Vergleich jährlich 19,9 Mio. Euro (50 Prozent des Kompensationsvolumens für den Wegfall der gemeinsamen Bildungsplanung) einsetzt. Die den Ländern gemäß Artikel 143c aus dem Bundeshaushalt zustehenden Beträge belaufen sich in den Jahren 2007 bis 2013 insgesamt auf jährlich rund 2,6 Mrd. Euro. Durch die Kompensation stehen den Ländern die erforderlichen Mittel zur Verfügung, um die in ihre alleinige Finanzierungskompetenz übergehenden Aufgaben zu erfüllen.

