

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Rainer Funke, Ernst Burgbacher, Gisela Piltz, Dr. Karl Addicks, Daniel Bahr (Münster), Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Helga Daub, Jörg van Essen, Otto Fricke, Horst Friedrich (Bayreuth), Hans-Michael Goldmann, Joachim Günther (Plauen), Dr. Christel Happach-Kasan, Klaus Haupt, Ulrich Heinrich, Dr. Werner Hoyer, Dr. Heinrich L. Kolb, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Sibylle Laurischk, Harald Leibrecht, Ina Lenke, Dirk Niebel, Günther Friedrich Nolting, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Dr. Andreas Pinkwart, Dr. Hermann Otto Solms, Dr. Max Stadler, Dr. Rainer Stinner, Carl Ludwig Thiele, Jürgen Türk, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Volker Wissing, Dr. Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 28, 31 und 84)

A. Problem

Das Gesetzgebungsverfahren nimmt heute vielfach eine zu lange Zeit in Anspruch. Ein Hauptgrund dafür ist in der hohen Anzahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze zu sehen. Seit der Schaffung des Grundgesetzes im Jahre 1949 ist die Anzahl der Zustimmungserfordernisse durch den Bundesrat auf einen Gesamtanteil von über 50 Prozent angestiegen. Durch diesen hohen Anteil an Zustimmungserfordernissen im Bundesrat verzögert sich bei vielen wichtigen Vorhaben das Gesetzgebungsverfahren, so dass auf bestimmte Erfordernisse nicht mehr zeitnah und effektiv reagiert werden kann. Ein erheblicher Teil der Zustimmungsbedürftigkeiten wird dabei durch die Befugnis des Bundes in Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes ausgelöst, mit Zustimmung des Bundesrates Regelungen über die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren der Länder treffen zu können.

Der Gesetzentwurf verfolgt daher das Ziel, durch eine Änderung des Artikels 84 Abs. 1 des Grundgesetzes eine starke Reduzierung der Zustimmungserfordernisse des Bundesrates herbeizuführen, um Gesetzesvorhaben zu beschleunigen und mehr Transparenz in der Zuordnung von Verantwortlichkeiten zu erreichen.

Die Städte und Gemeinden in Deutschland stecken in einer tiefen Finanzkrise. Viele Kommunen sind nicht mehr in der Lage, ihre originären Aufgaben gegenüber dem Bürger zufriedenstellend zu erfüllen. Obwohl dem Bundesgesetzgeber unmittelbare Aufgabendurchgriffe zu den Kommunen in der Regel versagt sind, entstehen den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Bundesgesetz zum Teil erhebliche Kosten, die die ohnehin schon stark verschuldeten Kommunalhaushalte zusätzlich belasten. Erforderlich ist es daher, zum Schutz der Kommunen, ein echtes Konnexitätsprinzip im Grundgesetz zu verankern.

B. Lösung

Es wird den Ländern die grundsätzliche Möglichkeit eingeräumt, eigene, von den bundesgesetzlichen Vorgaben abweichende Regelungen zu treffen. Dieses „Zugriffsrecht“ der Länder, bei der Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit, die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren selbst zu regeln, lässt für viele Vorhaben das Zustimmungserfordernis durch den Bundesrat entfallen.

Zur Absicherung der Kommunen vor einem faktischen „Aufgabendurchgriff“ des Bundes wird in Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes ein echtes Konnexitätsprinzip festgeschrieben.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Es entstehen keine zusätzlichen Kosten. Es besteht allerdings die Möglichkeit von Kosteneinsparungen, wenn es den Ländern gelingt, kostengünstigere Lösungen für die Einrichtung von Behörden und das Verwaltungsverfahren zu entwickeln.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 28, 31 und 84)

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

Artikel 1

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

1. 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. Sofern Bundesgesetze etwas anderes bestimmen, können die Länder davon abweichende Regelungen treffen. In Ausnahmefällen kann der Bund wegen eines besonderen Bedürfnis-

ses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln. Diese Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.“

2. In Artikel 31 wird folgender Satz 2 angefügt:

„Dies gilt nicht für Länderregelungen nach Artikel 84 Abs. 1 Satz 2.“

3. Nach Artikel 28 Abs. 2 Satz 3 wird folgender Satz 4 angefügt:

„Der Gesetz- und Verordnungsgeber muss Bestimmungen über die Deckung der Kosten treffen, wenn er die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes zur Erfüllung bestimmter Aufgaben verpflichtet.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 20. April 2005

Rainer Funke
Ernst Burgbacher
Gisela Piltz
Dr. Karl Addicks
Daniel Bahr (Münster)
Rainer Brüderle
Angelika Brunkhorst
Helga Daub
Jörg van Essen
Otto Fricke
Horst Friedrich (Bayreuth)
Hans-Michael Goldmann
Joachim Günther (Plauen)
Dr. Christel Happach-Kasan
Klaus Haupt
Ulrich Heinrich
Dr. Werner Hoyer
Dr. Heinrich L. Kolb

Gudrun Kopp
Jürgen Koppelin
Sibylle Laurischk
Harald Leibrecht
Ina Lenke
Dirk Niebel
Günther Friedrich Nolting
Hans-Joachim Otto (Frankfurt)
Detlef Parr
Dr. Andreas Pinkwart
Dr. Hermann Otto Solms
Dr. Max Stadler
Dr. Rainer Stinner
Carl Ludwig Thiele
Jürgen Türk
Dr. Claudia Winterstein
Dr. Volker Wissing
Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Der Gesetzentwurf trägt dem Bedürfnis Rechnung, die bestehenden Verflechtungen zwischen Bund und Ländern zu beseitigen. Gesetzesinitiativen sind in Deutschland vielfach zu langwierig, um effektiv und zeitnah im Sinne der Bürger auf bestimmte Erfordernisse zu reagieren. Ein entscheidender Grund dafür ist darin zu sehen, dass inzwischen mindestens die Hälfte aller Gesetze einer Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Allein rund die Hälfte dieser Zustimmungsbedürfnisse werden durch Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes ausgelöst. Nach Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes ist die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren im Bereich der sog. Landesexekution Sache der Länder, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen. Während die Rechte des Bundes hierbei ursprünglich als eng begrenzte Ausnahme konzipiert waren, enthalten heute eine erhebliche Zahl an Bundesgesetzen Regelungen über Organisation und Verfahren der Landesverwaltung und beschränken so die Organisationshoheit der Länder. Zu einem weiteren Anstieg der Zustimmungserfordernisse in diesem Bereich hat lange Zeit die vom Bundesverfassungsgericht vertretene „Einheitstheorie“ geführt, wonach nicht die einzelne Vorschrift zum Verwaltungsverfahren, sondern das jeweilige Bundesgesetz als Ganzes zustimmungspflichtig ist. Der Bundesrat darf deshalb auch einem Gesetz, das sowohl materielle Normen als auch Vorschriften über das Verfahren der Landesverwaltung enthält, deshalb die Zustimmung versagen, weil er nur mit der materiellen Regelung nicht einverstanden ist.

Durch die vorliegende Neuformulierung des Artikels 84 Abs. 1 des Grundgesetzes entfällt ein großer Teil der bisher zustimmungspflichtigen Gesetze, da Länderinteressen nicht mehr berührt werden. Die Länder haben durch ein „Zugriffsrecht“ die Möglichkeit, abweichend von der bundesgesetzlichen Vorgabe, die Behördenorganisation und das Verwaltungsverfahren eigenständig zu regeln. In den Beratungen der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, die mit der Aufgabe betraut war die bestehenden Verflechtungen zwischen Bund und Ländern abzubauen, herrschte weitgehende Einigkeit zwischen den Vertretern von Bund und Ländern darüber, dass die Länder grundsätzlich ein „Zugriffsrecht“ auf Regelungen des Bundes zur Behördeneinrichtung und Verwaltungsverfahren erhalten sollten, wenn die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1

Die Organisation der Behörden und des Verwaltungsverfahrens bei der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder als eigene Angelegenheit liegt – wie bisher – grundsätzlich in der Kompetenz der Länder. Der Bund hat das Recht, durch Bundesgesetz selbst die Behördenorganisation und das Verwaltungsverfahren zu bestimmen. In Abweichung

zur bisherigen Regelung sind die Länder in diesem Fall befugt, wiederum von dieser bundesgesetzlichen Regelung abzuweichen. Den Ländern wird ein „Zugriffsrecht“ eingeräumt. Da den Ländern es durch diese Möglichkeit offen steht, eine eigene, vom Bundesgesetz abweichende Organisation zu schaffen, entfällt als Konsequenz daraus das Zustimmungserfordernis des Bundesrates. Es sind in diesem Falle keine Belange der Länder berührt. Es kann jedoch der Fall eintreten, dass aufgrund besonderer Umstände das Bedürfnis nach einer bundeseinheitlichen Regelung des Verwaltungsverfahrens entsteht. Für einen solchen Ausnahmefall wird dem Bund nach der neuen Regelung die Möglichkeit eingeräumt, ein einheitliches Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder aber mit Zustimmungserfordernis des Bundesrates zu regeln. Da durch das zwingend bundeseinheitliche Verfahren ohne Abweichungsmöglichkeit Länderinteressen betroffen sind, muss ein solches Gesetz zustimmungspflichtig sein.

Zu Nummer 2

Artikel 31 des Grundgesetzes enthält die Regel, dass Bundesrecht Landesrecht bricht. Um das Recht der Länder, von einer bundesgesetzlichen Regelung zur Organisation der Behörden und des Verwaltungsverfahrens abzuweichen, nicht zu entwerten, muss für diese Fälle eine Ausnahme geschaffen werden. Die Ausnahme in Artikel 31 des Grundgesetzes legt fest, dass in Fällen des Artikels 84 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes das Landesrecht dem Bundesrecht vorgeht.

Zu Nummer 3

Die Aufgaben des Staates und seiner Gliederungsebenen nehmen zu und sind durch die Einbindung als Vollzugssubjekt der Europäischen Union noch verstärkt worden. Auf der kommunalen Ebene ist diese Entwicklung besonders nachhaltig und fühlbar. Mit der Aufgabenvermehrung geht ein Ausgabenanstieg einher, der mit der Ressourcenverteilung auf den einzelnen staatlichen Ebenen nur noch schwerlich zu vereinbaren ist. Schwächstes Glied sind dabei die Kommunen. Sie sind Adressat zahlreicher Aufgabenzuweisungen, verfügen aber nur sehr begrenzt über entsprechende Einnahmemöglichkeiten. Es ist daher erforderlich, die Kommunen durch die Festschreibung eines echten Konnexitätsprinzips zu schützen, damit die Gemeinden und Gemeindeverbände ihre originären Aufgaben zum Wohle der Bürger erfüllen können.

Eine wirklich effektive Sicherung des Konnexitätsprinzips für die Kommunen ist zunächst formell nur durch eine Verankerung in Artikel 28 Abs. 2 GG zu erreichen. Eine Einfügung bei Artikel 104a Abs. 3 GG, wie sie der 61. Deutsche Juristentag 1996 vorgeschlagen hat (Beschluss II der Abteilung Verfassungsrecht, in Sitzungsberichte Bd. II/1, S. M 76) bzw. in den Absätzen 1, 2, 3 oder 5 des Artikels 104a GG würde ebenso wie eine Verankerung beispielsweise in Artikel 106 Abs. 8 GG ein kommunalbezogenes Konnexitätsprinzip nur als objektiven Rechtsgrundsatz behandeln und damit aus Sicht der Kommunen lediglich begrenzten Fortschritt bedeuten. Wichtig ist demgegenüber, dass ein

verfassungsrechtlicher Zusammenhang zur Finanzhoheit – in der geltenden Grundgesetzfassung in Artikel 28 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 1 angesprochen – hergestellt wird und die Kommunen die Einhaltung des Konnexitätsprinzips auch verfassungsgerichtlich überprüfen lassen können. Entscheidend ist daher eine Absicherung des Konnexitätsprinzips über die subjektive Rechtsstellungsgarantie der Kommunen, da nur so eine wirkliche Verknüpfung von Aufgabenzugriff und finanziellem Ausgleich hergestellt werden kann. Deshalb ist eine Ergänzung des Artikels 28 Abs. 2 GG um einen entsprechenden Satz notwendig. Bei der Formulierung dieser Konnexitätsgarantie orientiert sich der Entwurf an jenen Landesverfassungen, die bereits ein striktes Konnexitätsprinzip enthalten.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

