

Unterrichtung\*)

Der Präsident  
des Niedersächsischen Landtages

Hannover, den 4. 12. 1991

Betr.: **Reform der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland;**  
hier: **Beschlüsse der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Länderparlamente**

Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Länderparlamente haben auf ihrer Konferenz am 24. September 1991 Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes beschlossen, die in vier Papieren zusammengefaßt sind:

1. Stärkung der Länder in Europa (Anlage 1)
2. Struktur und Zusammensetzung des Bundesrates (Anlage 2)
3. Gesetzgebung im Bundesstaat (Anlage 3)
4. Reform der Finanzverfassung (Anlage 4)

Die Fraktionen des Landtages haben diese Papiere vorab erhalten, um über die weitere Behandlung zu beraten.

Da die Vorschläge im Rahmen der Diskussion über eine Verfassungsreform aber sicher von allgemeinem Interesse sind, möchte ich sie hiermit allen Mitgliedern des Landtages und der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen.

Horst Milde

\*) Berichtigte Fassung; sie tritt an die Stelle von Drucksache 12/2487

## Anlage 1

**Beschluß der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten  
der deutschen Landesparlamente  
vom 24. September 1991**

**"Stärkung der Länder in Europa"**

Grundgesetz	Änderungsvorschläge	Begründung der Änderungsvorschläge
-------------	---------------------	------------------------------------

Artikel 24

(1) Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen.

(1) Der Bund kann durch Gesetz mit **Zustimmung des Bundesrates** Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen. Die **Frist zur Stellungnahme des Bundesrates** gemäß Art. 76 Abs. 2 Satz 2 beträgt **drei Monate**.

*Die vorgeschlagene Fassung von Artikel 24 Abs. 1 entspricht dem Gesetzentwurf des Bundesrates zur Änderung des Artikels 24 Abs. 1 GG (Drucksache 12/549). Sie geht davon aus, daß es der Bedeutung des Bundesstaatsprinzips entspricht, die Länder über den Bundesrat an neuen Integrationsschritten zu beteiligen. Dementsprechend wird die Zustimmung des Bundesrates nicht nur bei der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder, sondern auch bei der Übertragung von Hoheitsrechten des Bundes verlangt. Damit soll den Ländern auch ein Ausgleich dafür gewährt werden, daß sie bei der Übertragung von Hoheitsrechten des Bundes auf zwischenstaatliche Einrichtungen die ihnen über den Bundesrat eingeräumten Mitwirkungsrechte in Bundesangelegenheiten verlieren.*

(2) Die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen darf nicht dazu führen, daß die in Art. 79 Abs. 3 enthaltenen Grundsätze berührt werden.

*In der Rechtslehre ist es umstritten und vom Bundesverfassungsgericht bisher noch nicht ausdrücklich entschieden, ob der Bund bei der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder an Art. 79 Abs. 3 GG gebunden ist und in diesem Zusammenhang insbesondere die Eigenstaatlichkeit der Länder zu achten hat. Der vorgeschlagene neue Absatz 2 soll diese Frage ausdrücklich bejahen und zugleich zum Ausdruck bringen, daß auch durch das sekundäre EG-Recht (Rechtssetzungsakte der EG) die in Art. 79 Abs. 3 GG niedergelegten Grundsätze, insbesondere der Eigenstaatlichkeit der Länder, nicht berührt werden dürfen.*

(3) In Angelegenheiten zwischenstaatlicher Einrichtungen wirken die Länder bei der Willensbildung des Bundes mit. Das Nähere regelt ein Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf; soweit die im Grundgesetz festgelegten Zuständigkeiten der Länder oder ihre wesentlichen Interessen berührt werden, ist die Möglichkeit einer wesentlichen Einflußnahme der Länder vorzusehen.

*Absatz 3, der auf einen wortgleichen Vorschlag im sog. "Eckpunkte-Papier" der Regierungschefs der Länder vom 5. Juli 1990 zurückgeht und mit einer entsprechenden Regelung im Gesetzentwurf des Bundesrates zur Änderung des Art. 24 Abs. 1 GG (Drs. 12/549) übereinstimmt, zielt insbesondere auf das in Artikel 2 EEAG geregelte sogenannte Bundesratsverfahren ab. Dieses Verfahren, das eine umfassende Information des Bundesrates über EG-Vorhaben bezweckt und die Bundesregierung in bestimmten Fällen auch an Stellungnahmen des Bundesrates bindet, ist verfassungsrechtlich nicht unbestritten. Absatz 3 soll insoweit zu einer eindeutigen verfassungsrechtlichen Legitimation dieses Verfahrens führen.*

(2) Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern.

(4) *bisher Absatz 2*

(3) Zur Regelung zwischenstaatlicher Streitigkeiten wird der Bund Vereinbarungen über eine allgemeine, umfassende, obligatorische, internationale Schiedsgerichtsbarkeit beitreten.

(5) *bisher Absatz 3*

#### Artikel 32

(1) Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist Sache des Bundes.

(1) *unverändert*

(2) Vor dem Abschlusse eines Vertrages, der die besonderen Verhältnisse eines Landes berührt, ist das Land rechtzeitig zu hören.

(2) *wird Absatz 4*

(3) Soweit die Länder für die Gesetzgebung zuständig sind, können sie mit Zustimmung der Bundesregierung mit auswärtigen Staaten Verträge abschließen.

(2) Soweit die Länder für die Gesetzgebung zuständig sind, können sie mit Zustimmung der Bundesregierung mit auswärtigen Staaten Verträge abschließen. Im Rahmen ihrer Aufgaben sind die Länder zur grenzüberschreitenden und interregionalen Zusammenarbeit mit auswärtigen Staaten und Körperschaften sowie zur Zusammenarbeit mit zwischenstaatlichen Einrichtungen befugt.

(3) Schließt der Bund Verträge über Gegenstände ab, zu deren gesetzlicher Regelung die Länder zuständig sind, so hat er vor dem Abschluß die Zustimmung der Länder einzuholen. Die Länder sind rechtzeitig über die Aufnahme von Vertragsverhandlungen und über deren Fortgang zu unterrichten. Die Länder treffen die zur Durchführung dieser Verträge erforderlichen Maßnahmen.

(4) *bisher Absatz 2*

*Abs. 2 Satz 2 trägt der Forderung nach einem Europa der Regionen und der zunehmenden interregionalen Zusammenarbeit zwischen den Regionen der einzelnen EG-Staaten Rechnung und ermächtigt die Länder und Regionen ausdrücklich zu entsprechenden Aktivitäten. Dieser Vorschlag steht im Zusammenhang mit einer entsprechenden Forderung für eine europäische Verfassungsordnung in der Entschließung der Präsidentenkonferenz vom 18./19. November 1990 in München. Außerdem wird eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Zusammenarbeit der Länder mit der EG geschaffen.*

*Absatz 3 soll in Fortführung des sogenannten Lindauer Abkommens verfassungskräftig regeln, daß der Bund verpflichtet ist, die Zustimmung der Länder einzuholen, soweit er im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Länder völkerrechtliche Verträge abschließt. Durch eine Anhörung der Länder soll zusätzlich sichergestellt werden, daß deren Vorstellungen rechtzeitig in Vertragsverhandlungen einbezogen und sie durch einen auf der internationalen Ebene erzielten Kompromiß nicht vor vollendete Tatsachen gestellt werden.*

## Anlage 2

**Beschluß der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten  
der deutschen Landesparlamente  
vom 24. September 1991**

**"Struktur und Zusammensetzung des Bundesrates"**

Grundgesetz	Änderungsvorschläge	Begründung der Änderungsvorschläge
Artikel 51		
(1) Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen. Sie können durch andere Mitglieder ihrer Regierungen vertreten werden.	(1) <i>unverändert</i>	<i>Nach der gegenwärtig geltenden Regelung bestimmt der Bundestag zusammen mit den Landesregierungen im Bundesrat, welche Kompetenzen beim Landesgesetzgeber verbleiben und welche ihm entzogen werden. Auch bei der Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 24 GG sind die Landesparlamente nicht beteiligt. Dadurch ist der Landesgesetzgeber, also die Vertretung des Volkes in den Ländern, in seinen Möglichkeiten, föderative Belange auf Bundesebene selbst geltend zu machen, in empfindlicher Weise beschränkt, zumal diese Belange von dem aus Vertretern der Landesregierungen gebildeten Bundesrat nicht immer so wahrgenommen werden, wie das für die Landesparlamente wünschenswert wäre. Diesem Defizit auch an parlamentarischer Legitimation soll durch den Änderungsvorschlag in einem eng umgrenzten, aber die Eigenstaatlichkeit der Länder fundamental betreffenden Bereich abgeholfen werden. Der Eingriff in das geltende Bundesratsprinzip und damit in das Verfassungsgefüge des Grundgesetzes ist geringfügig und wird dadurch relativiert, daß es sich um Fälle handelt, die zum "Hausgut" der Legislative gehören.</i>
(2) Jedes Land hat mindestens drei Stimmen, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern haben vier, Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohnern fünf, Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohnern sechs Stimmen.	(2) <i>unverändert</i>	
(3) Jedes Land kann so viele Mitglieder entsenden, wie es Stimmen hat. Die Stimmen eines Landes können nur einheitlich und nur durch anwesende Mitglieder oder deren Vertreter abgegeben werden.	(3) <i>unverändert</i>	
	(4) <b>Soweit dem Bund durch Änderung des Grundgesetzes Gegenstände zur Gesetzgebung übertragen werden, sind die Mitglieder des Bundesrates bei der Stimmabgabe an hierzu gefaßte Beschlüsse der Landesparlamente gebunden. Dasselbe gilt, wenn nach Artikel 24 Abs. 1 Hoheitsrechte der Länder auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen werden.</b>	<i>Der Vorschlag korrespondiert im übrigen mit dem nachfolgenden Änderungsvorschlag zu Art. 76 Abs. 2 Satz 2 GG und ist bereits von der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages als mögliche Lösung des Problems erörtert worden.</i>

## Artikel 76

(1) Gesetzesvorlagen werden beim Bundestag durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht.

(2) Vorlagen der Bundesregierung sind zunächst dem Bundesrat zuzuleiten. Der Bundesrat ist berechtigt, innerhalb von sechs Wochen zu diesen Vorlagen Stellung zu nehmen. Die Bundesregierung kann eine Vorlage, die sie bei der Zuleitung an den Bundesrat ausnahmsweise als besonders eilbedürftig bezeichnet hat, nach drei Wochen dem Bundesrat zuleiten, auch wenn die Stellungnahme des Bundesrates noch nicht bei ihr eingegangen ist; sie hat die Stellungnahme des Bundesrates unverzüglich nach Eingang dem Bundestag nachzureichen.

(3) Vorlagen des Bundesrates sind dem Bundestag durch die Bundesregierung innerhalb von drei Monaten zuzuleiten. Sie hat hierbei ihre Auffassung darzulegen.

(1) *unverändert.*

(2) Vorlagen der Bundesregierung sind zunächst dem Bundesrat zuzuleiten. Der Bundesrat ist berechtigt, zu diesen Vorlagen innerhalb von **zwei Monaten, bei Vorlagen zur Änderung dieses Grundgesetzes innerhalb von drei Monaten** Stellung zu nehmen. Die Bundesregierung kann eine Vorlage, die sie bei der Zuleitung an den Bundesrat ausnahmsweise als besonders eilbedürftig bezeichnet hat, nach drei Wochen dem Bundesrat zuleiten, auch wenn die Stellungnahme des Bundesrates noch nicht bei ihr eingegangen ist; sie hat die Stellungnahme des Bundesrates unverzüglich nach Eingang dem Bundestag nachzureichen.

(3) *unverändert*

*Die Verlängerung der Frist für die Abgabe der Stellungnahme des Bundesrates im sog. ersten Durchgang soll es ermöglichen, die Empfehlung der Landesparlamente schon frühzeitig in das Gesetzgebungsverfahren des Bundes einzubeziehen. Bei Grundgesetzänderungen soll die Frist drei Monate betragen, um den Landesparlamenten ausreichend Gelegenheit zu geben, ein Votum - insoweit korrespondiert der Änderungsvorschlag auch mit dem Änderungsvorschlag zu Art. 51 GG - abzugeben. In den übrigen Fällen dürfte eine Zwei-Monats-Frist ausreichen. Die bisherige Möglichkeit zur Abkürzung der Frist bei besonderer Eilbedürftigkeit soll unberührt bleiben.*

## Anlage 3

**Beschluß der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten  
der deutschen Landesparlamente  
vom 24. September 1991**

**"Gesetzgebung im Bundesstaat"**

Grundgesetz	Änderungsvorschläge	Begründung der Änderungsvorschläge
Artikel 72		
(1) Im Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht.	(1) <i>unverändert</i>	
(2) Der Bund hat in diesem Bereiche das Gesetzgebungsrecht, soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil	(2) Der Bund ist in diesem Bereich zur Gesetzgebung gefugt, wenn die für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet erforderliche Rechtseinheit, die Wirtschaftseinheit oder die geordnete Entwicklung des Bundesgebietes nur durch eine bundesgesetzliche Regelung zu erreichen ist. Bundesgesetze nach Satz 1 sind auf diejenigen Regelungen zu beschränken, die erforderlich sind, um die dort genannten Ziele zu erreichen.	<i>Mit dem Vorschlag sollen die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis durch den Bund konkreter und objektivierbarer gefaßt werden, um damit auch ihre Justitiabilität zu erhöhen.</i>
1. eine Angelegenheit durch die Gesetzgebung einzelner Länder nicht wirksam geregelt werden kann oder		<i>(Der Vorschlag geht auf entsprechende Empfehlungen der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Bundestages [EKV] sowie der von der Fraktionsvorsitzendenkonferenz eingesetzten Arbeitsgruppe [Martin-Kommission] zurück ["Bundesverfassungsgerichtslösung"].)</i>
2. die Regelung einer Angelegenheit durch ein Landesgesetz die Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit beeinträchtigen könnte oder		
3. die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert.		

(3) Bundesgesetze in dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung bedürfen der Zustimmung des Bundesrates, soweit sie von den Ländern ausgeführt werden.

*Die oben vorgeschlagene "Bundesverfassungsgerichtslösung" wird nicht als ausreichende Sicherung gegen eine zu extensive Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Bund angesehen, weil deren Voraussetzungen trotz der empfohlenen Präzisierung dennoch der Gefahr unterliegen, zu weit ausgelegt zu werden. Daher wird zusätzlich eine "Bundesratslösung" empfohlen, die auf - allerdings mehrheitlich verworfene - Überlegungen der EKV zurückgeht. In Übereinstimmung mit dem von den Regierungschefs der Länder am 5. Juli 1990 beschlossenen sog. "Eckpunkte-Papier" wird allerdings nur eine begrenzte Bundesratsklausel befürwortet: Das Zustimmungserfordernis soll sich nicht auf alle Gesetze im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung, sondern nur auf diejenigen beziehen, die von den Ländern ausgeführt werden. In Abweichung von dem "Eckpunkte-Papier" wurde allerdings darauf verzichtet, die "Kostenfolgen" für die Länder als zusätzliches Kriterium für das Zustimmungserfordernis ausdrücklich aufzunehmen; der Verwaltungsvollzug verursacht bereits Kosten, außerdem müßte eine nur schwer bestimmbare Bagatellgrenze festgelegt werden.*

*Die sich aus dem Vorschlag ergebenden redaktionellen Folgeänderungen wie für Art. 84 Abs. 1 und Art. 85 Abs. 1 sind nicht in dieses Papier aufgenommen worden.*

*Die insgesamt vorgeschlagene Stärkung des Bundesrates durch die empfohlenen Verschiebungen in den Kompetenzkatalogen, insbesondere durch das Erfordernis seiner Zustimmung sowohl im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung als auch der Rahmengesetzgebung wird trotz seiner Befürwortung von einem Teil der Arbeitsgruppe als nicht unproblematisch angesehen. Die Bedenken gründen sich darauf, daß damit die gegenwärtige föderalistische Verfassungsstruktur im Bereich der Gesetzgebung grundlegend geändert werde und damit auch die Frage nach einer veränderten Legitimation des Bundesrates gestellt werden müsse.*



## Artikel 73

Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über:

1. die auswärtigen Angelegenheiten sowie die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung;
2. die Staatsangehörigkeit im Bunde;
3. die Freizügigkeit, das Paßwesen, die Ein- und Auswanderung und die Auslieferung;
4. das Währungs-, Geld- und Münzwesen, Maße und Gewichte sowie die Zeitbestimmung;
5. die Einheit des Zoll- und Handelsgebietes, die Handels- und Schiffahrtsverträge, die Freizügigkeit des Warenverkehrs und den Waren- und Zahlungsverkehr mit dem Auslande einschließlich des Zoll- und Grenzschutzes;

Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über:

1. *unverändert*
2. *unverändert*
3. *unverändert*
4. *unverändert*
5. *unverändert*

5a. die Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen;

5b. die Kriegsschäden und die Wiedergutmachung;

5c. die Versorgung der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen und die Fürsorge für die ehemaligen Kriegsgefangenen;

5d. die Kriegsgräber und Gräber anderer Opfer des Krieges und Opfer von Gewaltherrschaft;

*Die genannten Materien sollen von der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 Nr. 6, 9, 10, 10a) in die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes überführt werden, weil diese Materien vom Bund weitgehend geregelt sind und zunehmend auslaufen und daher an Bedeutung verlieren, so daß insoweit für Landesregelungen kein Bedürfnis mehr besteht.*

*(Der Vorschlag wurde von der Martin-Kommission übernommen.)*

- 
- |     |   |     |                    |
|-----|---|-----|--------------------|
| 6.  | die Bundeseisenbahnen und den Luftverkehr;  | 6.  | <i>unverändert</i> |
| 7.  | das Post- und Fernmeldewesen;   | 7.  | <i>unverändert</i> |
| 8.  | die Rechtsverhältnisse der im Dienste des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechts stehenden Personen; | 8.  | <i>unverändert</i> |
| 9.  | den gewerblichen Rechtsschutz, das Urheberrecht und das Verlagsrecht;   | 9.  | <i>unverändert</i> |
| 10. | die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder  | 10. | <i>unverändert</i> |
- a) in der Kriminalpolizei,
- b) zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes (Verfassungsschutz) und
- c) zum Schutze gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungs-handlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden,
- sowie die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes und die internationale Verbrechensbekämpfung;

11. die Statistik für Bundeszwecke;
11. *unverändert*
12. die Bundesstraßen des Fernverkehrs;

*Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz erfaßt nach geltendem Recht "den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr". Die "Bundesstraßen des Fernverkehrs" sollen in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes überführt werden, da insoweit für eine Landesgesetzgebung im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung kein Bedürfnis besteht. Die Gesetzgebungskompetenz für den Bau und die Unterhaltung der übrigen Straßen sollte dann allerdings konsequenterweise nicht mehr in der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz liegen, sondern durch eine Streichung der entsprechenden Materie in Artikel 74 Nr. 22 in die Gesetzgebungskompetenz der Länder überführt werden.*

#### Artikel 74

Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:

1. das bürgerliche Recht, das Strafrecht und den Strafvollzug, die Gerichtsverfassung, das gerichtliche Verfahren, die Rechtsanwaltschaft, das Notariat und die Rechtsberatung;
1. das bürgerliche Recht, das Strafrecht und den Strafvollzug, die Gerichtsverfassung, das gerichtliche Verfahren, die Rechtsanwaltschaft und die Rechtsberatung;

*Die Regelungskompetenz für das Notariat, also für das Berufsrecht der Notare, sollte von Artikel 74 nach Artikel 75 überführt werden. Wegen Artikel 138 gibt es keine einheitliche Notariatsverfassung, ohne daß dies bisher zu unüberwindlichen Problemen geführt hätte. Zwingende Gründe für ein bundeseinheitliches Recht bestehen somit nicht. Eine Rahmenkompetenz des Bundes sollte jedoch den Einfluß des Bundes sichern, da sich das Berufsrecht der Notare in einzelnen Ländern zu weit vom gegenwärtigen Rechtszustand entfernen könnte.*

*(Der Vorschlag geht zurück auf eine Empfehlung der nordrhein-westfälischen Kommission "Erhaltung und Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland - auch in einem vereinten Europa [van Nes Ziegler-Kommission] zurück.)*

2. das Personenstandswesen;
2. *unverändert*

- |   |                            |   |
|---|----------------------------|---|
| 3. Das Vereins- und Versammlungsrecht;                                | 3. das Vereinsrecht _____; | <p><i>Das Versammlungsrecht soll in dem Kompetenzkatalog mit der Folge gestrichen werden, daß es in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fällt. Bei dem Versammlungsrecht handelt es sich um eine spezielle Ausprägung des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts, für das grundsätzlich die Länder zuständig sind.</i></p> <p><i>Die Erwägung, auch das Vereinsrecht in die Gesetzgebungskompetenz der Länder zu verlagern, wurde fallengelassen, weil es für die länderübergreifenden Vereine ein Bedürfnis für eine bundeseinheitliche Regelung gibt.</i></p> <p><i>(Der Vorschlag für die Verlagerung des Versammlungsrechts entspricht einer Empfehlung der van Nes Ziegler-Kommission.)</i></p> |
| 4. das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer;            | 4. unverändert             |   |
| 4a. das Waffen- und das Sprengstoffrecht;                             | 4a. unverändert            |   |
| 5. den Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in das Ausland; | 5. <b>wird gestrichen</b>  | <p><i>Es handelt sich um eine Kompetenz im kulturellen Bereich, die dem Bund nur obliegen sollte, wenn hierfür im Ausnahmefall zwingende Rechtfertigungsgründe vorliegen. Unter dieser Prämisse wird eine Rahmenkompetenz des Bundes für ausreichend angesehen.</i></p> <p><i>(Der Vorschlag entspricht entsprechenden Empfehlungen der van Nes Ziegler-Kommission.)</i></p>  |
| 6. die Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen;              | 6. <b>wird gestrichen</b>  | <p><i>Folgeänderung (vgl. Vorschlag zu Art. 74 Nr. 5a)</i></p>  |
| 7. die öffentliche Fürsorge;  | 7. unverändert             |   |
| 8. die Staatsangehörigkeit in den Ländern;                            | 8. <b>wird gestrichen</b>  | <p><i>Der Bund hat von der Gesetzgebungskompetenz bis heute keinen Gebrauch gemacht und den Erlaß eines entsprechenden Bundesgesetzes nicht einmal erwogen. Das spricht dafür, daß es für die Einführung einer Staatsangehörigkeit in den Ländern kein Bedürfnis gibt. Mit der Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder</i></p>  |

- wird in bundesrechtliche Interessen nicht in unvertretbarer Weise eingegriffen, da die Länder bei dem Erlaß der Ausführungsgesetze die Vorgaben des Grundgesetzes wie z.B. Artikel 33 GG zu beachten haben.
- (Der Vorschlag entspricht den Empfehlungen der van Nes Ziegler-Kommission.)
9. die Kriegsschäden und die Wiedergutmachung; 9. **wird gestrichen** Folgeänderung (vgl. Vorschlag zu Artikel 73 Nr. 5b)
10. die Versorgung der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen und die Fürsorge für die ehemaligen Kriegsgefangenen; 10. **wird gestrichen** Folgeänderung (vgl. Vorschlag zu Artikel 73 Nr. 5c)
- 10a. die Kriegsgräber und Gräber anderer Opfer des Krieges und Opfer von Gewaltherrschaft; 10a. **wird gestrichen** Folgeänderung (vgl. Vorschlag zu Artikel 73 Nr. 5d)
11. das Recht der Wirtschaft (Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, privatrechtliches Versicherungswesen); 11. das Recht der Wirtschaft (\_\_\_ Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, privatrechtliches Versicherungswesen) **mit Ausnahme der außerschulischen beruflichen Bildung;** Die Länder Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz hatten bei den Beratungen des Bundesberggesetzes das Bedürfnis für eine bundesgesetzliche Regelung mit folgender Begründung zu Recht verneint: "Die meisten Landesgesetzgeber haben ihre Berggesetze materiell weitgehend übereinstimmend der Fortentwicklung des Bergbaus und den modernen wirtschaftlichen Erfordernissen angepaßt. Die Länder haben somit das Bergrecht wirksam geregelt. Unterschiede in den landesgesetzlichen Regelungen ergeben sich lediglich dadurch, daß die bergbaulichen Gegebenheiten und Bedürfnisse in den einzelnen Ländern verschieden sind. Eine bundesrechtliche Regelung, die notwendigerweise den gesamten Bergbau umfassen müßte, muß auf die Möglichkeiten verzichten, den besonderen Verhältnissen der einzelnen Bergbauzweige Rechnung zu tragen, und kann daher die Situation des Bergbaus gegenüber dem bisherigen Rechtszustand nur erschweren."
- (Vgl. Bundesrats-Drs. 260/2/77)
- Die außerschulische berufliche Bildung sollte in die Rahmenkompetenzen verlagert werden, um einerseits den bundesrechtlichen

*Einfluß aus wirtschaftspolitischen Gründen zu sichern und andererseits die bildungspolitischen Interessen der Länder in diesem Bereich zu stärken.*

*(Der Vorschlag bezüglich der Kompetenzverlagerung für den Bergbau entspricht Empfehlungen der van Nes Ziegler-Kommission.)*

- |  |   |
|--|---|
| 11a. 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; | 11a. <i>unverändert</i>   |
| 12. das Arbeitsrecht einschließlich der Betriebsverfassung, des Arbeitsschutzes und der Arbeitsvermittlung sowie die Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung;   | 12. <i>unverändert</i>  |
| 13. die Regelung der Ausbildungsbeihilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung;  | 13. die Regelung der Ausbildungsbeihilfen und die Förderung der länderübergreifenden Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung; |
| 14. das Recht der Enteignung, soweit sie auf den Sachgebieten der Artikel 73 und 74 in Betracht kommt;   | 14. <i>unverändert</i>  |

*Nach geltender Rechtslage könnte der Bund auch die Modalitäten einer Forschungsförderung durch die Länder gesetzlich regeln; hierfür gibt es keine überzeugende Begründung. Es sollte nur noch die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Forschungsförderung hinsichtlich länderübergreifender Einrichtungen und Vorhaben erhalten bleiben; daneben besitzt der Bund eine Annexkompetenz für eine auf die Regierungsarbeit gerichtete Forschung.*

*(Der Vorschlag entspricht in seiner Grundtendenz den Empfehlungen der Martin-Kommission und der van Nes Ziegler-Kommission.)*

- |  |   |  |
|--|---|--|
| 15. die Überführung von Grund und Boden, von Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft;  | 15. <i>unverändert</i>  |  |
| 16. die Verhütung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung;   | 16. <i>unverändert</i>  |  |
| 17. die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung, die Sicherung der Ernährung, die Ein- und Ausfuhr land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse, die Hochsee- und Küstentischerei und den Küstenschutz;                     | 17. die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung, die Sicherung der Ernährung, die Ein- und Ausfuhr land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse und die Hochsee- und Küstentischerei ____; | <i>Die Überführung des "Küstenschutzes" in die Rahmenkompetenz soll den gesetzgeberischen Spielraum in dieser z.T. stark regional geprägten Materie erweitern, ohne die Einflußmöglichkeiten des Bundes bei überregionalen Problemstellungen völlig auszuschalten.</i>   |
| 18. den Grundstücksverkehr, das Bodenrecht und das landwirtschaftliche Pachtwesen, das Wohnungswesen, das Siedlungs- und Heimstättenwesen;   | 18. <i>wird gestrichen</i>  | <i>Die Kompetenzregelung des Grundgesetzes führt zu einer unglücklichen Aufspaltung der eigentlich zusammengehörenden Materie des Baurechts auf den Bund (Bauplanungsrecht) und die Länder (Bauordnungsrecht). Eine Bundeskompetenz ist weder nötig, um Fehlentwicklungen zu verhindern, noch um Interessenkonflikte zwischen den Ländern auszugleichen.</i> |
| 19. die Maßnahmen gegen gemeingefährliche und übertragbare Krankheiten bei Menschen und Tieren, die Zulassung zu ärztlichen und anderen Heilberufen und zum Heilgewerbe, den Verkehr mit Arzneien, Heil- und Betäubungsmitteln und Giften; | 19. die Maßnahmen gegen gemeingefährliche und übertragbare Krankheiten bei Menschen und Tieren ____ und den Verkehr mit Arzneien, Heil- und Betäubungsmitteln und Giften;                                 | <i>Da "die Zulassung zu Berufen und die Berufsbezeichnungen" allgemein in eine neue Nr. 25 aufgenommen werden sollen, kann in Nr. 19 "die Zulassung zu ärztlichen und anderen Heilberufen und zum Heilgewerbe" gestrichen werden.</i>  |
| 19a. die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Krankenhauspflegesätze;  | 19a. <i>unverändert</i>   |  |

- |  |  |  |
|--|--|--|
| 20. den Schutz beim Verkehr mit Lebens- und Genußmitteln, Bedarfsgegenständen, Futtermitteln und land- und forstwirtschaftlichem Saat- und Pflanzgut, den Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge sowie den Tierschutz; | 20. <i>unverändert</i>   |  |
| 21. die Hochsee- und Küstenschiffahrt sowie die Seezeichen, die Binnenschiffahrt, den Wetterdienst, die Seewasserstraßen und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen;  | 22. <i>unverändert</i>   |  |
| 22. den Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen, den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen;                   | 22. den Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen — sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen; | <i>Folgeänderung im Hinblick auf den Vorschlag zu Art. 73 Nr. 12.</i>  |
| 23. die Schienenbahnen, die nicht Bundeseisenbahnen sind, mit Ausnahme der Bergbahnen;   | 23. <i>unverändert</i>   | <i>Es gibt gute Gründe, eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die nichtbundes-eigenen Eisenbahnen wegen fehlenden Bedürfnisses zu verneinen (so auch die einheitliche Auffassung der Martin-Kommission und der van Nes Ziegler-Kommission). Dies hätte jedoch zur Folge, daß die nichtbundes-eigenen Eisenbahnen damit nicht mehr unter das Personenbeförderungsgesetz und seine Durchführungsverordnungen fielen und somit z.B. in Städten für den Busverkehr einerseits und den U-Bahn- bzw. Straßenbahnverkehr andererseits kein einheitliches Recht gelten würde.</i> |
| 24. die Abfallbeseitigung, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung;   | 24. die — Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung;  | <i>Es wurde daher darauf verzichtet, die Streichung von Nr. 23 zu empfehlen.</i><br><br><i>Die Abfallbeseitigung sollte in die Rahmenkompetenz verlagert werden, um den Ländern insbesondere bei der Beseitigung des Hausmülls die erforderlichen länderspezifischen Lösungsalternativen zu eröffnen.</i>  |



*(Der Vorschlag geht auf eine Empfehlung der Martin-Kommission zurück.)*

25. die Zulassung zu Berufen und die Berufsbezeichnungen;

*Nach der bisherigen Fassung des Art. 74 ist der Bund nur auf Teilbereichen befugt, den Zugang zu Berufen und die Berufsbezeichnungen zu regeln (vgl. Nr. 1, 11, 19). Im Interesse der Freizügigkeit und der Wettbewerbsgleichheit sollte der Bund umfassend regeln dürfen, unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Bezeichnungen ein Beruf ausgeübt werden darf.*

26. den Artenschutz beim Verkehr mit Pflanzen, Tieren und Erzeugnissen aus Pflanzen und Tieren.

*Aus der Rahmenkompetenz zum Naturschutz (vgl. dazu den Vorschlag zu Art. 75 Nr. 3) sollte eine spezielle, dem Artenschutz dienende Regelung ausgegliedert und der konkurrierenden Gesetzgebung zugeordnet werden. Nur dadurch ist diese Form des Artenschutzes in effektiver Weise realisierbar.*

#### Artikel 74a

unverändert

(1) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich ferner auf die Besoldung und Versorgung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen, soweit dem Bund nicht nach Artikel 73 Nr. 8 die ausschließliche Gesetzgebung zusteht.

(2) Bundesgesetze nach Absatz 1 bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.

(3) Der Zustimmung des Bundesrates bedürfen auch Bundesgesetze nach Artikel 73 Nr. 8, soweit sie andere Maßstäbe für den Aufbau oder die Bemessung der Besoldung und Versorgung einschließlich der Bewertung der Ämter oder andere Mindest- oder Höchstbeträge vorsehen als Bundesgesetze nach Absatz 1.

*Der Vorschlag der von Nes Ziegler-Kommission auf Streichung von Art. 74a wurde intensiv erörtert. Er hätte zur Konsequenz, daß die Besoldung und Versorgung der Bundesbediensteten als Unterfall von Art. 73 Nr. 8 in der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes verbleibt und diejenige der Landesbeamten als Unterfall von Art. 75 Nr. 1 in die Rahmenkompetenz verlagern würde. Dafür spräche, daß die Regelung der Besoldung und Versorgung der Landesbeamten in seiner engen Verzahnung zur Organisationsstruktur der Länder als ein Kernbereich der Länderstaatlichkeit anzusehen ist. Ihre Übertragung auf den Bund wurde vom Bundesverfassungsgericht nur deshalb nicht wegen Verstoßes gegen Art. 79 Abs. 3 für verfassungswidrig erklärt, weil der Bund bei Ausübung dieser Befugnis Schranken aus dem Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens unterliegt (BVerfGE 34, S. 20 f.).*

*Der Vorschlag auf Streichung von Art. 74a wurde dennoch nicht aufgegriffen, weil die - nach wie vor bestehende - Gefahr gesehen wurde, daß mit diesem Vorschlag in der Praxis ein gemeinwohlschädlicher Besoldungswettlauf zwischen den Ländern wieder eröffnet würde.*

(4) Die Absätze 1 und 2 gelten entsprechend für die Besoldung und Versorgung der Landesrichter. Für Gesetze nach Artikel 98 Abs. 1 gilt Absatz 3 entsprechend.

#### Artikel 75

Der Bund hat das Recht, unter den Voraussetzungen des Artikels 72 Rahmenvorschriften zu erlassen über:

(1) Der Bund hat das Recht, unter den Voraussetzungen des Artikels 72 Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder zu erlassen über: ... (s. u.)

(2) **Rahmenvorschriften dürfen keine erschöpfenden Regelungen enthalten.**

*Mit der Neuregelung der Rahmengesetzgebung wird das Ziel verfolgt, den Bund in diesem Bereich strikt auf Regelungen zu beschränken, die den Ländern - entsprechend der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung - eine Ausfüllung durch Regelungen von substantiellem Gewicht ermöglichen. Eine wirksame Sicherung der Kompetenzen der Länder wird auch dadurch ermöglicht, daß dem Bund die Befugnis genommen werden soll, im Wege der Rahmengesetzgebung unmittelbar für die Bürger geltendes Recht zu setzen. Der rechtzeitige Erlaß der Ländergesetze kann durch eine entsprechende terminliche Verpflichtung im Rahmengesetz erfolgen, ohne daß es hierzu einer verfassungsrechtlichen Regelung bedarf.*

*(Der Vorschlag entspricht im wesentlichen den Empfehlungen der Martin-Kommission, der van Nes Ziegler-Kommission.)*

1. die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienste der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts stehenden Personen, soweit Artikel 74a nichts anderes bestimmt;

1. *unverändert*

1a. die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens;

1a. *wird gestrichen*

*Das Hochschulrahmengesetz des Bundes hat den Ländern bei der Gestaltung ihres Hochschulwesens in vielfältiger und unnötiger Weise Fesseln angelegt, die sie gehindert haben, ihr Hochschulwesen sachgerecht zu gestalten. Das deutsche Hochschulwesen könnte durch stärker konkurrierende Systeme an Qualität gewinnen.*

- |    |     |   |   |
|----|-----|---|---|
|    | 1a. | <i>(neu)</i> den Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in das Ausland; | Zur Verlagerung dieser Materie von Art. 74 Nr. 5 nach Art. 75 vgl. die obige Begründung.  |
|    | 1b. | die außerschulische berufliche Bildung;   | Zur Verlagerung dieser Materie von Art. 74 Nr. 11 nach Art. 75 vgl. die obige Begründung.   |
| 2. |     | die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse und des Films;                    | 2. <i>wird gestrichen</i>   |
|    |     |   | <i>Der Vorschlag auf Streichung von Nr. 2 entspricht der einhelligen Auffassung der Martin-Kommission und der von Nes Ziegler-Kommission. Für eine Rahmenkompetenz besteht kein Bedürfnis, was dadurch bestätigt wird, daß der Bund das Pressewesen bis heute nicht rahmenrechtlich geregelt hat.</i>   |
| 3. |     | das Jagdwesen, den Naturschutz und die Landschaftspflege;                       | 3. <i>—</i> den Naturschutz und die Landschaftspflege;  |
|    |     |   | <i>Für das Jagdwesen besteht nach einmütiger Auffassung der Martin-Kommission und der von Nes Ziegler-Kommission kein Bedürfnis für eine bundesrechtliche Kompetenz. Der Naturschutz und die Landschaftspflege überschneiden sich weitgehend, so daß eine Trennung dieser Materien nicht in Betracht kommt. Diese Materie gänzlich aus der Rahmenkompetenz herauszunehmen, begegnet Bedenken, daß es bestimmte Bereiche wie z.B. den allgemeinen Artenschutz gibt, die bundeseinheitliche Vorgaben verlangen.</i> |
|    | 3a. | die Abfallbeseitigung;  | Zur Verlagerung dieser Materie von Art. 74 Nr. 24 nach Art. 75 vgl. die obige Begründung.   |
| 4. |     | die Bodenverteilung, die Raumordnung und den Wasserhaushalt;                    | 4. <i>unverändert</i>   |
|    | 4a. | das Notariat;   | Zur Verlagerung dieser Materie von Art. 74 Nr. 1 in die Rahmenkompetenz vgl. die dortige Begründung.  |
| 5. |     | das Melde- und Ausweiswesen;  | 5. <i>unverändert</i>   |
|    | 6.  | den Küstenschutz;   | Zur Verlagerung dieser Materie von Art. 74 Nr. 17 in die Rahmenkompetenz vgl. die dortige Begründung.   |
|    | (2) | <i>(s. o.)</i>  | <i>Vgl. hierzu die zusammengefaßte Begründung (zu Abs. 1).</i>  |

**(3) Rahmenvorschriften bedürfen der Zustimmung des Bundesrats.**

*Die Regelung der in Art. 75 aufgeführten Materien durch ein Rahmengesetz und dieses umsetzende Ländergesetze bedingt eine enge Verzahnung und Abstimmung beider Regelungen, so daß sich eine stärkere Einflußmöglichkeit der Länder auf die Rahmengesetzgebung empfiehlt. Im übrigen kann über das Zustimmungserfordernis des Bundesrates erreicht werden, daß der Bund die in dem neuen Absatz 2 vorgeschlagenen Voraussetzungen für eine Rahmengesetzgebung auch tatsächlich einhält.*

*Zu den prinzipiellen Bedenken gegen eine zu starke Ausweitung der Zustimmungserfordernisse des Bundesrates vgl. die Begründung zu dem Änderungsvorschlag zu Art. 72 Abs. 3.*

#### Artikel 80

(1) Durch Gesetz können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierung ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetze bestimmt werden. Die Rechtsgrundlage ist in der Verordnung anzugeben. Ist durch Gesetz vorgesehen, daß eine Ermächtigung weiter übertragen werden kann, so bedarf es zur Übertragung der Ermächtigung einer Rechtsverordnung.

(1) *unverändert*

(2) Der Zustimmung des Bundesrates bedürften, vorbehaltlich anderweitiger bundesgesetzlicher Regelung, Rechtsverordnungen der Bundesregierung oder eines Bundesministers über Grundsätze und Gebühren für die Benutzung der Einrichtungen der Bundeseisenbahnen und des Post- und

(2) *unverändert*

Fernmeldewesens, über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen sowie Rechtsverordnungen auf Grund von Bundesgesetzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen oder die von den Ländern im Auftrage des Bundes oder als eigene Angelegenheiten ausgeführt werden.

**(3) Soweit Bundesrecht die Landesregierungen zu einer Regelung durch Verordnung ermächtigt, kann die Regelung auch durch Landesgesetz getroffen werden.**

*Den Landesgesetzgebern sollte ein generelles Zugriffsrecht auf landesrechtliche Ausführungsregelungen zu Bundesgesetzen eröffnet werden. Aus verfassungspolitischen Gründen sollte dieses Recht - ohne daß es hierzu einer ausdrücklichen Regelung im Verfassungstext bedarf - allerdings auf bedeutsame Regelungen begrenzt werden. Für eine landesgesetzliche Ausführungskompetenz neben der Verordnungsbefugnis der Landesregierungen gibt es insofern ein Bedürfnis, als es im Einzelfall aufgrund der sog. Wesentlichkeitstheorie nicht gesichert ist, daß alle "wesentlichen" Entscheidungen im Bundesgesetz getroffen werden und den Ländern nur der Erlaß weniger bedeutsamer Regelungen verbliebe, die im Verordnungswege erfolgen könnten. Über die Kriterien für die "Wesentlichkeit" einer Entscheidung gibt es nämlich keinen allgemeinen Konsens; außerdem ist diese Bewertung situations-, zeit- und ortsabhängig. Einzelheiten über das legislative Zugriffsverfahren innerhalb der Länder sollte in deren Regelungskompetenz liegen.*

*(Der Vorschlag entspricht den in der Sache einmütigen Empfehlungen der EKV, der Martin-Kommission, der van Nes Ziegler-Kommission.)*

**Übergangsvorschrift:**

**Bestehendes Bundesrecht, das nach diesem Gesetz nicht mehr in die Zuständigkeit des Bundes fällt, wird zu Landesrecht.**

*Mit diesem Vorschlag wird sichergestellt, daß durch die Verlagerung von Gesetzgebungszuständigkeiten temporär keine rechtsfreien Räume entstehen. Es obliegt soweit der gesetzgeberischen Entscheidung der Länder, ob sie das bisherige Bundesrecht als Landesrecht bestehen lassen oder ganz oder teilweise ändern wollen.*

## Anlage 4

**Beschluß der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten  
der deutschen Landesparlamente  
vom 24. September 1991****"Reform der Finanzverfassung"**

Um das bewährte föderative System der Bundesrepublik Deutschland, auch künftig in einem geeinten Europa, zu erhalten und zu stärken, ist nicht nur die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen nach den Artikeln 72 bis 75 des Grundgesetzes unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips neu zu ordnen, sondern den Ländern muß auch ein erheblich größeres Maß an Entscheidungsfreiheit und Eigenverantwortlichkeit auf dem Gebiet des öffentlichen Finanzwesens zukommen. Daher sind die bestehenden Vorschriften des Grundgesetzes über die Finanzverfassung nach den folgenden Thesen zu diskutieren:

1. Die sog. Gemeinschaftsaufgaben nach den Artikeln 91a und 91b des Grundgesetzes sind abzuschaffen, da sie das Haushaltsbewilligungsrecht der Landesparlamente in einem sachlich nicht gebotenen Ausmaß beeinträchtigen. In Höhe der Finanzmittel, die bisher über den Bundeshaushalt in die Gemeinschaftsaufgaben flossen, ist grundsätzlich der Anteil der Länder am Steueraufkommen zu vergrößern.
2. Bund und Länder sollten die Ausgaben, die sie durch ihre politischen Entscheidungen veranlassen, jeweils selbst tragen. Soweit also Bundesgesetze den Ländern - einschließlich ihrer Kommunen - Ausgaben für bestimmte Zwecke auferlegen, muß der Bund ihnen diese Ausgaben erstatten. Finanzhilfen, die der Bund den Ländern für bestimmte Zwecke gewährt, dürfen nicht davon abhängig gemacht werden, daß die Länder eigene Mittel für denselben Zweck beisteuern. Artikel 104a des Grundgesetzes ist dementsprechend zu ändern.
3. Die einzelnen Länder müssen einen ausreichenden Spielraum erhalten, um die Höhe ihrer Steuereinnahmen zumindest teilweise in eigener Verantwortung bestimmen zu können. In erster Linie sollten sie, soweit möglich, berechtigt sein, die Höhe ihres Anteils an der Lohn- und Einkommensteuer innerhalb bundesrechtlich festgelegter Grenzen selbst zu bestimmen. Darüber hinaus sollten die Länder auch weitere Steuern in eigener Verantwortung regeln und ggf. neu einführen dürfen; dies gilt insbesondere für die Besteuerung des Grundbesitzes und für Aufwand- und Verbrauchsteuern. In diesem Sinne sollten die Artikel 105 und 106 des Grundgesetzes geändert werden.
4. Ebenso wie vor fremdbestimmten Ausgaben sind die Länder auch davor zu schützen, daß die Bundesgesetzgebung durch Steuervergünstigungen, die bundespolitischen Zwecken dienen, das Steueraufkommen der Länder schmälert.
5. Der in Artikel 107 Abs. 2 des Grundgesetzes geregelte bundesstaatliche Finanzausgleich ist im Prinzip beizubehalten; er ist jedenfalls in dem Umfang notwendig, in dem Unterschiede in der Finanzkraft der Länder auf Umständen beruhen, die für die Landespolitik nicht beeinflußbar sind.
6. Die vorstehenden Forderungen sollten verwirklicht werden, sobald die Finanzlage der neuen Bundesländer eine gewisse Konsolidierung erfahren hat und Sonderregelungen zu ihren Gunsten nicht mehr im derzeitigen Umfang nötig sind.

Bisher fehlt es an Vorschlägen für eine Umsetzung der Überlegungen in eine konkrete Verfassungsregelung. Hierfür bedarf es noch eingehender Erörterungen. Um dafür einen Anstoß zu geben, wird der anliegende Regelungsvorschlag zur Diskussion gestellt.

**Anlage****Vorbemerkung**

Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen nach den Artikeln 72 bis 75 des Grundgesetzes ist mit dem Ziel zu reformieren, dem dort bisher nur unvollkommen berücksichtigten Subsidiaritätsprinzip Geltung zu verschaffen und die Gesetzgebungskompetenz der Länder wiederherzustellen, soweit dies möglich und sinnvoll ist. Dadurch kann erreicht werden, daß die Gesetze regional unterschiedlichen Bedürfnissen und Wünschen der Bevölkerung optimal angepaßt sind und sich ein Wettbewerb der Länder im Bemühen um bessere gesetzgeberische Problemlösungen entwickelt, der allen zugute kommt.

Auch im Bereich der Finanzverfassung, soweit sie gegenwärtig in den Artikeln 91a, 91b und 104a bis 107 GG geregelt ist, muß den Ländern künftig wieder mehr Autonomie zustehen. Die Landtage, die derzeit von der Steuergesetzgebung praktisch ausgeschlossen sind, sollten wenigstens das Maß an eigener Verantwortung erhalten, das den Gemeinden mit dem Hebesatzrecht bei den Realsteuern zugestanden wird. Auch dies dient der besseren Erfüllung öffentlicher Aufgaben, denn die Meinungen darüber, ob der Staat auf dem einen oder anderen Gebiet - z.B. Wirtschaft, Soziales, Kultur, Umwelt oder öffentliche Sicherheit - mehr Leistungen erbringen und die dafür erforderlichen höheren Steuern erheben oder ob er seine Tätigkeit zur Steuerentlastung seiner Bürger eher beschränken soll, können von Land zu Land unterschiedlich sein.

Mit einer gewissen Besteuerungshoheit können die Landesparlamente ein nicht unbedeutendes Maß an eigener Entscheidungszuständigkeit zurückgewinnen. Damit kann auch ihr politisches Gewicht wesentlich erhöht werden.

Der Sache nach läßt sich eine Stärkung der Finanzautonomie der Länder nur durch Entflechtung der gegenwärtigen Finanzverantwortung erreichen. Leitbild dafür muß der Grundsatz sein, daß die Körperschaft, die öffentliche Ausgaben veranlaßt, auch selbst über die Steuern oder sonstigen Abgaben beschließen sollte, die zur Deckung dieser Ausgaben erforderlich sind, und zwar unabhängig davon, auf welcher Verwaltungsebene die Ausgaben letztlich getätigt werden. Länder und Gemeinden sollten davor geschützt werden, daß sie beim Vollzug von Leistungsgesetzen Ausgaben aus ihrem, d.h. dem von ihnen zu verantwortenden, Haushalt leisten müssen, die sie nicht selbst beschlossen haben, sondern die ihnen eine übergeordnete Körperschaft oktroyiert hat. Des weiteren sollte der Bund seine Finanzhilfen künftig nicht mehr von einer Eigenbeteiligung der Länder abhängig machen dürfen, denn solche Dotationsauflagen engen die Gestaltungsfreiheit und den finanziellen Spielraum der Länder und Gemeinden erheblich ein. Diese Erfordernisse werden durch die gegenwärtige Regelung des Grundgesetzes nur unzureichend verwirklicht. Insbesondere die Mischfinanzierung öffentlicher Aufgaben durch Bund und Länder, wie sie derzeit in den Artikeln 91a, 91b und 104a Abs. 3 und 4 GG vorgesehen ist, sollte daher abgebaut oder wenigstens so verändert werden, daß ein "Hineinregieren" des Bundes in die Finanzwirtschaft der Länder entfällt.

Das hier vorgeschlagene System eröffnet allen Beteiligten neue Gestaltungsräume. Es erhöht außerdem die Transparenz der Finanzwirtschaft, weil mit jedem Handlungsprogramm zwangsläufig auch eine Finanzierungsregelung verbunden sein wird, denn die Deckung muß im Rahmen der eigenen Steuer- oder Abgabenhöhe erbracht werden, so daß dem Bürger unmittelbar einsichtig wird, wofür er mit Steuern oder anderen Abgaben belastet wird.

Die nachfolgend vorgeschlagenen Änderungen des Grundgesetzes sollen diese Zwecke so weit wie möglich verwirklichen. Zugleich wird angestrebt, die bisherige Regelung der Artikel 105 bis 107 von einem Übermaß an Details zu befreien, sie übersichtlicher und kürzer zu formulieren und ihr den Stil zurückzugeben, der einer Verfassung gemäß ist.

Die Vorschläge greifen Gedanken auf, die schon der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee in seinem 1948 erarbeiteten Grundgesetzentwurf berücksichtigt hatte. Sie hatten in die vom Parlamentarischen Rat verabschiedete Fassung des Grundgesetzes keinen Eingang gefunden. In jüngster Zeit setzt sich jedoch immer mehr die Erkenntnis durch, daß die Länder eine eigene Finanzierungsverantwortung brauchen. In seinem Jahresgutachten 1990/1991 hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung dies ausführlich dargestellt<sup>1)</sup>. Auch in der finanzwissenschaftlichen und staatsrechtlichen Literatur finden sich mehrfach Äußerungen, die in dieselbe Richtung gehen<sup>2)</sup>. Hingewiesen sei außerdem auf Abschnitt V Nr. 2 der Entschließung der sog. "Martin-Kommission" vom 9.1.1985<sup>3)</sup> und auf Ziff. 2 der "Eckpunkte der Länder für die bundesstaatliche Ordnung im vereinten Deutschland", Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz vom 5. Juli 1990<sup>4)</sup>.

1) BT-Drs 11/8472, Ziff. 432 ff.

2) Peffekoven, Finanzarchiv 1987, S. 181 ff.; ders., Staatswissenschaften und Staatspraxis 1990, S. 485 ff.; Wagener, Bericht über Konrad Littmanns Abschiedsvorlesung, DVBl. 1991, 152; Engels, Über Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit, 1986, S. 94 f.; ders., Wirtschaftswoche 1987, Nr. 33 S. 88; Wendt bei Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV 1990, S. 1050 f., 1086 ff.

3) Drs 10/3810 des Niedersächsischen Landtags

4) Anlage zu Drs 11/4466 des Landtags Rheinland-Pfalz



### Änderungsvorschläge

1. Abschnitt VIIIa "Gemeinschaftsaufgaben" mit den Artikeln 91a und 91b wird gestrichen.

2. Artikel 104a erhält folgende Fassung:

#### Artikel 104a

(1) Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt.

(2) Führen die Länder Bundesgesetze aus, die Zahlungen oder Sachleistungen [oder die Herstellung oder Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen] vorsehen, so trägt der Bund die Ausgaben für diese Leistungen. Soweit die Leistungen im Ermessen der Länder stehen, können die Gesetze Abweichendes bestimmen.

(3) Der Bund kann den Ländern durch Bundesgesetz Finanzhilfen für bestimmte Investitionen oder zum Ausgleich besonderer Lasten gewähren. Die Finanzhilfen dürfen nicht davon abhängig gemacht werden, daß die Länder eigene Mittel für denselben Zweck aufwenden.

(4) Der Bund und die Länder tragen die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben und haften im Verhältnis zueinander für eine ordnungsmäßige Verwaltung. [Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.]

3. Die Artikel 105 und 106 werden durch die folgenden neuen Artikel 105 bis 106c ersetzt:

#### Artikel 105

Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über die Zölle [und Finanzmonopole]. Dessen Aufkommen steht ihm zu.

#### Artikel 106

(1) Der Bund, die Länder und die Gemeinden erheben eine Steuer auf das Einkommen.

(2) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, werden Meßbeträge entsprechend der Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen bestimmt und die Steuererhebung geregelt.

(3) Bund, Länder und Gemeinden bestimmen die Höhe der ihnen zukommenden Steuer, indem sie Hundertsätze der Meßbeträge festlegen. Der Bund und die Länder und im Rahmen der Landesgesetze die Gemeinden können vorsehen, daß

die ihnen jeweils zukommende Steuer zu bestimmten Zwecken ermäßigt wird oder entfällt. Bund und Länder treffen die Bestimmungen nach Satz 1 und 2 durch Gesetz, die Gemeinden durch Satzung.

(4) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können die Hundertsätze für Bund, Länder und Gemeinden begrenzt werden.

#### Artikel 106a

(1) Der Bund und die Länder erheben gemeinschaftlich eine Steuer auf den Umsatz.

(2) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, werden die Steuer geregelt und die Anteile von Bund und Ländern am Aufkommen der Steuer festgesetzt. Der Länderanteil steht den einzelnen Ländern entsprechend ihrer Einwohnerzahl zu.

#### Artikel 106b

Durch Landesgesetze wird die Besteuerung des Grundbesitzes geregelt. Die Gemeinden müssen das Recht haben, eine Steuer auf den Grundbesitz in ihrem Gebiet zu erheben und deren Höhe im Rahmen der Gesetze zu bestimmen.

#### Artikel 106c

(1) Bundesgesetze können mit Zustimmung des Bundesrates vorsehen, daß der Bund, die Länder, die Gemeinden oder Gemeindeverbände weitere Steuern erheben.

(2) Landesgesetze können vorsehen, daß das Land, seine Gemeinden oder seine Gemeindeverbände Steuern auf [bestimmte Gegenstände oder Vorgänge oder] bestimmte Arten des Verbrauchs oder Aufwandes in ihrem Gebiet erheben.

#### Artikel 106d

Landesgesetze bestimmen, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern und Einnahmen des Landes nach Artikel 107 den Gemeinden und Gemeindeverbänden zufließen und vom Aufkommen der Gemeindesteuern Umlagen für das Land und für Gemeindeverbände erhoben werden.

#### Artikel 106e

Der Bund, die Länder und die Gemeinden haben ihre Befugnisse nach den Artikeln 105 bis 106d so wahrzunehmen, daß die Steuerpflichtigen nicht überlastet werden. Der Bund, die Länder, die Gemeinden und die Gemeindeverbände müssen ihre notwendigen Ausgaben in gleichem Maße decken können.

## 4. Artikel 107 erhält folgende Fassung:

## Artikel 107

Durch Bundesgesetz[, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf,] ist sicherzustellen, daß die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände zu berücksichtigen. Die Voraussetzungen für die Ausgleichsansprüche der ausgleichsberechtigten Länder und für die Ausgleichsverbindlichkeiten der ausgleichspflichtigen Länder sowie die Maßstäbe für die Höhe der Ausgleichsleistungen sind in dem Gesetz zu bestimmen. Das Gesetz kann auch bestimmen, daß der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen) gewährt.

**Begründung:**

## Zu 1 - Streichung der Artikel 91a und 91b GG (Gemeinschaftsaufgaben):

Die sog. Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und 91b GG, die durch das Finanzreformgesetz von 1969 eingeführt wurden, haben sich nicht bewährt. Das hier vorgesehene System gemeinsamer Planung und Finanzierung von Aufgaben durch Bund und Länder verursacht dadurch, daß die Ministerialbürokratien des Bundes und der Länder sich jeweils mit denselben konkreten Projekten beschäftigen müssen, unwirtschaftliche Doppelarbeit. Es veranlaßt die Länder nur um der ihnen dann zufließenden Bundesmittel willen zu Ausgaben, die sie sonst nicht oder zu anderer Zeit getätigt hätten. Vor allem aber verwischt es die Aufgaben- und Finanzverantwortung von Bund und Ländern und mindert die Wirksamkeit der parlamentarischen Demokratie in den Ländern. Das Haushaltsbewilligungsrecht der Landtage wird tatsächlich auf eine nur noch formale Zustimmung zu Entscheidungen reduziert, die von den beteiligten Exekutiven schon getroffen wurden. Die Möglichkeit, in eigener Verantwortung über die Aufgaben und ihre beste Erfüllung zu entscheiden, wird ihnen genommen.

Auf den Gebieten der Mischfinanzierung nach Art. 91a und 91b ist kein wirkliches Bedürfnis für eine zentrale Lenkung der Investitions- und Förderungstätigkeiten der Länder zu erkennen. Daher sollten die Gemeinschaftsaufgaben abgeschafft werden.

Das Finanzvolumen, das zu ihrer Finanzierung bisher über den Bundeshaushalt geleitet wurde (im Jahre 1990 betrug es bei den Aufgaben nach Art. 91a rund 3,3 Mrd. DM, bei den Aufgaben nach Art. 91b etwa 2,3 Mrd. DM) muß statt dessen grundsätzlich den Ländern zur eigenverantwortlichen Verwendung zufließen. Zu diesem Zweck sollte der Länderanteil an der Umsatzsteuer entsprechend erhöht werden. Möglich bleibt aber auch, daß der Bund einen Teil der Mittel, die er bisher für die Gemeinschaftsaufgaben ausgab, in seinem Haushalt behält und sie für Finanzhilfen an Länder nach der vorgeschlagenen neuen Regelung des Art. 104a Abs. 3 verwendet. Auf Grund der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung in Art. 74 Nr. 13 GG könnte er Mittel für die Forschung auch unmittelbar nichtstaatlichen Forschungseinrichtungen gewähren, wenn er sich nach Art. 87 Abs. 3 GG eine entsprechende Verwaltungskompetenz verschafft.

Zu 2 - Artikel 104a:

Absatz 1 wird in der bestehenden Fassung übernommen.

Die Regelung der bisherigen Absätze 2 und 3 wird durch den neuen Absatz 2 ersetzt. Soll das eingangs dargestellte Prinzip verwirklicht werden, nach dem jede Körperschaft die von ihr veranlaßten Ausgaben selbst aufzubringen hat, so muß die bisherige Regelung des Absatzes 2 für alle Gesetze gelten, nach denen die Länder Zweckausgaben leisten müssen, ohne dabei einen eigenen Ermessensspielraum zu haben. Können die Länder den Umfang der Leistungen jedoch nach eigenem Ermessen bestimmen (durch Ausführungsgesetz, Verordnung oder Verwaltungsakt), so sind folgerichtig die Länder entsprechend mit den Kosten zu belasten. Soweit dem Bund nach der vorgeschlagenen Fassung des Absatzes 2 höhere Ausgaben als bisher entstehen, muß sein Anteil am Steueraufkommen entsprechend erhöht werden. Auch dieser Ausgleich wird in erster Linie bei der Umsatzsteuer vorzunehmen sein.

Die vorgeschlagene neue Regelung in Absatz 2 würde gegenwärtig vor allem die Leistungen nach den folgenden Gesetzen betreffen:

- Wohngeldgesetz (Die Kompetenz des Bundes für seine Regelungen würde auch nach Wegfall von Art. 74 Nr. 18 bestehen bleiben, sie stützt sich auf Art. 74 Nr. 7): Das Wohngeld (1989 insgesamt etwa 3,7 Mrd. DM) wird gegenwärtig je zu 50% von Bund und Ländern getragen; vom Länderanteil hat der Bund jedoch Festbeträge von insgesamt 282 Mio DM übernommen (§ 34 WohngeldG). Künftig würde der Bund die gesamten Kosten tragen.

- Bundesausbildungsförderungsgesetz: Nach § 56 BAföG tragen gegenwärtig der Bund 65% und die Länder 35% der Kosten (1989 insgesamt ca. 2,3 Mrd. DM). Der Bund würde den Länderanteil zu übernehmen haben.

- Bundessozialhilfegesetz: Die Kosten (1990 insgesamt etwa 31,6 Mrd. DM) tragen gegenwärtig die Sozialhilfeträger (kommunale Körperschaften und Länder). Die Sozialhilfeleistungen stehen teilweise im Ermessen der Träger, jedoch macht das BSHG dafür recht enge Vorgaben. Hier müßte konsequenterweise der Bund (als "Grundkosten") die Aufwendungen tragen, die beim Vollzug des Gesetzes in jedem Falle entstehen, die Länder (bzw. ihre Kommunen) dagegen die durch ihre Ermessensentscheidungen verursachten "Zusatzkosten". Dieses Prinzip wird sich in der Praxis allerdings nur annähernd verwirklichen lassen. Denkbar wäre, daß der Bund bestimmte Festbeträge übernimmt und diese jährlich an die Änderungen der Lebenshaltungskosten und der Zahl der Sozialhilfeempfänger in den einzelnen Ländern anpaßt.

Abweichend von der gegenwärtigen Regelung wird nicht mehr vorgesehen, daß die vom Bund finanzierten Geldleistungsgesetze im Auftrage des Bundes (Art. 83, 85 GG) ausgeführt werden. Wenn die Leistungen durch Bundesgesetze durchnormiert sind, wird die Rechtsaufsicht des Bundes nach Art. 84 GG in Verbindung mit der Prüfung durch die Rechnungshöfe genügen. Soll dennoch wieder eine Auftragsverwaltung vorgesehen werden, dürfen aber die Kosten von Ermessensleistungen nur dann den Ländern auferlegt werden, wenn sie dabei keinen Weisungen des Bundes unterstehen. In diesem Falle würde sich folgende Formulierung für Art. 104a Abs. 2 empfehlen:

"(2) Führen die Länder Bundesgesetze aus, die Zahlungen oder Sachleistungen [oder die Herstellung oder Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen] vorsehen, so trägt der Bund die Ausgaben für diese Leistungen. Die Gesetze können bestimmen, daß sie im Auftrage des Bundes ausgeführt werden. Soweit ein Gesetz Leistungen in das Ermessen der Länder stellt und diese das Gesetz als eigene Angelegenheit ausführen, kann es die Ausgaben den Ländern auferlegen."

Die vorgeschlagene Fassung des Absatzes 3 ersetzt den bisherigen Absatz 4 und zugleich die gegenwärtige Regelung in Art. 106 Abs. 8. Sie würde dem Bund ermöglichen, Investitionen jeder Art in den Ländern zu fördern und den Ländern Sonderlasten, die vom Bund verursacht sind, aber auch andere Gründe haben können, ganz oder teilweise abzuschneiden. Die einengenden Voraussetzungen der genannten alten Vorschriften, die mit ihren sehr unbestimmten Rechtsbegriffen doch nur schwer zu handhaben sind, würden damit weitgehend entfallen.

Jedoch würden die Länder vor Eingriffen der Bundespolitik in ihre Finanzautonomie dadurch geschützt, daß der Bund seine Hilfen grundsätzlich nicht mehr von einer Eigenbeteiligung der Empfängerländer abhängig machen darf. Solche Dotationsauflagen sind zwar aus der Sicht interessierter Gruppen willkommen, weil so das für ihre Belange aufgewendete Finanzvolumen im Ergebnis stark vermehrt, u.U. vervielfacht wird. Jedoch bringen sie die Länder immer wieder in eine mißliche Zwangslage: Um die für die Wirtschaft des Landes meist bedeutenden Bundesmittel nicht zu verlieren, müssen sie ggf. einen Betrag an eigenen Mitteln gegenhalten, den sie nicht aufgewendet hätten, wenn sie ihre Finanzmittel in freier Entscheidung und nach eigener Bewertung der Wichtigkeit und Dringlichkeit aller ihrer Aufgaben und Vorhaben verwendet hätten. Diese Beherrschungstechnik der Dotationsauflagen kann sich sehr zuungunsten gerade der finanzschwachen Länder auswirken, da diese einerseits in besonderem Maße auf die Bundesmittel angewiesen sind, es ihnen andererseits aber besonders schwer fällt, die Komplementärmittel aufzubringen. So kann es dazu kommen, daß Bundesmittel, die ein finanzschwaches Land nicht mit eigenen Mitteln "bedienen" kann, in wohlhabendere Länder fließen und sich dadurch die Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der Länder weiter verschärfen.

Selbstverständlich würde die vorgeschlagene Regelung dem Bund weiterhin ermöglichen, die Verwendung seiner Hilfen durch Auflagen zu regeln. Er dürfte seine Hilfen aber nicht mehr nach Quoten der Gesamtaufwendungen für den geförderten Zweck, sondern nur noch in Festbeträgen bemessen. Auch Festbeträge können allerdings dann einen gewissen Zwang auf das Empfängerland ausüben, wenn sie ihm für ein nicht teilbares Einzelprojekt (Olympiade, Weltausstellung) gewährt werden und nur einen Teil der Gesamtkosten decken. Das muß in Kauf genommen werden.

Abweichend vom bisherigen Recht wäre in jedem Falle der Erlass eines Bundesgesetzes erforderlich, was zu einer besseren öffentlichen Kontrolle der Bundesleistungen führte. Andererseits braucht wohl nicht mehr die Zustimmung des Bundesrates vorausgesetzt zu werden, wenn, wie vorgeschlagen, die Möglichkeiten eines "Hineinregierens" in die Erfüllung von Landesaufgaben abgebaut werden. Mit Rücksicht auf den Gleichheitsgrundsatz sollte das Bundesgesetz in der Regel die Voraussetzungen der Finanzhilfe abstrakt festlegen, so daß jedes Land einen Anspruch auf Finanzhilfe hat, wenn es diese Voraussetzungen erfüllt.

Der bisherige Absatz 5 wird ohne Textänderung als Absatz 4 übernommen. Das dort in Satz 2 vorgesehene Ausführungsgesetz ist seit Jahrzehnten nicht erlassen worden. Es fragt sich daher, ob Satz 2 nicht gestrichen werden sollte. Dann wäre in Satz 1 klarzustellen, ob die Haftung schon bei rechtswidrigem Verhalten eintreten oder zusätzlich ein Verschulden voraussetzen soll.

Zu 3 - Artikel 105 bis 106e:

a) Zu den bisherigen Artikeln 105 und 106:

Die gegenwärtige Aufteilung des Regelungstoffes auf den Artikel 105 GG und den überlangen Artikel 106 GG ist sehr unübersichtlich. Die in den Artikeln 105 bis 106e vorgeschlagene Neuregelung gliedert sich nach der Art der Steuern und faßt jeweils Gesetzgebungs- und Ertragshöhe zusammen.

Die Regelung des bisherigen Art. 105 Abs. 2 ist im übrigen mißglückt. Soweit das Steueraufkommen dem Bund zukommt, ist eine konkurrierende Gesetzgebung (von Bund und Ländern) sinnwidrig. Außerdem passen die in Artikel 72 Abs. 2 GG vorgesehenen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme des Gesetzgebungsrechts durch den Bund nicht für die Steuergesetzgebung.

Die Absätze 1 und 2 des bisherigen Artikels 106 GG zählen eine Reihe von Steuern und sonstigen Abgaben auf, die teils dem Bund (Abs. 1), teils den Ländern (Abs. 2) zukommen sollen. Diese verfassungsrechtliche Festlegung ist teilweise überholt und jedenfalls entbehrlich.

Die Aufzählung von Steuerarten bedeutet insbesondere für die Länder keinen Schutz, denn sie garantiert nach herrschender Ansicht nicht den Fortbestand der aufgezählten Steuern (Maunz/Dürig/Herzog, GG, Art. 106 Rdnr. 21). Der Bundesgesetzgeber kann danach jede dieser Steuern ersatzlos abschaffen, was z.B. schon mit der Straßengüterverkehrssteuer, den Kapitalverkehrssteuern und der Wechselsteuer (Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 und 4) geschehen ist. Gegenwärtig wird die Abschaffung der Vermögensteuer (Art. 106 Abs. 2 Nr. 1) erörtert. Da auch die Höhe des Steuersatzes nicht garantiert wird, ist die in Absatz 2 des bisherigen Artikels 106 GG festgelegte Aufkommensgarantie zugunsten der Länder entbehrlich.

Die Verfassung sollte sich auf die steuerrechtlichen Regelungen beschränken, die einer Änderung durch einfaches Bundesgesetz wirklich entzogen sein sollen und die notwendig sind, damit Ländern und Gemeinden ein angemessenes Steueraufkommen und die erwünschte Steuerautonomie gesichert sind. Zu diesem Zweck werden im folgenden nur noch die Steuern auf das Einkommen, den Umsatz und den Grundbesitz besonders geregelt, für die bestimmte verfassungsrechtliche Festlegungen erwünscht erscheinen (Art. 106 - 106b). Im übrigen würde dann durch (einfache) Bundesgesetze und - in Grenzen - durch Landesgesetze entschieden, welche Steuern erhoben werden und welchen Körperschaften sie zufließen (s. Art. 106c). Sollte diese Neuregelung verwirklicht werden, würden die in Art. 106 (alt) Abs. 1 und 2 aufgeführten Steuern und sonstigen Abgaben, soweit sie nicht schon abgeschafft sind, vorerst unverändert weiterbestehen. Der - verfassungsrechtlich nicht mehr festgelegte - Zufluß des Steueraufkommens wäre insoweit durch ein übergreifendes (einfaches) Gesetz oder in den einzelnen Steuergesetzen zu regeln.

In Art. 106 (alt) Abs. 3 wird die Regelung in den Sätzen 1 bis 3 über die Verteilung der Einkommen- und Umsatzsteuer durch die neuen Art. 106 und 106a ersetzt. An die Stelle von Art. 106 (alt) Abs. 3 Satz 4 und Abs. 4 Satz 1 (Maßstab für die Umsatzsteuer-Verteilung) würde Art. 106e treten. Der Fall, den Art. 106 (alt) Abs. 4 Satz 2 und 3 betrifft, wird nach der in Art. 104a Abs. 2 (neu) vorgesehenen Kostenpflicht des Bundes nur noch selten vorkommen; dann aber wird Art. 104a Abs. 3 (neu) eingreifen.

Art. 106 (alt) Abs. 5 (Gemeindeanteil an der Einkommensteuer) wird durch Art. 106 (neu) ersetzt.

Die Regelung der Realsteuern in Art. 106 (alt) Abs. 6 Satz 1 bis 3 wird, soweit sie die Grundsteuer betrifft, durch Art. 106b ersetzt. Die Gewerbesteuer würde unter die allgemeine Regelung des Art. 106c fallen. Damit würde die seit langem diskutierte Reform dieser Steuer verfassungsrechtlich ermöglicht. Die in Art. 106 (alt) Abs. 6 Satz 4 und 5 vorgesehene Gewerbesteuerumlage würde im Rahmen von Art. 106c durch einfaches Bundesgesetz weiterhin geregelt werden können, solange dafür noch Bedarf besteht. Art. 106 (alt) Abs. 6 Satz 6 wird durch Art. 106d ersetzt.

Auch der Inhalt von Art. 106 (alt) Abs. 7 wird durch Art. 106d übernommen.

Der in Art. 106 (alt) Abs. 8 vorgesehene Ausgleich für vom Bund veranlaßte Sonderbelastungen einzelner Länder oder Gemeinden kann, soweit nicht Art. 104a Abs. 2 (neu) eingreift, nach Art. 104a Abs. 3 (neu) bewirkt werden. Zwar besteht dort kein Rechtsanspruch, aber es kann wohl davon ausgegangen werden, daß der Bund auch aufgrund einer Ermessensregelung zum Ausgleich von Sonderlasten bereit sein wird. Da eine solche Regelung durch Gesetz zu treffen wäre, wäre sie für die Öffentlichkeit besser kontrollierbar.

Art. 106 (alt) Abs. 9 kann entfallen, wenn Art. 106c Satz 2 die vorgeschlagene Fassung erhält.

b) Zu Artikel 105 (neu):

Die Vorschrift faßt ohne inhaltliche Änderungen Art. 105 (alt) Abs. 1 und Art. 106 (alt) Abs. 1 (Vorspann) und Abs. 1 Nr. 1 zusammen. Der Frage, ob Finanzmonopole überhaupt noch vorgesehen werden sollten, wird hier nicht nachgegangen.

c) Zu Artikel 106 (neu):

Der vorgeschlagene neue Artikel 106 würde alle verfassungsrechtlichen Vorschriften über die Steuern vom Einkommen enthalten, also sowohl die Gesetzgebungskompetenz als auch die Aufkommensverteilung regeln. Der hier verwendete verfassungsrechtliche Begriff der Steuer auf das Einkommen schließt die Lohnsteuer, die veranlagte Einkommensteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag und die Körperschaftsteuer ein. Entsprechend den Vorschlägen aus der Finanzwissenschaft würde den Ländern eine begrenzte Autonomie bei der Bestimmung der Steuerhöhe eingeräumt. Außerdem würde, über Art. 106 Abs. 5 (alt) hinausgehend, ein solches Recht erstmals auch den Gemeinden garantiert.

Vorgesehen ist in Absatz 2 ein "Grundlagengesetz". Dieses muß das zu versteuernde Einkommen (etwa im Sinne von § 2 Abs. 5 EStG) regeln und - nach der Einkommenshöhe gestaffelte - Meßbeträge, in die bei der Einkommensteuer der natürlichen Personen die Steuerprogression einzuarbeiten wäre, festlegen. Auch der Anteil einer jeden Gemeinde würde dann (anders als nach der derzeitigen Regelung des Gemeindefinanzreformgesetzes) mit steigendem Einkommen ihrer Einwohner progressiv ansteigen, was aber nur folgerichtig sein dürfte. Weiter muß das Grundlagengesetz die Steuererhebung einschließlich des Quellenabzuges (Lohnsteuer, Kapitalertragsteuer) regeln.

Von der Einkommensteuer der natürlichen Personen müßte der Länder- und Gemeindeanteil jeweils dem Wohnsitzland bzw. der Wohnsitzgemeinde zufließen. Dies wäre in dem "Grundlagengesetz" zu bestimmen. Auch der Gemeindeanteil sollte wohl von den Finanzämtern eingezogen werden. Der zusätzliche Erhebungsaufwand läßt sich mit Hilfe der EDV in Grenzen halten. Wird die Steuer der Arbeitnehmer wie bisher als Lohnsteuer vom Arbeitgeber einbehalten, muß dieser je nach Steuergläubiger und Wohnsitz des Arbeitnehmers unterschiedliche Hebesätze anwenden. Dies ist aber keine wesentliche Erschwernis, wenn die Lohnsteuerkarte die drei Hebesätze (und auch schon ihre Summe) ausweist. Die Lohnsteuer, die an das Finanzamt abzuführen ist, ergibt sich, indem man aus der Steuertabelle den Meßbetrag abliest und diesen mit der Summe der Hebesätze multipliziert.

Bei der Körperschaftsteuer wird - wie auch schon bisher - eine Zerlegung der Meßbeträge auf die Betriebsstätten der Unternehmen erforderlich werden. Da die Körperschaftsteuer auf ausgeschüttete Gewinne heute nur noch einen Quellenabzug der Einkommensteuer der Anteilseigner darstellt, müßte sie an deren Wohnsitzländer und -gemeinden abgeführt werden.

Wenn die Meßbeträge nur nach der "Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen" festgelegt werden dürfen, würde das Grundlagengesetz keine Vergünstigungen mit Subventionscharakter enthalten. Derartige Vergünstigungen (wegen der Verletzung des Bruttoprinzips sind sie an sich stets bedenklich) würden nach Abs. 3 Satz 2 Bund und Länder und ggf. die Gemeinden nur zu Lasten ihres eigenen Steueranteils gewähren dürfen. Auch dies ist erforderlich, um den Grundsatz der Einheit (Konnexität) von Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung konsequent zu verwirklichen, denn Steuerverzichte stehen Ausgaben gleich. Solche Vergünstigungen würden in der Regel als Abzüge von der Steuerschuld in Betracht kommen. Jedoch könnten sie, soweit der Gleichheitsgrundsatz dem nicht entgegensteht, auch in der Form eines Abzuges von der (nach dem Grundlagengesetz ermittelten) Besteuerungsgrundlage bemessen werden, der sich dann aber nur auf den Steueranteil der Körperschaft auswirken darf, die die Vergünstigung gewährt.

Der vorgeschlagene Absatz 4 ermöglicht es, Bund, Ländern und Gemeinden einen Rahmen für die Bemessung ihrer Hebesätze vorzugeben. Dieser könnte sich anfangs nach dem Verhältnis richten, in dem die Einkommensteuer (Lohnsteuer und veranlagte Einkommensteuer) gegenwärtig Bund, Ländern und Gemeinden zufließt (42,5 : 42,5 : 15). Die höchstzulässigen Hebesätze wären so festzusetzen, daß Bund, Länder und Gemeinden ihre gegenwärtigen Einnahmen aus der Einkommensteuer jeweils bei Bedarf um einen nicht nur unbedeutenden Betrag heraufsetzen können. Auf längere Sicht könnten, zugleich mit einer Reform der Gewerbesteuer und des kommunalen Finanzausgleichs, die Grenze für die gemeindlichen Hebesätze erhöht und zugleich die Finanzautonomie und -verantwortung der Gemeinden gestärkt werden.

Es wird z.Z. erwogen, die Zinsinkünfte getrennt vom übrigen Einkommen einer besonderen, auf die Einkommensteuer nicht anrechenbaren Kapitalertragsteuer zu unterwerfen. Der Landes- und Gemeindeanteil dieser Steuer müßte dann wohl der Gebietskörperschaft zukommen, in der die Bankfiliale ihren Sitz hat. Denkbar wäre auch, diese Steuer nur Bund und Ländern oder nur dem Bund zuzuteilen. Gleiches könnte auch für die Körperschaftsteuer in Betracht kommen, wenn die Beteiligung der Gemeinden mit zu großem Verwaltungsaufwand verbunden sein sollte. Dann könnte an Abs. 4 der folgende Satz angefügt werden:

"Ein solches Gesetz kann für bestimmte Arten von Steuerpflichtigen und bestimmte Einkunftsarten die Bemessung der Steuer und die Verteilung des Aufkommens abweichend von den Absätzen 2 und 3 regeln; diese müssen jedoch ihre Gültigkeit für das überwiegende Steueraufkommen behalten."



## d) Zu Artikel 106a:

Die gegenwärtig erhobene Steuer vom Umsatz (Umsatzsteuer in Form der Mehrwertsteuer einschließlich Einfuhrumsatzsteuer) ist zwar nach der Einkommensteuer die zweitwichtigste Steuer. Sie eignet sich aber nicht für eine eigenverantwortliche Festsetzung durch Länder oder Gemeinden. Der vorgeschlagene Artikel 106a, ergänzt durch Art. 106e, übernimmt daher ohne wesentliche inhaltliche Änderung die bisherige Regelung in Art. 105 Abs. 2 (Gesetzgebungskompetenz) und Art. 106 Abs. 3 und 4 sowie Art. 107 Abs. 1 Satz 4 (Aufkommensverteilung).

Auf die im bisherigen Artikel 107 Abs. 1 Satz 4 Halbsatz 2 vorgesehenen Ergänzungsanteile für finanzschwache Länder kann verzichtet werden, da der hiermit bewirkte Ausgleich unmittelbar durch Art. 107 (Finanzausgleich und Ergänzungszuweisungen) erreicht werden kann. Gegen die Ergänzungsanteile ist auch einzuwenden, daß sie den ohnehin schwer durchschaubaren Mechanismus des Finanzausgleichs noch unübersichtlicher machen.

## e) Zu Artikel 106b:

Wenn, wie vorgeschlagen, die Gesetzgebungskompetenz für das Bodenrecht (bisher Art. 74 Nr. 18) auf die Länder übergeht, müssen diese folgerichtig auch die damit sehr eng zusammenhängende Besteuerung des Bodens regeln können. Da der Besteuerungsgegenstand "ortsfest" ist und über die Landesgrenzen nicht hinausgreift, ist eine solche Steuer für die Landesgesetzgebung besonders geeignet. Nach dem vorgeschlagenen Artikel 106b haben die Länder vorzuschlagen, daß die Gemeinden, wie bisher, eine Grundsteuer erheben und deren Höhe selbst bestimmen können. Darüber hinaus könnten die Länder aber auch eine eigene Bodensteuer einführen, was sich damit rechtfertigen könnte, daß die Bodenwerte auch auf überörtlichen Infrastrukturmaßnahmen beruhen.

## f) Zu Artikel 106c:

Absatz 1 des neuen Artikels 106c wäre künftig die Grundlage für alle bundesgesetzlich geregelten Steuern außer den Steuern vom Einkommen und Umsatz. In dem jeweiligen Steuergesetz des Bundes wäre zu regeln, welcher Ebene (Bund, Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände) die Steuer zukommen soll.

Die vorgeschlagene Regelung würde die Position der Länder insoweit gegenüber Art. 105 (alt) Abs. 3 verbessern, als künftig auch Bundesgesetze über reine Bundessteuern der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Dafür spricht, daß auch solche Gesetze einen Teil des steuerbaren Potentials der Wirtschaft in Anspruch nehmen und dadurch Rückwirkungen auf die Finanzlage der Länder haben.

Absatz 2 würde an die Stelle von Art. 105 (alt) Abs. 2a treten und den Ländern bei den "kleinen" Steuern ein erheblich größeres Maß an Steuerautonomie gewähren. So brauchen die landesgesetzlichen Steuern nicht mehr nur "örtlich" zu sein, und sie dürften auch mit bundesgesetzlichen Steuern (außer den in Art. 106 und 106a geregelten Steuern) gleichartig sein. Diese Regelung würde es den Ländern insbesondere ermöglichen, eigene Steuern auf bestimmte Arten des Verbrauchs oder Aufwandes zu erheben, die entweder die Umwelt beeinträchtigen oder sonst der Allgemeinheit Lasten verursachen oder die als Formen des Luxuskonsums Anzeichen für eine besondere Leistungsfähigkeit sind. Ob darüber hinaus auch landesrechtliche Besitzsteuern (etwa eine landesrechtliche Vermögensteuer) möglich sein sollten, wäre noch zu prüfen. Eine landesrechtliche Einwohner- bzw. Kopfsteuer wäre nach der Formulierung des Absatzes 2 ausgeschlossen.

Um zu verhüten, daß einzelne Länder die hier eingeräumte Besteuerungshoheit auf eine zu extensive und gegenüber Bund und anderen Ländern unsolidarische Weise ausnutzen, könnte ein Vetorecht des Bundes angebracht sein. Ein solches Erhebungsverbot sollte aber wohl nur befristet gelten. Absatz 2 wäre für diesen Fall um folgende Sätze 2 und 3 zu ergänzen:

"Jedoch kann durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates [mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Stimmen] bedarf, die Erhebung bestimmter landesrechtlicher Steuern ganz oder teilweise ausgeschlossen werden. Der Ausschluß gilt längstens zehn Jahre nach Inkrafttreten des Bundesgesetzes."

Im übrigen werden sich neue Ländersteuern schon aus tatsächlichen Gründen in engen Grenzen halten, weil neue Steuern immer unpopulär sind und die Länder sonst alsbald von Steuerfluchterscheinungen betroffen werden.

g) Zu Artikel 106d:

Die Vorschrift würde an die Stelle von Art. 106 (alt) Abs. 6 Satz 6 und Abs. 7 treten. Zur Klarstellung sollten hier auch die Einnahmen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich erwähnt werden.

h) Zu Artikel 106c:

Die Vorschrift setzt zunächst, an Art. 106 (alt) Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 anknüpfend, durch ein Verbot, die Steuerbürger zu überlasten, der Steuergesetzgebung von Bund und Ländern eine allgemeine Grenze, wie sie bisher aus den Art. 2, 12, und 14 GG hergeleitet wurde. Außerdem übernimmt die Vorschrift in konzentrierter Fassung die Regelung in Art. 106 (alt) Abs. 3 Satz 4 Nr. 1, Abs. 4 Satz 1 und Abs. 9 und würde wie bisher für die Bemessung der Umsatzsteueranteile, aber darüber hinaus auch als allgemeiner Grundsatz für die gesamte Steuergesetzgebung gelten.

Beide Tatbestände lassen sich allerdings nur so unbestimmt fassen, daß sie wie ihre Vorgängerregelung nur geringe praktische Bedeutung haben werden. Eine Überlastung der Steuerpflichtigen wird in der Praxis wohl in erster Linie dadurch verhindert, daß Steuererhöhungen unpopulär sind und der demokratische Gesetzgeber auf seine Wähler Rücksicht nehmen muß. Im übrigen treffen Steuern, die zu hoch werden, auf wachsenden Steuerwiderstand, der ihre Erhebung immer mehr erschwert. Größer ist die Gefahr, daß die Steuerlast unausgewogen ist und Minderheiten von geringem politischen Einfluß benachteiligt werden; insoweit muß aber der Gleichheitsgrundsatz helfen.

Gegen eine Regelung, die allen Körperschaften eine gleichmäßige "Deckungsquote" sichern will, wird mit Recht eingewandt, daß die Höhe der - ungedeckten - Ausgaben keine zwangsläufige Größe ist, sondern auf politischen Entscheidungen der Körperschaften beruht, und daß Regelungen über Steueranteile letztlich nur durch Verhandlungen zustandekommen. Immerhin kann es nützlich sein, den beteiligten Gesetzgebern wenigstens eine Leitlinie für eine dem Gemeinwohl entsprechende und rücksichtsvolle Zusammenarbeit vorzugeben. Bei groben Mißbräuchen mag auch ein Eingreifen des Bundesverfassungsgerichts in einem Normenkontrollverfahren (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) in Betracht kommen.

Der vorgeschlagene Art. 106e würde nicht das - auch in Art. 106 (alt) Abs. 3 S. 4 Nr. 2 enthaltene - Gebot aufnehmen, die "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet" zu wahren. Dieses dürfte nämlich in Art. 106e, der nur die vertikale Steuerverteilung auf die Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen betrifft, keinen passenden Platz haben. Der Forderung nach Einheitlichkeit (richtiger wohl: Gleichwertigkeit), soweit diese mit einem föderativen System überhaupt vereinbar ist, genügen der Finanzausgleich nach Art. 107 und der kommunale Finanzausgleich der Länder sowie im übrigen die vorgeschlagene Regelung des Art. 104a Abs. 3 (neu).

#### Zu 4 - Artikel 107:

Absatz 1 des bisherigen Artikels 107 GG kann gestrichen werden. Satz 1 und 2 werden durch Art. 106 (neu) Abs. 2 ersetzt. Satz 3 ist entbehrlich; auch ohne besondere verfassungsrechtliche Ermächtigung können die Steuergesetze nach Art. 106c bei Bedarf eine Steuererlegung vorsehen. Satz 4 erster Halbsatz ist jetzt in Art. 106a Abs. 2 enthalten; die im zweiten Halbsatz vorgesehenen Ergänzungsanteile können entfallen (s. Begründung zu Art. 106a).

Der bisherige Absatz 2 des Art. 107 wird damit einziger Absatz. Zu erwägen wäre, daß der Finanzausgleich durch Bundesgesetz geregelt wird, das - entgegen der bisherigen Rechtslage - nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Denn beim bundesstaatlichen Finanzausgleich sind schwere und im Grunde unüberbrückbare Interessenkonflikte der beteiligten (finanzstarken und finanzschwachen) Länder zu lösen. Wünschenswert wäre es im Grunde, wenn darüber eine neutrale Instanz entscheiden könnte. Die Mitglieder des Bundesrates sind aber - da sie die Interessen jeweils ihres Landes zu verfolgen haben - wegen Befangenheit zu einer gerechten Entscheidung kaum in der Lage.

Im übrigen wird zu Art. 107 keine Änderung vorgeschlagen. Erforderliche Änderungen des bisherigen Finanzausgleichs können im Rahmen des Art. 107 durch einfaches Bundesgesetz geregelt werden. Im Grundsatz kann und muß der Finanzausgleich fortgeführt werden. Allerdings würde es sich mit der vorgesehenen Finanzautonomie der Länder nicht vertragen, wenn er die Unterschiede in ihrer Finanzkraft gänzlich einbrennen sollte. Maßgeblich für die Finanzkraft könnte künftig nicht mehr das tatsächliche Steueraufkommen sein, sondern das Aufkommen, das ein Land aufgrund seiner Wirtschaftskraft erzielen kann. Die Einnahmen der Länder aus der Einkommensteuer wären also mit einem durchschnittlichen Hebesatz zu berücksichtigen.