



Deutscher Bundestag



Bundesrat

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

Die Beratungen und ihre Ergebnisse

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

Die Beratungen und ihre Ergebnisse

Impressum

- Herausgeber: Deutscher Bundestag
Bundesrat
Öffentlichkeitsarbeit
- Text und Redaktion: Sekretariat der Kommission von Bundestag und
Bundesrat zur Modernisierung der
Bund-Länder-Finanzbeziehungen
- Gesamtherstellung: media production bonn GmbH
- ISBN: 978-3-930341-81-8
- Bundestagsadler: Urheber Prof. Ludwig Gies; Bearbeitung 2008:
büro uebele, Stuttgart
- Berlin 2010
www.bundestag.de

Vorwort

Nach knapp zwei Jahren hat die zweite Föderalismuskommission am 5. März 2009 ein respektables Reformpaket beschlossen, das auf der 2006 abgeschlossenen ersten Föderalismusreform aufbaut und die seither gesammelten Erfahrungen einbezieht. Es umfasst Finanzthemen (Haushalt, Schulden, Frühwarnsystem, Konsolidierungshilfen) und Verwaltungsthemen (öffentliche IT, Steuerverwaltung, Leistungsvergleiche, Krebsregister). In schwieriger Zeit ist es damit gelungen, ein klares Signal für die Zukunftsfähigkeit der Finanzpolitik in Deutschland zu geben. Das Kommissionsergebnis ist dem Interesse Deutschlands als Föderalstaat verpflichtet. Es führt die verschiedenen politischen Lager des Bundes zusammen, ebenso wie die stark divergierenden Interessen von finanzstarken und finanzschwachen Ländern, von Flächen- und Stadtstaaten sowie zwischen Ost und West. Ein ganz wesentlicher Aspekt dieses Erfolges war die von allen Kommissionsmitgliedern geteilte Einsicht, dass nur ein finanziell solider Staat, der sich in guten Zeiten durch konsequente Konsolidierung Spielräume schafft, auch in schwierigen Zeiten handlungsfähig bleibt. Wir sind das einzige Land, dem es gelungen ist, mitten in der Krise durch eine große, überparteiliche Kraftanstrengung ein neues Schuldenregime im Grundgesetz zu verankern. Der Entwurf hat verfassungsästhetische Kritik auf sich gezogen. Diese mussten wir in Kauf nehmen, weil eine kürzere Formulierung die Reformziele der Kommission gefährdet hätte.

Der Pfad, den wir zu gehen haben, ist ganz klar: Wir haben ab 2011 und bis 2016 die Haushaltsentwicklung des Bundes umzugestalten und eine strukturelle Neuverschuldung von weniger als 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu erreichen. Die Übergangsfrist für die Länder dauert länger. Sie sind bis zum Jahr 2020 verpflichtet, mit ihrer strukturellen Neuverschuldung die Nulllinie zu erreichen. Beides entspricht dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt. Deswegen könnte unser neues Schuldenregime zum Vorbild für andere Länder der Europäischen Union, aber auch Länder anderswo auf der Welt werden. Jedenfalls sind das Kommissionsergebnis und seine Umsetzung in Bund und Ländern ein Garant dafür, dass die sich abzeichnende Phase langsamer wirtschaftlicher

Erholung der Weltwirtschaft und damit wieder anziehender Exporttätigkeit der deutschen Wirtschaft tatsächlich genutzt wird, um unsere öffentlichen Finanzen wieder zu stabilisieren.

Der Kommissionserfolg, bei vielen besonders schwierigen Themen ein Arbeitssieg, wurde ermöglicht durch eine Beratungsatmosphäre, die – wie schon in der ersten Föderalismuskommission – auf Fairness und Respekt, hohem Sachverstand und dem Willen zum Kompromiss aufbauen konnte. Wir sind allen zu Dank verpflichtet, die daran ihren Anteil hatten.

Wir legen diesen Bericht vor, der die wesentlichen Einzelheiten unserer Beratungen wiedergibt und auch eine vollständige Dokumentation aller Kommissionssitzungen und -dokumente enthält, um die Kommissionsarbeit der interessierten Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Berlin, im Dezember 2009



Günther H. Oettinger



Dr. Peter Struck

Inhalt

	Vorwort	3
	Teil I	15
	Auftrag, Verfahren und Durchführung	15
1	Hintergrund und politische Initiativen	16
2	Auftrag, Einsetzung und Konstituierung	18
2.1	Auftrag und Einsetzung	18
2.2	Konstituierung	21
2.3	Zusammensetzung/Mitglieder	22
2.3.1	Mitglieder des Bundestages	23
2.3.2	Mitglieder des Bundesrates	23
2.3.3	Vertreter der Landtage	26
2.3.4	Vertreter der Kommunalen Spitzenverbände	26
2.4	Wahl der Vorsitzenden	27
2.5	Organisatorische und administrative Begleitung der Kommission	27
3	Arbeitsweise und Verfahren der Kommission	28
3.1	Rechts- und Verfahrensgrundlagen	28
3.2	Obleute	28
3.3	Öffentlichkeit der Beratungen	29
3.4	Teilnahme an Kommissionssitzungen	29
4	Beratungsablauf in der Kommission	30
4.1	Kommissionssitzungen und Klausurtagungen	30
4.2	Öffentliche Anhörungen	35
4.3	Fachdiskurse	39
4.4	Arbeitsgruppe zur Analyse der Haushaltsstrukturen der Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein	42
4.5	Arbeitsgruppen zur Konkretisierung des Eckpunktepapiers der Vorsitzenden vom 23. Juni 2008	44

4.6	Ad-hoc-Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der 18. Kommissionssitzung am 12. Februar 2009	46
4.7	Interims-Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der 19. Kommissionssitzung am 5. März 2009	46
4.8	Eingaben	47
	Teil II	49
	Die Beratungen und ihre Ergebnisse	49
1	Finanzthemen	50
1.1	Verschuldungsbegrenzung	50
1.1.1	Ausgangslage und Problemstellung	50
1.1.2	Empfehlungen der Kommission	51
1.1.3	Andere Lösungsansätze und Modelle zur Schuldenbegrenzung	72
1.1.3.1	Verbot der Neuverschuldung	72
1.1.3.2	Schuldnerselbstverantwortung	75
1.1.3.3	Vorschläge zur Neubestimmung des Investitionsbegriffs	77
1.1.3.4	Schweizer Schuldenbremse	80
1.1.3.5	Übertragung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts	81
1.1.3.6	Konjunkturbereinigte, investitionsorientierte Verschuldungsbegrenzung	83
1.1.3.7	Konjunkturzyklusneutrale Schuldenbegrenzung	85
1.1.4	Diskussionsverlauf	88
1.1.5	Rechtliche Zulässigkeit einer grundgesetzlichen Schuldenregelung für Bund und Länder	102
1.1.5.1	Ausgangslage und Problemstellung	102
1.1.5.2	Darstellung der verschiedenen Lösungsansätze und Diskussionsverlauf	102
1.2	Altschulden und Konsolidierungshilfen	107
1.2.1	Ausgangslage und Problemstellung	107

1.2.1.1	Ergebnisse der Abfrage zur Entwicklung der Verschuldung	108
1.2.1.2	Arbeitsgruppe zur Analyse der Haushalte der Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein	109
1.2.2	Empfehlungen der Kommission	112
1.2.3	Diskutierte Lösungsansätze – Modelle für Altschuldentilgungs- und Konsolidierungshilfen	118
1.2.3.1	Zentraler Altschuldenfonds	118
1.2.3.2	Tilgungszuschuss	121
1.2.3.3	Zinsspitzen- und Tilgungshilfe	122
1.2.4	Diskussionsverlauf	123
1.3	Vorbeugung vor Haushaltskrisen, Etablierung eines Frühwarnsystems, Aufwertung des Finanzplanungsrats, Schaffung neuer Gremien	132
1.3.1	Ausgangslage und Problemstellung	132
1.3.2	Empfehlungen der Kommission	133
1.3.3	Lösungsansätze	139
1.3.4	Diskussionsverlauf	141
1.4	Steuerkompetenzen der Länder/Stärkung der Eigenverantwortung/Aufgabenadäquate Finanzausstattung	151
1.4.1	Ausgangslage und Problemstellung	151
1.4.2	Empfehlungen der Kommission	152
1.4.3	Lösungsansätze	152
1.4.3.1	Erweiterung der Steuerautonomie	152
1.4.3.2	Neues Modell der Finanzausstattung der Länder	154
1.4.3.3	Steuerverteilung, Steuererlegung, Steuerzu- und -abschläge, Hebesätze	155
1.4.3.4	Finanzausgleichssystem, Ausgleichsniveau, Anreizsystem	158
1.4.3.5	Optionsmodell Finanzausgleich	160
1.4.4	Diskussionsverlauf	161
1.5	Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104b Grundgesetz	163
1.5.1	Ausgangslage und Problemstellung	163

1.5.2	Empfehlung der Kommission	163
1.5.3	Diskussionsverlauf	165
1.6	Weitere Finanzthemen	168
1.6.1	Verbesserung der Vergleichbarkeit in der Haushaltsdarstellung	168
1.6.2	Verschuldung der Städte, Kreise und Gemeinden	170
2	Verwaltungsthemen	172
2.1	Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit	175
2.1.1	Ausgangslage und Problemstellung	175
2.1.2	Empfehlungen der Kommission	176
2.1.2.1	Artikel 91c Grundgesetz -neu-	176
2.1.2.2	Entwurf eines Staatsvertrags zur Ausführung von Artikel 91c Grundgesetz sowie Gesetz zur Ausführung von Artikel 91c Absatz 4 Grundgesetz	180
2.1.3	Beratungsverlauf	199
2.2	Leistungs- und Qualitätsvergleiche (Benchmarking)	204
2.2.1	Ausgangslage und Problemstellung	204
2.2.2	Empfehlung der Kommission	205
2.2.3	Beratungsverlauf	206
2.3	Nationales Krebsregister	210
2.3.1	Ausgangslage und Problemstellung	210
2.3.2	Empfehlung der Kommission	211
2.3.3	Beratungsverlauf	219
2.4	Steuerverwaltung und Kompetenzzuordnungen im Steuerrecht	222
2.4.1	Ausgangslage und Problemstellung	222
2.4.2	Empfehlungen der Kommission	224
2.4.2.1	Steuerverwaltung	224
2.4.2.2	Kompetenzzuordnung im Steuerrecht	235
2.4.3	Beratungsverlauf	245

2.4.4	Lösungsansätze und Diskussionsverlauf im Einzelnen	246
2.4.4.1	Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz des Steuervollzugs	246
2.4.4.2	Neuordnung der finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern (Kfz-Steuer, Versicherungssteuer)	251
2.5	Bundesfernstraßen (Einstufung und Auftragsverwaltung)	254
2.5.1	Ausgangslage und Problemstellung	254
2.5.2	Empfehlung der Kommission	255
2.5.3	Lösungsansätze und Diskussionsverlauf	256
2.5.3.1	Abstufung nicht fernverkehrsrelevanter Bundesstraßen	257
2.5.3.2	Flexibilisierung der Bundesauftragsverwaltung im Bereich Bundesfernstraßen durch eine so genannte Öffnungsklausel	258
2.5.3.3	Uneingeschränkte konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für Bundesfernstraßen	259
2.5.3.4	Weiterentwicklung der Auftragsverwaltung	260
2.5.3.5	Einsatz moderner Verwaltungssteuerungsinstrumente	261
2.5.3.6	Regionalisierung Schieneninfrastruktur	261
2.5.3.7	Weiterer Diskussionsverlauf	261
2.6	Vertikale und horizontale Verwaltungskooperation (einschl. Statistik, SGB II-Problematik)	264
2.6.1	Ausgangslage und Problemstellung	264
2.6.2	Empfehlung der Kommission	264
2.6.3	Lösungsansätze und Diskussionsverlauf	265
2.6.3.1	Lösungsansätze seitens des Bundes zu Verwaltungskooperationen	265
2.6.3.2	Konkrete Anwendungsgebiete	266
2.6.3.3	Lösungsansätze der Länder zu Verwaltungskooperationen	268
2.6.3.4	Konkrete Anwendungsgebiete	271

2.6.3.5	Die Kommunalen Spitzenverbände	272
2.6.3.6	Weiterer Diskussionsverlauf	273
2.7	Weisungsrechte in der Auftragsverwaltung	275
2.7.1	Ausgangslage und Problemstellung	275
2.7.2	Empfehlung der Kommission	276
2.7.3	Lösungsansätze und Diskussionsverlauf	276
2.8	Abweichungsrechte der Länder	280
2.8.1	Ausgangslage und Problemstellung	280
2.8.2.	Empfehlung der Kommission	281
2.8.3	Lösungsansätze und Diskussionsverlauf	282
2.8.3.1	Erweiterung des Katalogs des Artikel 72 Absatz 3 Grundgesetz	282
2.8.3.2	Schaffung neuer Flexibilisierungs- und Experimentierklausel (Artikel 72 Absatz 4 Grundgesetz -neu-)	283
2.8.3.3	Haushaltswirtschaftliches Abweichungsrecht (Artikel 109 Absatz 4 Grundgesetz -neu-)	284
2.8.3.4	Erlass eines generellen „Standardabweichungsgesetzes“ (Bundesgesetz)	285
2.8.3.5	Stärkung der Rechtsverordnungszuständigkeit der Länder (Artikel 80 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz)	285
2.8.3.6	Transformation von EU-Recht (Artikel 74 Absatz 2 Grundgesetz)	286
2.8.3.7	Gebührenhoheit in der Auftragsverwaltung an die Länder übertragen	287
2.8.3.8	Sektorale Abweichungsrechte und Einzelthemen	287
2.8.3.9	Weiterer Diskussionsverlauf	288
2.9	Justizthemen	290
2.9.1	Prozesskostenhilfe	290
2.9.1.1	Ausgangslage und Problemstellung	290
2.9.1.2	Empfehlung der Kommission	290
2.9.1.3	Beratungsverlauf	290

2.9.2	Unterhaltungsvorschussgesetz	292
2.9.2.1	Ausgangslage und Problemstellung	292
2.9.2.2	Empfehlung der Kommission	293
2.9.2.3	Beratungsverlauf	293
2.9.3	Festsetzung von Gerichtskosten und Gebühren durch die Länder	295
2.9.3.1	Ausgangslage und Problemstellung	295
2.9.3.2	Empfehlung der Kommission	295
2.9.3.3	Beratungsverlauf	295
2.9.4	Zustimmungsvorbehalt bei kostenträchtigen Justiz- und Gerichtskostengesetzen	297
2.9.4.1	Ausgangslage und Problemstellung	297
2.9.4.2	Empfehlung der Kommission	297
2.9.4.3	Beratungsverlauf	297
2.9.5	Rechtswegzuweisungen	298
2.9.5.1	Ausgangslage und Problemstellung	298
2.9.5.2	Empfehlung der Kommission	298
2.9.5.3	Beratungsverlauf	298
2.9.6	Wegfall der Kostenfreiheit im Sozialgerichtsverfahren	301
2.9.6.1	Ausgangslage und Problemstellung	301
2.9.6.2	Empfehlung der Kommission	301
2.9.6.3	Beratungsverlauf	301
2.9.7	Fusion von Verwaltungs-, Sozial- und ggf. Finanzgerichtsbarkeit	303
2.9.7.1	Ausgangslage und Problemstellung	303
2.9.7.2	Empfehlung der Kommission	304
2.9.7.3	Beratungsverlauf	304
2.10	Gesetzgebungsgrundsätzegesetz	305
2.10.1	Ausgangslage und Problemstellung	305
2.10.2	Empfehlung der Kommission	306

2.10.3	Beratungsverlauf	306
2.11	Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern	307
2.11.1	Ausgangslage und Problemstellung	307
2.11.2	Empfehlung der Kommission	309
2.11.3	Lösungsansätze und Diskussionsverlauf	309
2.11.3.1	Vorschläge aus den Fraktionen	311
2.11.3.2	Vorschlag einiger Länder	313
2.11.3.3	Lösungsansätze zu finanziellen Anreizen und Beteiligungsquorum	314
2.12	Änderung des Abstimmungsmodus im Bundesrat	315
2.12.1	Ausgangslage und Problemstellung	315
2.12.2	Empfehlung der Kommission	315
2.12.3	Beratungsverlauf	315
2.13	Börsenaufsicht	317
2.13.1	Ausgangslage und Problemstellung	317
2.13.2	Empfehlung der Kommission	317
2.13.3	Beratungsverlauf	317
2.14	Bildungs- und Forschungsinvestitionen	319
2.14.1	Ausgangslage und Problemstellung	319
2.14.2	Empfehlung der Kommission	320
2.14.3	Beratungsverlauf	320
2.14.3.1	Bund-Länder-Forschungsförderung	320
2.14.3.2	Projektförderung des Bundes in der Forschung	322
2.14.3.3	Ausbildungshilfen	322
2.14.3.4	Hochschulzugang	323
2.14.3.5	Erneuerung des Systems der Bildungsfinanzierung	324
2.15	Küstenwache, Seesicherheit	324
2.15.1	Ausgangslage und Problemstellung	324
2.15.2	Empfehlung der Kommission	325
2.15.3	Beratungsverlauf	325

2.16	Katastrophen- und Bevölkerungsschutz	327
2.16.1	Ausgangslage und Problemstellung	327
2.16.2	Beratungsverlauf	327
2.17	Bundesagentur für Arbeit	328
2.17.1	Ausgangslage und Problemstellung	328
2.17.2	Empfehlung der Kommission	328
2.17.3	Beratungsverlauf	328
2.18	Weitere Einzelthemen	332
2.18.1	Arzneimittel (Fachdiskurs 1)	332
2.18.2	Medizinprodukte (Fachdiskurs 1)	332
2.18.3	Auslagerung der gerichtlichen Registerführung auf Dritte (Fachdiskurs 2)	333
2.18.4	Privatisierung des Gerichtsvollzieherwesens (Fachdiskurs 2)	334
2.18.5	Betreuungsrecht (Fachdiskurs 2)	335
2.18.6	Zusammenlegung von Grundbuch- und Katasterämtern (Fachdiskurs 2)	335
2.18.7	Wohngeldgesetz/Bündelung von Sozialleistungen auf Länderebene (Fachdiskurs 2)	336
2.18.8	Haftungsrecht (Fachdiskurs 3)	337
2.18.9	Einführung doppischer Haushaltssysteme (Fachdiskurs 3)	338
	Teil III	339
	Verzeichnis der Materialien	339
1	Einsetzungsbeschlüsse und Anträge von Bundestag und Bundesrat	340
2	Gesetzgebungsverfahren zu den Empfehlungen der Kommission	340
3	Mitgliederliste	342
4	Protokolle (Stenografische Berichte)	342
5	Vorsitzendenpapiere	343
6	Kommissionsdrucksachen (K-Drs.)	344

7	Arbeitsunterlagen	366
8	Bericht der Arbeitsgruppe zur Analyse der Haushaltsstrukturen der Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein	373
9	Fachdiskursunterlagen	374
10	Arbeitsgruppenunterlagen	375

Teil I

Auftrag, Verfahren und Durchführung

1 Hintergrund und politische Initiativen

Der föderale Staatsaufbau zählt zu den fundamentalen Strukturprinzipien des Grundgesetzes und hat sich seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland bewährt. Gleichzeitig stellt der Föderalismus die Politik aber ständig vor neue Herausforderungen. Effizienzlücken, wachsende finanzielle Divergenzen zwischen den Ländern und veränderte Rahmenbedingungen erfordern Nachjustierungen und Verbesserungen bei der Verteilung von Aufgaben und politischer Verantwortung zwischen Bund und Ländern.

In einem ersten Schritt, den deutschen Föderalismus zu reformieren, beschlossen der Deutsche Bundestag und der Bundesrat im Oktober 2003 die Einsetzung einer „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ (Föderalismuskommission I). Ziel dieser Kommission war es, Vorschläge zur Steigerung der Zweckmäßigkeit und Effizienz bei der Aufgabenerfüllung von Bund und Ländern zu erarbeiten, die Gesetzgebungskompetenzen auf Bund und Länder neu zu verteilen sowie die Finanzbeziehungen zu überprüfen. Die Föderalismuskommission I stand unter Vorsitz des damaligen SPD-Bundestagsfraktionsvorsitzenden Franz Müntefering und des seinerzeitigen bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Edmund Stoiber. Die Kommission konnte sich in ihrer letzten Sitzung am 17. Dezember 2004 nicht auf eine gemeinsame Linie für eine Grundgesetzänderung verständigen. Jedoch gelang es, bei der Bildung der großen Koalition zu Beginn der 16. Wahlperiode, die noch strittigen Punkte auszuräumen und auf der Grundlage der Vorarbeiten der Kommission die bis dahin erarbeiteten Vorschläge für eine Föderalismusreform als Teil des Koalitionsvertrags von CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005 zu vereinbaren.

Zu deren Umsetzung wurde ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren eingeleitet, nach dessen Abschluss Verfassungsänderungen in Kraft treten konnten, die zu einer Entflechtung der Finanzierungs- und Aufgabenverantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern beitrugen sowie zu einer Stärkung der Gesetzgebungsbefugnisse der Länder und einer Neuregelung der Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen führten. Ein Einstieg bei der Entmischung der Finanzierungsverantwortlichkeiten gelang durch die Änderungen bei den Gemeinschaftsaufgaben und den Finanzhilfen nach Artikel 104a Grundgesetz.

Bund und Länder waren sich aber einig, dass in einer weiteren Stufe der Föderalismusreform die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern neu zu regeln seien. Dies sollte durch eine „Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ (Föderalismuskommission II) vorbereitet werden.

2 Auftrag, Einsetzung und Konstituierung

2.1 Auftrag und Einsetzung

Ziel dieser zweiten, sich an die erste anschließenden Föderalismuskommission war es, Empfehlungen für eine Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu erarbeiten, um diese den veränderten Rahmenbedingungen insbesondere für die Wachstums- und Beschäftigungspolitik anzupassen. Eine Begrenzung der Schuldenaufnahme und die Etablierung eines Frühwarnsystems für Haushaltskrisen waren ebenso als Themen vorgesehen wie das Erreichen einer effektiveren und effizienteren Verwaltung und die Einführung von gemeinsamen IT-Standards.

In seiner 74. Sitzung am 15. Dezember 2006¹ beschloss der Deutsche Bundestag auf Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP² die Konstituierung der gemeinsamen „Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ (Föderalismuskommission II).

Der Änderungsantrag der Faktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 14. Dezember 2006³ insbesondere zur Berücksichtigung der Ziele der Förderung einer nachhaltigen Wachstums-, Beschäftigungs- und Klimaschutzpolitik sowie zur verbesserten Beteiligung der Landtage und Kommunen sowie der Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE. vom 14. Dezember 2006⁴ insbesondere zur Ergänzung der offenen Themensammlung um den Punkt „Verbesserung des Steuervollzugs“ wurden vom Deutschen Bundestag mit großer Mehrheit abgelehnt.

Der Bundesrat stimmte seinerseits in seiner 829. Sitzung am 15. Dezember 2006 für die Einsetzung der Föderalismuskommission II.⁵

Der identische Beschlusstext von Bundestag und Bundesrat lautet:

1 *BT-Plenarprotokoll 16/074*

2 *BT-Drs. 16/3885*

3 *BT-Drs. 16/3887*

4 *BT-Drs. 16/3888*

5 *BR-Drs. 913/06 (Beschluss)*

„1. Einsetzung der gemeinsamen Kommission

Der Bundestag und der Bundesrat setzen eine gemeinsame Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ein, in die sie je 16 Mitglieder sowie je 16 Stellvertreter entsenden.

2. Aufgaben der Kommission

Die Kommission erarbeitet Vorschläge zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen mit dem Ziel, diese den veränderten Rahmenbedingungen inner- und außerhalb Deutschlands insbesondere für Wachstums- und Beschäftigungspolitik anzupassen. Die Vorschläge sollen dazu führen, die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und ihre aufgabenadäquate Finanzausstattung zu stärken. Dabei soll die in der Anlage aufgeführte offene Themensammlung zugrunde gelegt werden.

3. Bestimmung der vom Bundestag zu entsendenden Mitglieder

Von den vom Bundestag zu entsendenden 16 Mitgliedern der Kommission gehören vier der Bundesregierung an; sie werden von der Bundesregierung bestimmt.

Die der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen angehörenden Mitglieder des Bundestages einschließlich der Stellvertreter sowie die Mitglieder der Bundesregierung werden vom Deutschen Bundestag auf Vorschlag der Fraktionen durch Beschluss bestimmt. Die Stellvertreter können an allen Kommissionssitzungen teilnehmen und sind im Falle der Abwesenheit eines ordentlichen Mitglieds antrags- und stimmberechtigt.

4. Bestimmung der vom Bundesrat zu entsendenden Mitglieder

Jede Landesregierung bestimmt aus ihren Mitgliedern und stellvertretenden Mitgliedern des Bundesrates eines zum Mitglied der Kommission. Sie bestimmt darüber hinaus ein stellvertretendes Mitglied. Die Stellvertreter sind im Falle der Abwesenheit des ordentlichen Mitglieds antrags- und stimmberechtigt. Sie können an allen Kommissionssitzungen teilnehmen.

5. Vorsitz und Sekretariat

Die Kommission wählt aus ihrer Mitte je ein vom Deutschen Bundestag und ein vom Bundesrat entsandtes Mitglied zu Vorsitzenden. Der Vorsitz wird gemeinsam ausgeübt. Zwei stellvertretende Vorsitzende werden auf die gleiche Weise bestimmt.

Die Präsidenten des Bundestages und des Bundesrates treffen eine Vereinbarung über die Einrichtung eines Sekretariates der Kommission. Das Nähere regelt die Kommission.

6. Wechsel der Mitglieder und der stellvertretenden Mitglieder

Die Mitglieder sowie ihre Stellvertreter können von den entsendenden Stellen abberufen werden. Diese entscheiden auch über Nachbesetzungen, die sich aus vorzeitigem Ausscheiden ergeben.

7. Beteiligung von Landtagen und Kommunen

Mit Rede- und Antragsrecht, jedoch ohne Stimmrecht, nehmen stets vier Abgeordnete aus den Landtagen an den Sitzungen der Kommission teil. Die Landtage regeln das Verfahren der Benennung der von ihnen in die Kommission zu entsendenden Abgeordneten.

Die Kommunen sollen ebenfalls in geeigneter Weise einbezogen werden.

8. Verfahren

Für das Verfahren der Kommission gilt die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages entsprechend. Die Kommission entscheidet in Sachfragen im Sinne von Ziffer 2 mit einer 2/3-Mehrheit ihrer Mitglieder. In Fragen der Geschäftsordnung und des Verfahrens entscheidet sie mit einer 2/3-Mehrheit der anwesenden Mitglieder bei Widerspruchsmöglichkeit der Mehrheit der Bank von Bundestag bzw. Bundesrat.

9. Kosten

Die Kosten der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen werden vom Deutschen Bundestag und vom Bundesrat getragen.“

Den Einsetzungsbeschlüssen wurde als Anlage folgende offene Themensammlung angefügt:

Offene Themensammlung zu einer Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

1. Haushaltswirtschaft; Vorbeugung von Haushaltskrisen
 - Etablierung eines Frühwarnsystems (z. B. Aufwertung Finanzplanungsrat) zur Erkennung und Bekämpfung von Haushaltskrisen,

- Entwicklung materieller Kriterien zulässiger Verschuldung (Einführung von Verschuldungsgrenzen und „Schuldenbremsen“), Änderung von Artikel 115 und Artikel 109 Grundgesetz zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen,
 - Instrumentarium zur Durchsetzung dieser Kriterien (Anreizsysteme, Sanktionen, Gläubigerbeteiligung an Kosten einer Finanzkrise),
 - Strukturunterschiede zwischen den Ländern,
 - Vergleichbare Datengrundlagen.
2. Bewältigung bestehender Haushaltskrisen – Konzepte zur Sanierung, Konzepte erweiterter Autonomie – (insbesondere unter Berücksichtigung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts)
 3. Aufgabenkritik und Standardsetzung
 4. Entbürokratisierung und Effizienzsteigerung
 - Aufgabentflechtungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung,
 - Ebenenübergreifende Bündelung von Verwaltungsaufgaben,
 - Einführung von IT-Standards und -Systemen/Vereinfachung länderübergreifender Regelungen.
 5. Stärkung der aufgabenadäquaten Finanzausstattung u. a. Abarbeitung Prüfauftrag für 2008 aus Finanzausgleichsgesetz
 6. Stärkung der Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften
 7. Verstärkte Zusammenarbeit und Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern
 8. Bündelung fachpolitischer Leistungen und Auswirkungen auf die Bund-Länder-Finanzbeziehungen
 9. Sonstiges

2.2 Konstituierung

Die Kommission wurde am 8. März 2007 durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages, Prof. Dr. Norbert Lammert, und den damaligen Präsidenten des Bundesrates, Dr. Harald Ringstorff, Ministerpräsident des Landes Mecklenburg-Vorpommern, konstituiert.

2.3 Zusammensetzung/Mitglieder

Die Föderalismuskommission II setzte sich gemäß Ziffer 1 des Einsetzungsbeschlusses paritätisch aus jeweils 16 vom Bundestag und vom Bundesrat entsandten Mitgliedern zusammen. Hinzu kam die gleiche Zahl von Stellvertretern. Vier der vom Bundestag benannten Mitglieder gehörten der Bundesregierung an.

In seiner 74. Sitzung am 15. Dezember 2006 hat der Bundestag die Wahlvorschläge⁶ der fünf Fraktionen für die vom Bundestag zu entsendenden Kommissionsmitglieder gemäß dem Stärkeverhältnis der Fraktionen einstimmig angenommen.

Bezüglich der Stellvertreter für die Bundestagsmitglieder wurde entsprechend der Praxis im Deutschen Bundestag von einer persönlichen Zuordnung der Stellvertreter abgesehen. Diese erfolgte vielmehr innerhalb einer jeden Fraktion.

Die Mitglieder des Bundesrates haben mit einer Ausnahme ihre Regierungschefs als Mitglieder der Föderalismuskommission II benannt.

Als Vertreter der Landtage wurden seitens der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landtage vier Mitglieder der Landtagsfraktionen von CDU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP benannt. Hinzu kam jeweils ein Abwesenheitsvertreter.

In ihrer Gesamtheit repräsentierten die Landtagsvertreter sowohl den Kreis der Präsidentinnen und Präsidenten der Landesparlamente als auch die stärksten Fraktionsverbände, gemessen an der Zahl der Landtage, in denen die einzelnen Parteien zum Zeitpunkt der Einsetzung der Kommission vertreten waren. Die benannten Landtagsvertreter nahmen mit Rede- und Antragsrecht, jedoch ohne Stimmrecht an den Kommissionssitzungen teil.

Im Hinblick auf die Einbeziehung der Kommunen einigte man sich darauf, der politischen Leitung der drei kommunalen Spitzenverbände die Teilnahme an den Sitzungen der Kommission zu ermöglichen und ihr – ebenso wie den Landtagsvertretern – ein Rede- und Antragsrecht einzuräumen. Auf dieser Grundlage wirkten der Deutsche Städtetag, der Deutsche Städte- und Gemeindebund sowie der Deutsche Landkreistag an der Kommissionsarbeit mit.

⁶ BT-Drs. 16/3886

2.3.1 Mitglieder des Bundestages

Fraktion	Mitglieder	Stellvertreter
CDU/CSU	Dr. Hans-Peter Friedrich	Peter Altmaier
	Jochen-Konrad Fromme	<i>bis 04.03.2009:</i> Michael Glos
	Dr. Günter Krings	<i>ab 05.03.2009:</i> Dr. Karl-Theodor Freiherr zu Guttenberg
	Dr. Thomas de Maizière	Dr. Wolfgang Götzer
	Dr. Wolfgang Schäuble	Dr. Michael Meister
	Antje Tillmann	Dr. Norbert Röttgen Andrea Astrid Voßhoff
SPD	Volker Kröning	Ingrid Arndt-Brauer
	Petra Merkel	Klaas Hübner
	Peer Steinbrück	Fritz Rudolf Körper
	Dr. Peter Struck	Joachim Poß
	Joachim Stünker	Ortwin Runde
	Brigitte Zypries	Bernd Scheelen
FDP	Ernst Burgbacher	Christian Ahrendt
	Dr. Volker Wissing	Otto Fricke
DIE LINKE.	Bodo Ramelow	Dr. Axel Troost
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	Fritz Kuhn	<i>bis 29.05.2008:</i> Anja Hajduk <i>ab 30.05.2008:</i> Alexander Bonde

2.3.2 Mitglieder des Bundesrates

Bundesland	Mitglieder	Stellvertreter
Baden- Württemberg	Ministerpräsident Günther H. Oettinger	<i>bis 03.06.2008:</i> Finanzminister Gerhard Stratthaus <i>ab 04.06.2008:</i> Finanzminister Willi Stächele

Bundesland	Mitglieder	Stellvertreter
Bayern	<i>bis 01.11.2007:</i> Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber <i>ab 02.11.2007 bis 10.11.2008:</i> Ministerpräsident Dr. Günther Beckstein <i>ab 11.11.2008:</i> Ministerpräsident Horst Seehofer	<i>bis 01.11.2007:</i> Amtschef der Staatskanzlei Dr. Walter Schön <i>ab 02.11.2007:</i> Staatsminister der Finanzen Georg Fahrenschon
Berlin	Regierender Bürgermeister Klaus Wowereit	Senator für Finanzen Dr. Thilo Sarrazin
Brandenburg	Ministerpräsident Matthias Platzeck	Minister der Finanzen Rainer Speer
Bremen	Präsident des Senats/Bürgermeister Jens Böhrnsen	<i>bis 09.07.2007:</i> Bürgermeister/Senator für Inneres und Sport Thomas Röwekamp <i>ab 10.07.2007:</i> Chef der Staatskanzlei Hubert Schulte
Hamburg	Erster Bürgermeister/ Präsident des Senats Ole von Beust	<i>bis 04.09.2007:</i> Senator/Präsident der Finanzbehörde Dr. Michael Freytag <i>ab 05.09.2007:</i> Staatsrat der Finanzbehörde Dr. Robert Heller
Hessen	Ministerpräsident Roland Koch	Minister der Finanzen Karlheinz Weimar
Mecklenburg- Vorpommern	<i>bis 06.10.2008:</i> Ministerpräsident Dr. Harald Ringstorff <i>ab 07.10.2008:</i> Ministerpräsident Erwin Sellering	Chef der Staatskanzlei Reinhard Meyer
Niedersachsen	Ministerpräsident Christian Wulff	Finanzminister Hartmut Möllring
Nordrhein- Westfalen	Ministerpräsident Dr. Jürgen Rüttgers	Finanzminister Dr. Helmut Linssen
Rheinland-Pfalz	Minister der Finanzen Prof. Dr. Ingolf Deubel	Minister der Justiz Dr. Heinz Georg Bamberger

Bundesland	Mitglieder	Stellvertreter
Saarland	Ministerpräsident Peter Müller	Minister der Finanzen Peter Jacoby
Sachsen	<i>bis 09.06.2008:</i> Ministerpräsident Prof. Dr. Georg Milbradt <i>ab 10.06.2008:</i> Ministerpräsident Stanislaw Tillich	<i>bis 27.09.2007:</i> Staatsminister der Finanzen Dr. Horst Metz <i>ab 28.09.2007 bis 09.06.2008:</i> Staatsminister der Finanzen Stanislaw Tillich <i>ab 26.06.2008 bis 30.06.2008:</i> Staatsminister der Finanzen Prof. Dr. Georg Unland <i>ab 01.07.2008:</i> Staatsminister der Justiz Geert Mackenroth
Sachsen-Anhalt	Ministerpräsident Prof. Dr. Wolfgang Böhmer	Minister der Finanzen Jens Bullerjahn
Schleswig- Holstein	Ministerpräsident Peter Harry Carstensen	Minister der Justiz, Arbeit und Europa Uwe Döring
Thüringen	<i>bis 19.01.2009:</i> Ministerpräsident Dieter Althaus <i>ab 20.01.2009:</i> Finanzministerin Birgit Diezel	<i>bis 22.01.2008 und ab 03.04.2008 bis 07.05.2008:</i> Justizminister Harald Schliemann <i>ab 23.01.2008 bis 02.04.2008 und ab 08.05.2008:</i> Staatssekretär im Justizministerium Michael Haubner

2.3.3 *Vertreter der Landtage*

Vertreter der Landtage	Abwesenheitsvertreter
Martin Kayenburg, MdL Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landtages	Dr. Matthias Rößler, MdL Staatsminister a.D., CDU-Fraktion des Sächsischen Landtages
<i>bis 23.01.2008:</i> Lothar Hay, MdL Vorsitzender der SPD-Landtagsfraktion Schleswig-Holstein <i>ab 24.01.2008:</i> Ralf Stegner, MdL Vorsitzender der SPD-Landtagsfraktion Schleswig-Holstein	Wolfgang Drexler, MdL Vize-Präsident des Landtages Baden-Württemberg
Winfried Kretschmann, MdL Vorsitzender der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landtag von Baden-Württemberg	Volker Ratzmann, MdA Vorsitzender der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Berliner Abgeordnetenhaus
Jörg-Uwe Hahn, MdL Vorsitzender der Fraktion der FDP im Hessischen Landtag	<i>bis 08.04.2008:</i> Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué, MdL Vorsitzender der Fraktion der FDP im Landtag von Sachsen-Anhalt <i>ab 09.04.2008:</i> Dr. Martin Lindner Vorsitzender der Fraktion der FDP im Berliner Abgeordnetenhaus

2.3.4 *Vertreter der Kommunalen Spitzenverbände*

Präsident des Deutschen Städtetages	Oberbürgermeister Christian Ude
Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes	<i>bis 31.12.2007:</i> Bürgermeister Roland Schäfer <i>ab 01.01.2008:</i> Oberbürgermeister Christian Schramm
Präsident des Deutschen Landkreistages	Landrat Hans-Jörg Duppré

2.4 Wahl der Vorsitzenden

Ziffer 5 des Einsetzungsbeschlusses sah vor, dass je ein vom Deutschen Bundestag und ein vom Bundesrat entsandtes Mitglied zu Vorsitzenden gewählt werden, die gleichberechtigt den Vorsitz der Kommission ausüben. In der konstituierenden Sitzung am 8. März 2007 wählte die Kommission für die Bundesseite den Fraktionsvorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion, Dr. Peter Struck, MdB und für die Länderseite den Ministerpräsidenten des Landes Baden-Württemberg, Günther H. Oettinger, zu Kommissionsvorsitzenden.

Als Stellvertreter für den Vorsitzenden Dr. Peter Struck wurde Ernst Burgbacher (FDP-Bundestagsfraktion) und für Ministerpräsidenten Günther H. Oettinger der Präsident des Bremer Senats, Bürgermeister Jens Böhrnsen, gewählt.

2.5 Organisatorische und administrative Begleitung der Kommission

Der Kommission wurde entsprechend ihrem Einsetzungsbeschluss nach Vereinbarung des Präsidenten des Bundestages und des Präsidenten des Bundesrates ein Sekretariat zur Seite gestellt. Dieses unterstützte die Kommission organisatorisch und wissenschaftlich bei Vorbereitung, Durchführung und Auswertung ihrer Sitzungen und sonstigen Veranstaltungen sowie durch die Bereitstellung und Aufarbeitung von Informationen und Material.

Das Sekretariat wurde geleitet von Ministerialrätin Angelika Pendzich-von Winter, LL.M. (Bundestagsverwaltung (BT)) und Ministerialdirigent Dr. Horst Risse (Bundesratsverwaltung (BR)); als Referenten gehörten ihm an Regierungsdirektorin Margot Frisch (BR) und Regierungsdirektor Claus-Peter Pliske (BT), als Büroleiter Klaus Braun (BT), als Bürosachbearbeiter Amtsinspektor Thomas Rentner (BR) sowie als Sekretärinnen die Verwaltungsangestellten Sandra Kaminski (BR) und Grit Menze (BT).

3 Arbeitsweise und Verfahren der Kommission

3.1 Rechts- und Verfahrensgrundlagen

In den Einsetzungsbeschlüssen von Bundestag und Bundesrat wurde neben der Zielsetzung und Zusammensetzung auch das Verfahren der Kommission festgelegt. Danach galt die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages entsprechend.

Die Kommission konnte in Sachfragen im Sinne von Ziffer 2 der Einsetzungsbeschlüsse mit einer Zweidrittelmehrheit ihrer Mitglieder entscheiden. In Fragen der Geschäftsordnung und des Verfahrens war eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder erforderlich, wobei eine Widerspruchsmöglichkeit durch die Mehrheit der Bank von Bundestag bzw. Bundesrat bestand. Die Kommission hat allerdings in ihrer gesamten Arbeitspraxis alle Sach- und Verfahrensfragen – bis auf die Sachabstimmungen in ihren letzten Sitzungen – im Einvernehmen entschieden.

3.2 Obleute

Die Obleute waren mit der Regelung verfahrensmäßiger Fragen und organisatorischer Festlegungen für die Tätigkeit der Kommission betraut. Die Aufgabe der Obleute bestand im Wesentlichen darin, die Tagesordnungen und den Ablauf der Sitzungen, Klausurtagungen und Anhörungen sowie die Arbeitsweise der Kommission zu strukturieren und zu koordinieren. Soweit erforderlich wurden ihre Verfahrensvorschläge durch Beschlüsse der Kommission bestätigt.

Für die Bundestagsseite konnten die fünf Bundestagsfraktionen je einen Obmann bzw. eine Obfrau bestimmen, für die Bundesratsseite die B-Länder drei Obleute und die A-Länder zwei Obleute. Die Obleute für die Fraktionen im Deutschen Bundestag waren Abg. Antje Tillmann (CDU/CSU), Abg. Volker Kröning (SPD), Abg. Ernst Burgbacher (FDP), Abg. Bodo Ramelow (DIE LINKE.) und Abg. Fritz Kuhn (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN). Für den Bundesrat waren benannt: Regierender Bürgermeister Klaus Wowereit (Berlin), Bürgermeister Jens Böhrnsen (Bremen), Ministerpräsident Roland Koch (Hessen), Ministerpräsident Peter Müller (Saarland) und Ministerpräsident Dieter Althaus (Thüringen).

Die Obleute führten insgesamt acht Sitzungen am 6. März 2007, 29. März 2007, 14. Juni 2007, 3. September 2007, 6. Dezember 2007, 23. April 2008, 3. Juli 2008 und am 4. Dezember 2008 durch.

3.3 Öffentlichkeit der Beratungen

In Anlehnung an § 69 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) fanden die Kommissionssitzungen grundsätzlich nicht öffentlich statt. Entsprechend § 70 GO-BT wurden die Anhörungen der Sachverständigen öffentlich durchgeführt.

Alle Kommissionssitzungen wurden stenografisch protokolliert. Die Protokolle der konstituierenden Sitzung und der öffentlichen Anhörungen der Kommission wurden jeweils zeitnah im Internet veröffentlicht. Die Einsetzungsbeschlüsse, Tagesordnungen, Stellungnahmen und Vorschläge der Mitglieder und Sachverständigen sowie verschiedene weitere Materialien und Gutachten wurden der Öffentlichkeit ebenfalls über das Internet zur Verfügung gestellt.⁷

3.4 Teilnahme an Kommissionssitzungen

Mitarbeitern der Kommissionsmitglieder, der Landtagsvertreter und der Präsidenten der kommunalen Spitzenverbände sowie der Fraktionen wurde die Möglichkeit eingeräumt, auch an den nicht-öffentlichen Sitzungen teilzunehmen. Zudem wurde in der konstituierenden Sitzung beschlossen, dass Praktikanten und Praktikantinnen an den Kommissionssitzungen nach Absprache mit dem Sekretariat teilnehmen durften. Bei den Klausurtagungen wurde der Kreis der Teilnehmer allerdings zusätzlich beschränkt.

⁷ Siehe <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=1088&id=1118>.
Alle Materialien sind in Teil III verzeichnet und auf der beigefügten CD
zusammengefasst.

4 Beratungsablauf in der Kommission

4.1 Kommissionssitzungen und Klausurtagungen

Die Kommission hat insgesamt 17 öffentliche und nicht-öffentliche Sitzungen, Anhörungen und Klausurtagungen durchgeführt, von denen jeweils ein stenografisches Protokoll erstellt wurde.

Übersicht über die Kommissionssitzungen

	Sitzungsart	Datum	Ort	Thema/Tagesordnung
1.	Konstituierende Sitzung	08.03.2007	BT	Konstituierung durch die Präsidenten beider Häuser Wahl der Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden Allgemeine Aussprache
2.	Nicht-öffentliche Sitzung	29.03.2007	BR	Beschlussfassung über die Durchführung einer Sachverständigenanhörung am 22. Juni 2007 Anberatung der Finanzthemen Anberatung der Verwaltungsthemen
3.	Nicht-öffentliche Sitzung	22.06.2007	BT	Weiteres Vorgehen beim Komplex „Finanzthemen“ Weiteres Vorgehen beim Komplex „Verwaltungsthemen“
4.	Öffentliche Sitzung	22.06.2007	BT	Öffentliche Anhörung „Finanzthemen“: Themenkomplex I: Haushalt/Schulden Themenkomplex II: Einnahmen/Kompetenzen
5.	Klausurtagung	13.09.2007	Würth Haus Berlin	Klausurtagung zum Komplex „Finanzthemen“: Einleitungsreferate der Kommissionsvorsitzenden Erörterung von Themenfeldern: Verschuldungsbegrenzung sowie Vermeidung zukünftiger und Bewältigung bestehender Haushaltskrisen

	Sitzungsart	Datum	Ort	Thema/Tagesordnung
6.	Klausurtagung	14.09.2007	BT	Erörterung der Themenfelder: Steuerkompetenzen/Stärkung der Eigenverantwortung/aufgabenadäquate Finanzausstattung
7.	Nicht-öffentliche Sitzung	11.10.2007	BT	Fortsetzung der Klausurtagung zum Komplex „Finanzthemen“: Aussprache zum Themenfeld: Steuerkompetenzen/Stärkung der Eigenverantwortung/aufgabenadäquate Finanzausstattung Anliegen der Landtage und der Kommunalen Spitzenverbände Fragen zur Finanzstatistik
8.	Öffentliche Anhörung	08.11.2007	BR	Öffentliche Anhörung „Verwaltungsthemen“: Themenkomplex I: Aufgabenkritik im Bund-Länder-Verhältnis, Aufgabenoptimierung Themenkomplex II: Standardsetzung, IT-Standards und -Systeme, Verstärkte Zusammenarbeit der Länder untereinander und von Bund und Ländern, Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern
9.	Klausurtagung	06.12.2007	Julius-Leber-Kaserne Berlin	Klausurtagung zum Komplex „Verwaltungsthemen“: Einleitungsreferate der Kommissionsvorsitzenden Erörterung von Themenfeldern: Aufgabenkritik und Aufgabenoptimierung, Aufgaben- und IT-Standards, Zusammenarbeit und freiwillige Zusammenschlüsse

	Sitzungsart	Datum	Ort	Thema/Tagesordnung
10.	Klausurtagung	07.12.2007		entfallen ⁸
11.	Nicht-öffentliche Sitzung	14.02.2008	BT	„Finanzthemen“: Fortsetzung der Beratungen auf der Grundlage der Stellungnahmen von Bund und Ländern zum finanzstatistischen Fragenkatalog; Meinungsaustausch zum erreichten Sachstand und zum weiteren Verfahren „Verwaltungsthemen“: Sachstand der Fachdiskurse 1 bis 3
12.	Nicht-öffentliche Sitzung	13.03.2008	BT	„Verwaltungsthemen“: Beratung der Abschlussberichte der Fachdiskurse 1 bis 3 Weiteres Vorgehen „Finanzthemen“: Zwischenbericht der Arbeitsgruppe zur „Analyse der Haushaltsstrukturen der Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein“
13.	Nicht-öffentliche Sitzung	24.04.2008	LV NRW	Vorstellung und Erörterung des Abschlussberichts der Arbeitsgruppe zur „Analyse der Haushaltsstrukturen der Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein“ Bericht über das Obleutegespräch vom 23. April 2008: Eingrenzung der zur Vertiefung geeigneten Verwaltungsthemen Zeitplan für die nächste Phase der Kommissionsarbeit und weiteres Vorgehen Vortrag des Bundesministers der Finanzen, Peer Steinbrück, zur Weiterentwicklung der Steuerverwaltung

8 Der Sitzungstermin wurde einvernehmlich aufgehoben, da die Tagesordnung der Klausurtagung bereits am Vortag abgearbeitet werden konnte.

	Sitzungsart	Datum	Ort	Thema/Tagesordnung
14.	Nicht-öffentliche Sitzung	26.06.2008	BT	Fortsetzung der Aussprache zum Abschlussbericht der Arbeitsgruppe zur „Analyse der Haushaltsstrukturen der Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein“ Fortsetzung der Aussprache zum Vortrag des Bundesministers der Finanzen, Peer Steinbrück, zur Weiterentwicklung der Steuerverwaltung vom 24. April 2008 Vorstellung und Diskussion des Eckpunktepapiers der Vorsitzenden Schwerpunkt: „Finanzthemen“
15.	Nicht-öffentliche Sitzung	03.07.2008	LV BW	Fortsetzung der Diskussion des Eckpunktepapiers der Vorsitzenden, Schwerpunkt: „Verwaltungsthemen“
14.	Nicht-öffentliche Sitzung	26.06.2008	BT	Fortsetzung der Aussprache zum Abschlussbericht der Arbeitsgruppe zur „Analyse der Haushaltsstrukturen der Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein“ Fortsetzung der Aussprache zum Vortrag des Bundesministers der Finanzen, Peer Steinbrück, zur Weiterentwicklung der Steuerverwaltung vom 24. April 2008 Vorstellung und Diskussion des Eckpunktepapiers der Vorsitzenden Schwerpunkt: „Finanzthemen“
15.	Nicht-öffentliche Sitzung	03.07.2008	LV BW	Fortsetzung der Diskussion des Eckpunktepapiers der Vorsitzenden, Schwerpunkt: „Verwaltungsthemen“
16.	Nicht-öffentliche Sitzung	16.10.2008		entfallen ⁹

9 Der Sitzungstermin musste wegen Kollision mit einer wichtigen Plenarsitzung des Deutschen Bundestages entfallen. Eine zeitnahe Nachholung des Termins bot sich wegen der andauernden Arbeiten in den Arbeitsgruppen in dieser Phase der Kommissionsarbeit nicht an.

	Sitzungsart	Datum	Ort	Thema/Tagesordnung
17.	Klausurtagung	05.02.2009	Julius-Leber-Kaserne Berlin	Berichte aus den Arbeitsgruppen – insbesondere zu einigungsfähigen Vorschlägen Aussprache Beschlussfassung
18.	Nicht-öffentliche Sitzung	12.02.2009	BT	Bericht aus der am 5. Februar 2009 eingesetzten Ad-hoc-Arbeitsgruppe Aussprache Beschlussfassung
19.	Nicht-öffentliche Sitzung	05.03.2009	BR	Bericht aus der am 12. Februar 2009 eingesetzten Interims-Arbeitsgruppe Aussprache Abschließende Beschlussfassung über die Vorschläge der Kommission

4.2 Öffentliche Anhörungen

Die Kommission führte zwei öffentliche Anhörungen durch.

Zu der ersten Anhörung am 22. Juni 2007 zu den „Finanzthemen“ waren eingeladen:

- Prof. Dr. Charles Beat Blankart
Humboldt-Universität Berlin
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
- Prof. Dr. Lars P. Feld
Philipps-Universität Marburg
Abteilung Finanzwissenschaft
- Prof. Dr. Clemens Fuest
Universität Köln, IW Köln
Seminar für Finanzwissenschaft
- Prof. Dr. Ulrich Häde
Europa-Universität Viadrina
Lehrstuhl für Öffentliches Recht
- Staatssekretär
Dr. Benjamin-Immanuel Hoff
Berliner Senatsverwaltung für Gesundheit,
Umwelt und Verbraucherschutz
- Prof. Dr. Bernd Huber
Ludwig-Maximilians-Universität München
Volkswirtschaftliches Institut
- Prof. Dr. Martin Junkernheinrich
Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Professur für Kommunal- und Regionalpolitik
- Prof. Dr. rer. soc. Gebhard Kirchgässner
Universität St. Gallen
Ökonometrie an der Universität St. Gallen
- Prof. Dr. Kai A. Konrad
Freie Universität Berlin
Institut für öffentliche Finanzen und Sozialpolitik
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
- Prof. Dr. Stefan Koriath
Universität München
Institut für Politik und Öffentliches Recht
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Kirchenrecht

- Dr. Jürgen Kröger
Direktor für wirtschaftliche Studien und Forschung
bei der EU-Kommission, Brüssel
- Prof. Dr. Thomas Lenk
Universität Leipzig
Institut für Finanzen
- Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Meyer
Humboldt-Universität Berlin
Juristische Fakultät
- Dr. Christian Müller
Senior Researcher
Eidgenössische Technische Hochschule (Zürich)
KOF-Konjunkturforschungsstelle
- Prof. Dr. Wolfgang Renzsch
Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
Institut für Politikwissenschaft
- Prof. Dr. Bert Rürup/Prof. Dr. Wolfgang Wiegard
Sachverständigenrat zur Begutachtung der
gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
- Prof. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider
Deutsches Institut für Föderalismusforschung e.V. (Hannover)
- Prof. Dr. Helmut Seitz
Technische Universität Dresden
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre
Insbesondere Empirische Finanzwissenschaft
und Finanzpolitik
- Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.
Johann Wolfgang Goethe-Universität (Frankfurt am Main)
Institut für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht
Fachbereich Rechtswissenschaft

In der zweiten Anhörung am 8. November 2007 zu den „Verwaltungsthemen“ wurden angehört:

- Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis
Humboldt-Universität Berlin
Juristische Fakultät
Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht
sowie Verwaltungswissenschaften
- Prof. Dr. Martin Burgi
Ruhr-Universität Bochum
Juristische Fakultät
- Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M.
Universität Göttingen
Direktor des Instituts für Völkerrecht
und Europarecht
- Prof. Dr. Dieter Engels
Präsident des Bundesrechnungshofes
- Prof. Dr. Andreas Fisahn
Universität Bielefeld
Rechtswissenschaftliche Fakultät
- Prof. Dr. Joachim Jens Hesse
Freie Universität Berlin
Internationales Institut für Staats- und
Europawissenschaften
- Staatsminister a. D.
Prof. Dr. Hermann Hill
Deutsche Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer
Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaften
und Öffentliches Recht
- Michael Holzhey
KCW GmbH
Strategie- und Managementberatungen für
öffentliche Dienstleistungen Berlin
- Dr. Dr. h.c. Hans-Jürgen Huber
Aufsichtsrat bei der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungs-
gesellschaft (VIFG)
- Prof. Dr. Peter Huber
Ludwig-Maximilians-Universität München
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie

- Prof. Dr. Werner Jann
Universität Potsdam
Lehrstuhl für Politikwissenschaft,
Verwaltung und Organisation
- Matthias Kammer
Vorsitzender des Vorstandes Dataport
- Prof. Dr. Bodo Pieroth
Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Institut für Öffentliches Recht und Politik
- Henrik Riedel
KPMG
Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsunternehmen
- Prof. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider
Deutsches Institut für Föderalismusforschung e.V. (Hannover)
- Prof. Dr. Jochen Schneider
Rechtsanwalt
Honorarprofessor an der
Ludwig-Maximilians-Universität München
- Prof. Dr. Helmut Seitz
Technische Universität Dresden
Lehrstuhl für Empirische Finanzwissenschaft und Finanzpolitik
- Lothar Spielhoff
Präsident des Rechnungshofes der Freien Hansestadt Bremen
und Vorsitzender der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten
der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder
- Prof. Dr. Marcel Thum
Technische Universität Dresden
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere
Finanzwissenschaft
- Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.
Johann Wolfgang Goethe-Universität (Frankfurt am Main)
Institut für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht
Fachbereich Rechtswissenschaft

4.3 Fachdiskurse

In der Klausurtagung vom 6. Dezember 2007 entschied die Kommission auf Vorschlag der Obleute, für den Themenkomplex „Verwaltungsthemen“ so genannte Fachdiskurse einzusetzen. Nachdem die Sachverständigen sich insoweit sehr kontrovers geäußert hatten, hielt die Kommission es für angezeigt, das Verwaltungswissen und die Erfahrungen von Bund und Ländern abzufragen, um so beides für die weiteren Beratungen zu erschließen. Es wurden drei Fachdiskurse gebildet, die von Vertretern des Bundes und der Länder vorbereitet und geleitet wurden. Ziel der Fachdiskurse war es, Sachstände und Positionen zu unterschiedlichen Einzelthemen zu sammeln und zu konzentrieren. Diese Informationen wurden in Berichten für die am 13. März 2008 stattfindende Kommissionssitzung aufgearbeitet. Alle Mitglieder und stellvertretenden Kommissionsmitglieder konnten Beiträge einreichen. Die Berichte¹⁰ spiegelten das Verwaltungswissen und die Erfahrungen der einzelnen Länder und des Bundes wider.

Federführend für die Fachdiskurse waren jeweils zwei Vertreter der Bundeseite – wobei sowohl die Fraktionen als auch die Bundesministerien berücksichtigt wurden – sowie jeweils zwei Ländervertreter der A- und B-Seite.

Fachdiskurs 1

Verwaltungskooperation, Benchmarking, IT und Sonstiges

Federführer: Jochen-Konrad Fromme, MdB (CDU/CSU)

Staatssekretär Georg Fahrenschon

(Bayerisches Finanzministerium)

Staatsrat Hubert Schulte

(Chef der Staatskanzlei von Bremen)

Staatssekretär Dr. Hans Bernhard Beus (Bundesministerium

des Innern)/Staatssekretär Lutz Diwell (Bundesministerium der Justiz)

Fachdiskurs 2

Aufgabenautonomie, strukturelle und sektorale Standards, Abweichungsrechte, Bandbreiten (Arbeit, Soziales, Justiz)

Federführer: Ernst Burgbacher, MdB (FDP)

Ministerialdirigent Rainer Arnold

(Innenministerium Baden-Württemberg)

Staatssekretär Hasso Lieber

(Senatsverwaltung für Justiz, Berlin)

¹⁰ AU 040 (neu), AU 041 und AU 042.

Staatssekretär Dr. Hans Bernhard Beus (Bundesministerium des Innern)/Staatssekretär Lutz Diwell (Bundesministerium der Justiz)

Fachdiskurs 3

Steuerverwaltung, Verkehr und Sonstiges

Federführer: Dr. Axel Troost, MdB (DIE LINKE.)

Staatssekretärin Angelika Marienfeld
(Finanzministerium Nordrhein-Westfalen)

Staatssekretär Reinhard Meyer
(Chef der Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern)

Staatssekretär Axel Nawrath (Bundesministerium der Finanzen)/Staatssekretär Dr. Walther Otremba (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie)

Übersicht über die Fachdiskurssitzungen

Fachdiskurs 1

	Sitzungsart	Datum	Ort	Thema/Tagesordnung
1.	Nicht-öffentliche Sitzung	16.01.2008	BT	Konstituierung, Aufgabenabgrenzung, Verfahrensplanung Diskussion über Verfahrensfragen, Zeitplan und Themenfelder des Fachdiskurses
2.	Nicht-öffentliche Sitzung	14.02.2008	BT	Diskussion über die Gliederung des Berichts, die Art der Darstellungsmöglichkeiten, die Absichtung von Themen sowie den weiteren Zeitplan
3.	Nicht-öffentliche Sitzung	29.02.2008	BR	Diskussion über letzte Änderungswünsche zum Berichtsteil des Abschlussberichts

Fachdiskurs 2

	Sitzungsart	Datum	Ort	Thema/Tagesordnung
1.	Nicht-öffentliche Sitzung	15.01.2008	BT	Konstituierung, Aufgabenabgrenzung, Verfahrensplanung Diskussion über Verfahrensfragen, Zeitplan und Themenfelder des Fachdiskurses
2.	Nicht-öffentliche Sitzung	15.02.2008	BT	Diskussion über den ersten Entwurf des Fachdiskursberichts
3.	Nicht-öffentliche Sitzung	26.02.2008	BR	Diskussion über eingebrachte Änderungswünsche zum Abschlussbericht

Fachdiskurs 3

	Sitzungsart	Datum	Ort	Thema/Tagesordnung
1.	Nicht-öffentliche Sitzung	16.01.2008	BT	Konstituierung, Aufgabenabgrenzung, Verfahrensplanung Diskussion über Verfahrensfragen, den Zeitplan und die formelle Struktur des Abschlussberichts
2.	Nicht-öffentliche Sitzung	13.02.2008	BT	Diskussion über weitere Vorschläge zur Gliederung des Berichts
3.	Nicht-öffentliche Sitzung	03.03.2008	BT	Diskussion über eingebrachte Änderungswünsche zum Abschlussbericht

4.4 Arbeitsgruppe zur Analyse der Haushaltsstrukturen der Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein

Mit Schreiben vom 17. September 2007 befragten die Vorsitzenden der Kommission den Bund und die einzelnen Länder zu ihrer jeweiligen Verschuldungssituation. Bund und Länder sollten dabei einen Überblick über ihre Verschuldungssituation liefern und vor allem die Frage beantworten, bis zu welchem Zeitpunkt ein Ausgleich ihrer Haushalte möglich sei.¹¹ Aufbauend auf den Antworten sollte das weitere Vorgehen zur Einführung einer Schuldenbremse erörtert werden. Bremen, Schleswig-Holstein und das Saarland erklärten in ihrer Antwort, sich aus strukturellen Gründen nicht in der Lage zu sehen, innerhalb des Zeitraums bis 2019 zu einem Haushaltsausgleich zu gelangen.

Daraufhin wurde in der 11. Kommissionssitzung am 14. Februar 2008 beschlossen, eine Arbeitsgruppe zur Analyse der Haushaltsstrukturen der Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein (Arbeitsgruppe Haushaltsanalyse) einzurichten. Diese sollte im Wege einer objektivierenden kollegialen Überprüfung feststellen, ob ein Haushaltsausgleich für diese Länder tatsächlich nicht erreichbar ist.

Der Arbeitsgruppe gehörten neben den geprüften Ländern das Bundesministerium der Finanzen sowie die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin und Rheinland-Pfalz an. Die Leitung der Arbeitsgruppe hatte die Amtschefin des baden-württembergischen Finanzministeriums, Frau Ministerialdirektorin Dr. Gisela Meister-Scheufelen, inne. Beteiligt waren auch das Statistische Bundesamt, die Bundesbank und die Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL).

Die Arbeitsgruppe legte der Kommission am 15. April 2008 ihren Abschlussbericht vor.¹²

¹¹ *Im Einzelnen AU 037 –neu–*

¹² *K-Drs. 102*

Übersicht über die Sitzungen der Arbeitsgruppe Haushaltsanalyse

	Sitzungsart	Datum	Ort	Thema/Tagesordnung
1.	Nicht-öffentliche Sitzung	28.02.2008	Fin-Min BW (Stuttgart)	Festlegung des weiteren Verfahrens und der Arbeitsweise der Arbeitsgruppe Erste inhaltliche Aussprache zum methodischen Vorgehen Verschiedenes
2.	Nicht-öffentliche Sitzung	14.03.2008	BR	Vorstellung des erreichten Arbeitsstands Fortsetzung der Diskussion
3.	Nicht-öffentliche Sitzung	02.04.2008	BR	Arbeitsstand Weiteres Verfahren Zeitplan Aussprache zu Gliederungspunkt 3 des Abschlussberichts Aussprache zu Gliederungspunkt 5 des Abschlussberichts Berechnungen des Statistischen Bundesamtes zu qualitativen Kennzahlen – Gliederungspunkt 5 des Abschlussberichts Neue Berechnungen der ZDL zu Gliederungspunkt 2.2 und 4 des Abschlussberichts sowie einzelne auf Wunsch der AG neu aufgenommene Kennzahlen Verschiedenes
4.	Nicht-öffentliche Sitzung	10.04.2008	Deutsche Bundesbank (Frankfurt am Main)	Arbeitsstand Weiteres Verfahren Abstimmung des Abschlussberichts

4.5 **Arbeitsgruppen zur Konkretisierung des Eckpunktepapiers der Vorsitzenden vom 23. Juni 2008**

In der 15. Kommissionssitzung am 3. Juli 2008 wurde beschlossen, zur Konkretisierung der in der 14. Sitzung am 26. Juni 2008 vorgestellten Eckpunkte der Vorsitzenden¹³ vier Arbeitsgruppen einzusetzen, deren Themenbereiche wie folgt festgelegt wurden:

Arbeitsgruppe 1:

Frühwarnsystem, Konsolidierungshilfen, Schuldengrenze

Federführer: Dr. Peter Struck, MdB (SPD)

Ministerpräsident Günther H. Oettinger (Baden-Württemberg)

Dr. Hans-Peter Friedrich, MdB (CDU/CSU)

Staatsminister der Finanzen Prof. Dr. Ingolf Deubel

(Rheinland-Pfalz)

Arbeitsgruppe 2:

Steuerautonomie, Steuerverwaltung

Federführer: Antje Tillmann, MdB (CDU/CSU)

Bundesminister der Finanzen Peer Steinbrück (SPD)

Senator für Finanzen Dr. Thilo Sarrazin (Berlin)

Finanzminister Dr. Helmut Linssen (Nordrhein-Westfalen)

Arbeitsgruppe 3:

Verwaltungskooperation, öffentliche IT, Benchmarking

Federführer: Bundesminister des Innern Dr. Wolfgang Schäuble (CDU/CSU)

Fritz Rudolf Körper, MdB (SPD)

Chef der Senatskanzlei Hubert Schulte (Bremen)

Staatsminister der Finanzen Georg Fahrenschon (Bayern)

Arbeitsgruppe 4:

Bundesfernstraßen, Justizthemen, Abweichungsrechte, Börsenaufsicht

Federführer: Dr. Günter Krings, MdB (CDU/CSU)

Bundesministerin der Justiz Brigitte Zypries (SPD)

Chef der Staatskanzlei Reinhard Meyer

(Mecklenburg-Vorpommern)

Staatsminister der Justiz Geert Mackenroth (Sachsen)

Die Arbeitsgruppen erhielten den Auftrag, der Kommission für alle vier Themenbereiche möglichst im Konsens getragene gesetzlich ausformulierte Lösungsvorschläge mit Begründungen und gegebenenfalls Alternativen dazu vorzulegen.

13 K-Drs. 128

Die Abschlussberichte¹⁴ der vier Arbeitsgruppen wurden der Kommission in der 17. Kommissionssitzung am 5. Februar 2009 zur Beratung vorgelegt.

Übersicht über die Sitzungen der Arbeitsgruppen 1 bis 4 Arbeitsgruppe 1

	Sitzungsart	Datum	Ort	Thema/Tagesordnung
1.	Nicht-öffentliche Sitzung	07.07.2008	BT	Konstituierung der Arbeitsgruppe Festlegung der Themenschwerpunkte
2.	Nicht-öffentliche Sitzung	03.09.2008	BR	Redaktionssitzung
3.	Nicht-öffentliche Sitzung	04.12.2008	BT	Information über das weitere Verfahren Aussprache zu den einzelnen Themengebieten

Arbeitsgruppe 2

	Sitzungsart	Datum	Ort	Thema/Tagesordnung
1.	Nicht-öffentliche Sitzung	30.07.2008	BT	Konstituierung der Arbeitsgruppe Festlegung der Themenschwerpunkte
2.	Nicht-öffentliche Sitzung	19.09.2008	BT	Redaktionssitzung

Arbeitsgruppe 3

	Sitzungsart	Datum	Ort	Thema/Tagesordnung
1.	Nicht-öffentliche Sitzung	23.07.2008	BMI	Konstituierung der Arbeitsgruppe Festlegung der Themenschwerpunkte
2.	Nicht-öffentliche Sitzung	15.09.2008	BMI	Redaktionssitzung

Arbeitsgruppe 4

	Sitzungsart	Datum	Ort	Thema/Tagesordnung
1.	Nicht-öffentliche Sitzung	31.07.2008	BT	Konstituierung der Arbeitsgruppe Festlegung der Themenschwerpunkte
2.	Nicht-öffentliche Sitzung	24.09.2008	BR	Redaktionssitzung

¹⁴ AG 1 - 27, AG 2 - 12 neu, AG 3 - 07 und AG 4 - 15.

4.6 Ad-hoc-Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der 18. Kommissionssitzung am 12. Februar 2009

In der 17. Kommissionssitzung am 5. Februar 2009 wurde eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der 18. Sitzung der Föderalismuskommission II am 12. Februar 2009 eingesetzt. Sie hatte den Auftrag, die in der 17. Kommissionssitzung auf der Basis eines zweiten Eckpunktepapiers¹⁵ der Vorsitzenden gefundenen Lösungen und Vereinbarungen in konkrete Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes zu fassen. Die Ad-hoc-Arbeitsgruppe traf sich am 9. Februar 2009 und entwickelte Vorschläge, auf deren Grundlage das Vorsitzendenpapier für die 18. Kommissionssitzung fortgeschrieben wurde.¹⁶

Vorsitz: Staatsminister der Finanzen Prof. Dr. Ingolf Deubel
(Rheinland-Pfalz)

Mitglieder: Antje Tillmann, MdB (CDU/CSU)
Volker Kröning, MdB (SPD)
Dr. Volker Wissing, MdB (FDP)
Alexander Bonde, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)
Staatsminister der Finanzen Georg Fahrenschon (Bayern)
Minister der Finanzen Rainer Speer (Brandenburg)
Finanzminister Dr. Helmut Linszen (Nordrhein-Westfalen)
Bundesministerium der Finanzen
Bundesministerium des Innern
Bundesministerium der Justiz
Bundeskanzleramt

4.7 Interims-Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der 19. Kommissionssitzung am 5. März 2009

In der 18. Kommissionssitzung am 12. Februar 2009 wurde eine Interims-Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der abschließenden Sitzung der Kommission am 5. März 2009 eingesetzt. Sie hatte im Wesentlichen die Aufgabe, die einfachgesetzliche Begleitgesetzgebung zu den grundgesetzlichen Änderungsvorschlägen zu erarbeiten.

Die Arbeitsgruppe wurde geleitet von Staatssekretär Werner Gatzler aus dem Bundesministerium der Finanzen. An ihr beteiligten sich Bundestagsabgeordnete, Vertreter aus dem Bundesministerium des Innern, dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesministerium für Wirtschaft und

¹⁵ *Vorsitzendenpapier für die Klausurtagung am 05.02.2009*

¹⁶ *Fortgeschriebenes Vorsitzendenpapier für die Sitzung am 12.02.2009*

Technologie, dem Bundeskanzleramt sowie Vertreterinnen und Vertreter aus allen Bundesländern.

Nachdem in der 18. Kommissionssitzung am 12. Februar 2009 beschlossen worden war, auch die Einrichtung eines nationalen Krebsregisters in die Begleitgesetzgebung zur Föderalismusreform II aufzunehmen, wurde der diesbezügliche Gesetzentwurf am 26. Februar 2009 der Interims-Arbeitsgruppe vorgelegt. Den Gesundheitsministern der Länder wurde in einer zweiten Sitzung unter dem Vorsitz von Staatssekretär Dr. Klaus Theo Schröder, Bundesministerium für Gesundheit (BMG), am 2. März 2009 im Bundesrat Gelegenheit gegeben, zu dem vom BMG erstellten Entwurf politisch Stellung zu nehmen. Dabei wurde auch auf der fachpolitischen Ebene grundsätzlich Einvernehmen erzielt, den Gesetzentwurf in die Begleitgesetzgebung aufzunehmen.

Übersicht über die Sitzungen der Interims-Arbeitsgruppe

	Sitzungsart	Datum	Ort	Thema/Tagesordnung
1.	Nicht-öffentliche Sitzung	26.02.2009	BR	Finanz- und Verwaltungsthemen Gesetzentwurf für ein Bundeskrebsregisterdatengesetz
2.	Nicht-öffentliche Sitzung	02.03.2009	BR	Gesetzentwurf für ein Bundeskrebsregisterdatengesetz

4.8 Eingaben

Die Kommissionsarbeit wurde durch zahlreiche Briefe, E-Mails und Anrufe von Privatpersonen, Verbänden und Gruppierungen aus allen gesellschaftlichen Bereichen begleitet. Als Eingaben wurden 60 Zuschriften behandelt; etwa die Hälfte davon von Privatpersonen.

Themenschwerpunkte der Eingaben waren:

- Schuldenproblematik
 - Schuldenbremse
 - Schuldenverbot
 - Schuldenabbau
- Steuerthemen
 - Steuergerechtigkeit, Steuervereinfachung und Neuverschuldung
 - Abschaffung bzw. Beibehaltung der Feuerschutzsteuer
 - Besteuerungsverfahren bei der Einfuhrumsatzsteuer

- Verwaltungsthemen
 - Wahrnehmung der Bauaufgaben des Bundes durch die Länder
 - Bund-Länder-Zusammenarbeit bei Großunfällen und Katastrophen
 - Zusammenführung von Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit
 - Verwaltungszusammenarbeit von Bund und Ländern
 - Rechtswegbereinigung
 - Harmonisierung des Beihilferechts für Beamte in allen Bundesländern
 - „Bundesrecht bricht Landesrecht“
- Bundesfernstraßen
 - Verwaltungsvereinfachungen im System der Bundesfernstraßenverwaltung und Public-Private-Partnerships zur Fernstraßenfinanzierung
 - Einstufung von bestehenden oder geplanten Straßenabschnitten
 - Reformschritte in der Fernstraßenverwaltung
- Bildungswesen
 - Berücksichtigung von Ausgaben für Bildung und Forschung bei der Definition des Investitionsbegriffs
 - Abschaffung unterschiedlicher Schulsysteme und Lehrbücher
 - Bildungspolitik allgemein
- Neugliederung des Bundesgebietes
 - Schaffung großer, leistungsfähiger Länder unter Berücksichtigung der gemeinsamen Sprachdialekte

Alle Eingaben wurden grundsätzlich sofort nach Eingang im Kommissionssekretariat an die Vorsitzenden und Obleute der Kommission weitergeleitet und flossen auf diesem Wege unmittelbar in die Beratungen der Kommission ein. Alle Petenten erhielten ein Antwortschreiben der Vorsitzenden oder des Sekretariats.

Zum Teil wurde das Petitum von den Kommissionsmitgliedern aufgegriffen und in den Beschlüssen der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vom 5. März 2009 entsprechend berücksichtigt.

Teil II

Die Beratungen und ihre Ergebnisse

1 Finanzthemen

Nach den von Bundestag und Bundesrat verabschiedeten Einsetzungsbeschlüssen¹⁷ sollte die Kommission Vorschläge für eine Reform der Bundesländer-Finanzbeziehungen erarbeiten, mit dem Ziel, diese den veränderten Rahmenbedingungen innerhalb und außerhalb Deutschlands insbesondere für Wachstum und Beschäftigung anzupassen. In einer angefügten offenen Themensammlung waren inhaltliche Schwerpunkte der Kommissionsarbeit aufgeführt. Unter den finanzwirtschaftlichen Themen wurden unter anderem die Etablierung eines Frühwarnsystems zur Vorbeugung von Haushaltskrisen, die Entwicklung materieller Kriterien zulässiger Verschuldung, die Änderung von Artikel 115 und Artikel 109 des Grundgesetzes zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen, die Bewältigung bestehender Haushaltskrisen und Konzepte zur Sanierung genannt. Insgesamt sollten die Empfehlungen der Kommission dazu dienen, die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und ihre aufgabenadäquate Finanzausstattung zu stärken.

1.1 Verschuldungsbegrenzung

1.1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Im Jahr 2007 lagen die Zinsausgaben der Gebietskörperschaften bei rund 65 Mrd. Euro. Allein die Zinsausgaben des Bundes betragen rd. 39 Mrd. Euro, seine Netto-Neuverschuldung 14,3 Mrd. Euro. Das bedeutete, rund 12 Prozent aller Steuereinnahmen wurden ausschließlich für Zinszahlungen verwendet.¹⁸ Insgesamt hat im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte die Staatsverschuldung in Deutschland stark zugenommen – und zwar sowohl auf Bundesebene als auch auf Ebene der Länder. Die Gesamtverschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden belief sich im Jahr 2007 auf ca. 1,5 Billionen Euro (65 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP)), und lag damit deutlich über dem Maastricht-Kriterium von 60 Prozent des BIP. Die geltenden gesetzlichen Regelungen über die Grenzen der Kreditaufnahme in Artikel 115 Grundgesetz bzw. in den Verfassungen der Länder konnten diese Verschuldungsdynamik nicht aufhalten.

17 BT-Drs. 16/3885 Antrag, BT-Plenarprotokoll 16/74, S. 7393 A; BR-Drs. 913/06 (Beschluss).

18 Bundesverband Deutscher Banken, K-Drs. 120, S. 22

Mit Ausnahme der von der Fraktion DIE LINKE. entsandten Vertreter¹⁹ waren sich die Kommissionsmitglieder grundsätzlich in dem Ziel einig, die Neuverschuldung zu begrenzen, um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen dauerhaft sicherzustellen und die haushalterische Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen. Diese Grundüberzeugung blieb auch angesichts der sich im zweiten Halbjahr 2008 abzeichnenden Finanzkrise und der von dieser ausgelösten Anforderungen an die öffentlichen Haushalte erhalten. Für viele Kommissionsmitglieder war gerade die Erfahrung der Finanzkrise ein zusätzlicher Grund, eine wirksame Schuldenbegrenzung zu fordern.

Vor diesem Hintergrund nahm der Komplex „Begrenzung der Verschuldung der öffentlichen Haushalte“ in der Arbeit der Kommission breiten Raum ein.

1.1.2 Empfehlungen der Kommission

Die Kommission empfahl, eine neue gemeinsame Schuldenregel für Bund und Länder in Artikel 109 Grundgesetz mit Konkretisierungen für den Bund in Artikel 115 Grundgesetz sowie eine Übergangsregelung hierzu in einem Artikel 143 d Absatz 1 Grundgesetz aufzunehmen. Darüber hinaus beinhaltet die Empfehlung ein Ausführungsgesetz zu Artikel 115 Grundgesetz.

Artikel 109 Grundgesetz -neu-

Artikel 109 Grundgesetz [Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern]	Begründung
Absatz 1 (wie bisher)	
(1) Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.	
Absatz 2 (Änderungen fett)	
(2) Bund und Länder erfüllen gemeinsam die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und tragen in diesem Rahmen den Erfordernissen des	Die Änderung in Absatz 2 stellt die bisher in Artikel 109 Absatz 5 Satz 1 Grundgesetz enthaltene Bestimmung, nach der Bund und Länder die europarechtlichen Verpflichtungen zur Haushaltsdisziplin gemeinsam erfüllen, in den unmittelbaren Kontext der in Absatz 2 geregelten Bindung der Haushaltswirtschaft von Bund

¹⁹ Die Fraktion DIE LINKE. lehnte eine Beschränkung der Kreditspielräume in der Finanzverfassung ab, vgl. K-Drs. 155, S. 3 und MdB Dr. Axel Troost, Protokoll 5. Sitzung, S. 141 A.

<p>gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung.</p>	<p>und Ländern an die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aufgrund des reformierten Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, bestehend aus der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken und der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit bilden mit dem Mittelfristziel des strukturell nahezu ausgeglichenen Haushalts oder eines Haushaltsüberschusses den Rahmen für die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern. Ziel des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes ist laut den Erwägungen zu den vorgenannten Verordnungen eine gesunde öffentliche Finanzlage als Mittel zur Verbesserung der Preisstabilität und ein starkes, nachhaltiges Wachstum, das der Schaffung von Arbeitsplätzen förderlich ist. Die Formulierung von mittelfristigen Haushaltszielen dient nach der – im Zuge der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes geänderten – Verordnung (EG) 1466/97 drei Zwecken: Neben der Gewährleistung einer Sicherheitsmarge beim Maastricht-Defizit-Kriterium von 3 % des BIP sollen hierdurch rasche Fortschritte in Richtung auf langfristig tragfähige öffentliche Finanzen gewährleistet und in diesem Rahmen haushaltspolitischer Spielraum insbesondere für die erforderlichen öffentlichen Investitionen gewährleistet werden. Die europarechtlichen Verpflichtungen gelten für den öffentlichen Gesamthaushalt. Der Bund trägt in diesem Zusammenhang die Verantwortung für etwaige Defizite der Sozialversicherungen, während die Länder insoweit für etwaige Haushaltsdefizite der Gemeinden und Gemeindeverbände eintreten.</p>
<p>Absatz 3 (neu)</p>	
<p>¹ Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.</p>	<p>Absatz 3 bestimmt in Anknüpfung an die Regelung in Absatz 2 die für die Haushalte von Bund und Ländern geltenden Grundsätze für die Haushaltswirtschaft und die Zulässigkeit einer Nettokreditaufnahme. Die Grundsätze orientieren sich an den Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes.</p>

	<p>Satz 1 beinhaltet den Grundsatz eines ohne Kreditaufnahme ausgeglichenen Haushalts in Bund und Ländern. Dieser bezieht sich auf den Haushalt des Bundes und die jeweiligen Haushalte der Länder; eine Einbeziehung etwaiger Defizite von Sozialversicherungen und Gemeinden bei der Haushaltsaufstellung in die Regelung würde sowohl inhaltlich als auch in der zeitlichen Abfolge unerfüllbare Informationsanforderungen an die Aufstellung der Haushalte von Bund und Ländern stellen. Die Verantwortung des Bundes für Defizite der Sozialversicherungen bzw. der Länder für Defizite der Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände mit Blick auf die gesamtstaatlichen Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes bleibt davon unberührt.</p>
<p>² Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen.</p>	<p>Satz 2 legt abschließend fest, inwieweit Bund und Länder in ihren bundes- bzw. landesrechtlichen Regelungen zur Kreditaufnahme Abweichungen vom Grundsatz des Satzes 1 vorsehen können.</p> <p>Der erste Halbsatz enthält die Befugnis, Regelungen zu treffen, die bei der Bestimmung der zulässigen Kreditaufnahme die Berücksichtigung der Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt (Einnahmen und Ausgaben) gewährleisten. Dabei wird verbindlich vorgegeben, dass entsprechende Regelungen eine im Auf- und Abschwung symmetrische Berücksichtigung sicherstellen müssen. Das heißt, einer Zulassung zusätzlicher konjunkturbedingter Defizite im Abschwung muss eine entsprechende Verpflichtung zur Einbeziehung konjunkturbedingter Überschüsse im Aufschwung gegenüber stehen, so dass mittel- bis langfristig gewährleistet sein sollte, dass Kreditaufnahmen im Abschwung durch Überschüsse im Aufschwung ausgeglichen werden. Die Ausgestaltung einer solchen symmetrischen Konjunkturkomponente der Schuldenbegrenzungsregelung erfolgt durch Bund und Länder in eigener Verantwortung.</p> <p>Im zweiten Halbsatz wird darüber hinaus die Möglichkeit eröffnet, eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder andere außergewöhnliche Notsituationen vorzusehen. Dadurch soll die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewäl-</p>

tigung gewährleistet werden. Da eine abschließende enumerative verfassungsrechtliche Benennung möglicher Notsituationen wegen der Vielzahl und Unterschiedlichkeit denkbarer Anwendungsfälle nicht möglich ist, erfolgt eine Eingrenzung durch drei Kriterien, die gleichzeitig erfüllt sein müssen:

- Die Notsituation muss außergewöhnlich sein,
- ihr Eintritt muss sich der Kontrolle des Staates entziehen, und
- sie muss den Haushalt erheblich beeinträchtigen.

Naturkatastrophen sind in Orientierung an der Rechtslage bei der Amtshilfe nach Artikel 35 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 Grundgesetz unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden (z. B. Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre, Massenerkrankungen).

Andere außergewöhnliche Notsituationen, die sich der staatlichen Kontrolle entziehen, mithin auf äußeren Einflüssen beruhen, die nicht oder im Wesentlichen nicht der staatlichen Kontrolle unterliegen, können beispielsweise sein:

- besonders schwere Unglücksfälle im Sinne des Artikel 35 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 Grundgesetz, d. h. Schadensereignisse von großem Ausmaß und von Bedeutung für die Öffentlichkeit, die durch Unfälle, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten absichtlich herbeigeführt werden;
- eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks, wie beispielsweise der aktuellen Finanzkrise, die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebietet.

Auch ein Ereignis von positiver historischer Tragweite, wie die Deutsche Wiedervereinigung, das einen erheblichen Finanzbedarf auslöst, kann einen Anwendungsfall der Klausel bilden.

	<p>Zyklische Konjunkturverläufe i. S. von Auf- und Abschwung sind demgegenüber keine außergewöhnlichen Ereignisse. Diesen ist im Rahmen der Schuldenregel allein durch die im ersten Halbsatz ermöglichte Konjunkturkomponente Rechnung zu tragen.</p> <p>Das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage bezieht sich auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden und etwaigen vorbeugenden Maßnahmen. Gleiches gilt zur Bewältigung und Überwindung einer außergewöhnlichen Notsituation.</p>
<p>³Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen.</p>	<p>Satz 3 verpflichtet Bund und Länder, in den auf die Grundlage des Satzes 2, 2. Halbsatz gestützten bundes- bzw. landesrechtlichen Ausnahmeregelungen für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen dem Gesetzgeber aufzugeben, die Beschlussfassung über eine erhöhte Nettokreditaufnahme mit einem Tilgungsplan zu versehen, der die Rückführung der oberhalb der Regelgrenzen liegenden Kreditaufnahme verbindlich regelt.</p>
<p>⁴Die nähere Ausgestaltung regelt für den Haushalt des Bundes Artikel 115 mit der Maßgabe, dass Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten.</p> <p>⁵Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.</p>	<p>Satz 4 und 5 beinhalten unterschiedliche Vorgaben für den Bund einerseits (Satz 4) und die einzelnen Länder andererseits (Satz 5) bezüglich der konkretisierenden Ausgestaltung des Grundsatzes nach Satz 1 für den Bundeshaushalt bzw. die Länderhaushalte. Die strukturellen Verschuldungsspielräume für Bund und Länder stehen im Einklang mit den Vorgaben des präventiven Arms des reformierten Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, der die Mitglieder der Eurozone und des Wechselkursmechanismus II zur Einhaltung des Prinzips „annähernd ausgeglichener oder einen Überschuss aufweisender Haushalte“ auf die Festlegung und Einhaltung mittelfristiger Haushaltsziele verpflichtet.</p> <p>Nach Satz 4 gilt für den Bund der Grundsatz des ausgeglichenen Haushalts nach Satz 1 als noch erfüllt, wenn die Einnahmen aus Krediten in der konjunkturellen Normallage 0,35 vom Hundert des Bruttoinlandsproduktes nicht überschreiten. Diese Obergrenze begrenzt die strukturelle Verschuldung des Bundes auf ein langfristig tragfähiges Maß und gibt dem Bundes-</p>

	<p>gesetzgeber im Unterschied zur bisherigen an den Umfang der veranschlagten Investitionen gebundenen Kreditobergrenze zugleich mehr inhaltliche Flexibilität bei der Ausgestaltung einer an der dauerhaften Stärkung von Wachstum und nachhaltiger Entwicklung orientierten Politik. Letzteres ist bedingt durch die Entkoppelung der Kreditaufnahme von der Festlegung auf den in dieser Hinsicht unzulänglichen haushaltsrechtlichen Investitionsbegriff.</p> <p>Satz 5 gibt den Ländern für die Ausgestaltung der landesrechtlichen Kreditbegrenzungsregeln in ihrer eigenen Verantwortung demgegenüber vor, dass dem Grundsatz nach Satz 1 nur Rechnung getragen ist, wenn der Haushalt ohne Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichen ist. Im Lichte der in Artikel 115 Grundgesetz für den Bund gewählten Umsetzung umfasst die nähere Ausgestaltung im Übrigen auch für die Länder Regelungsspielräume zum Beispiel für die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen sowie für die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen von der zulässigen Kreditaufnahme.</p>
<p>Absatz 4 (bisheriger Absatz 3)</p>	
<p>(4) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft, und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden.</p>	
<p>[Absatz 4 alt wird aufgehoben]</p>	<p>Der bisherige Absatz 4, der den Bundesgesetzgeber zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ermächtigt, Vorschriften über eine Kreditbeschränkung für alle Gebietskörperschaften und Zweckverbände und die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen bei Bund und Ländern zu erlassen, kann aufgehoben werden, da mit Einführung der Kreditbegrenzungsregelung in Absatz 3 das Bedürfnis für entsprechende Maßnahmen entfällt. Konjunkturellen Entwicklungen kann nunmehr im Rahmen der Kredit-</p>

	begrenzungsregeln Rechnung getragen werden, indem der Kreditfinanzierungsspielraum in guten Jahren systematisch verkürzt wird und in schlechten Jahren über den strukturellen Verschuldungsspielraum hinausgehende Kreditfinanzierungsmöglichkeiten geschaffen werden.
Absatz 5 (Änderungen fett)	
<p>¹ Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft im Zusammenhang mit den Bestimmungen in Artikel 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin tragen Bund und Länder im Verhältnis 65 zu 35.</p> <p>² Die Ländergesamtheit trägt solidarisch 35 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten entsprechend ihrer Einwohnerzahl; 65 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten tragen die Länder entsprechend ihrem Verursachungsbeitrag.</p> <p>³ Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.</p>	Folgeänderung zu Absatz 2.

Der Vorschlag der Kommission²⁰ für eine neue Schuldenregelung orientiert sich an den Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts. Bund und Länder haben demgemäß mittelfristig strukturell ausgeglichene Haushalte anzustreben. Die Kreditaufnahme wird von der Festlegung auf den Investitionsbegriff entkoppelt. Die vorgeschlagenen Regelungen berücksichtigen stattdessen die konjunkturellen Rahmenbedingungen und die strukturelle Situation der einzelnen öffentlichen Haushalte und halten außerdem eine Ausnahme für Notsituationen bereit. Als mittelfristiges Ziel sind strukturell ausgeglichene Haushalte aufzustellen. In konjunktureller Hinsicht nimmt die Schuldenregel die durch das Steuer- und Transfersystem bedingten automatischen Stabilisierungswirkungen der öffentlichen Haushalte auf. Bei annähernd symmetrischem Konjunkturverlauf gleichen sich Finanzierungsdefizite und Finanzierungsüberschüsse im Zeitablauf in etwa aus, so dass es zu keinem wesentlichen Anstieg des Schuldenstands kommen kann.²¹ Dieser Grundsatz, in normalen Zeiten ohne Kreditaufnahme einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, bezieht sich auf den Haushalt des Bundes und die jeweiligen Haushalte der Länder. Die Verantwortung des Bundes für etwaige Defizite der Sozialversicherungsträger

²⁰ K-Drs. 174, S. 6

²¹ SVR, K-Drs. 002, Rdnr. 61 ff.

bleibt bestehen, ebenso die der Länder für etwaige Haushaltsdefizite der Gemeinden und Gemeindeverbände. Dabei gilt in der konjunkturellen Normallage für den Bund der Grundsatz des ausgeglichenen Haushalts als noch erfüllt, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 Prozent des BIP nicht überschreiten; für die Länder ist ein Haushaltsausgleich ohne Nettokreditaufnahme vorgegeben. Um den Ausnahmecharakter einer Schuldenaufnahme in außergewöhnlichen Notsituationen herauszustellen, ist zudem die Verschuldung in diesen Fällen mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die bisherige Ausnahmeregelung zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts wird aufgehoben.

Für die Berücksichtigung der konjunkturellen Auswirkungen auf die Haushalte und die Ausgestaltung der Ausnahmeregelungen können Bund und Länder konkretisierende bundes- bzw. landesrechtliche Regelungen treffen. Für den Bund wird die Mechanik der Schuldenregel durch Artikel 115 Grundgesetz präzisiert.²² Auf Seiten der Länder können die Regelungen in Rahmen des Artikels 109 Grundgesetz durchaus unterschiedlich ausgestaltet werden. Dies trägt der grundsätzlichen Autonomie der Haushaltsgesetzgeber von Bund und Ländern Rechnung.

Artikel 115 Grundgesetz -neu-

Artikel 115 Grundgesetz	Begründung
Absatz 1 (wie Artikel 115 Absatz 1 Satz 1 alt)	
Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Bundesgesetz.	Absatz 1 entspricht dem bisherigen Absatz 1 Satz 1.
Absatz 2 (neu)	
¹ Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.	Satz 1 normiert den Grundsatz des ausgeglichenen Haushalts ohne Nettokreditaufnahme. In den nachfolgenden Sätzen wird konkretisiert, wann diesem Grundsatz Rechnung getragen ist und inwieweit zulässige Ausnahmen bestehen.

²² K-Drs. 174, S. 18

<p>² Diesem Grundsatz ist entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten.</p>	<p>In Satz 2 wird die Höchstgrenze der zulässigen strukturellen Verschuldung des Bundes entsprechend der Maßgabe in Artikel 109 Absatz 3 Satz 4 Grundgesetz geregelt. Diese Norm löst die bisherige Regelung ab, wonach die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfen. Sie begrenzt die strukturelle Verschuldung des Bundes auf ein langfristig tragfähiges Maß und gibt dem Haushaltsgesetzgeber mehr Flexibilität bei der Gestaltung einer nachhaltigen wachstumsfördernden Finanzpolitik.</p>
<p>³ Zusätzlich sind bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.</p>	<p>Satz 3 macht von der Befugnis des Artikels 109 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz Gebrauch und verpflichtet den Haushaltsgesetzgeber zur Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung bei der Ermittlung der zulässigen Kreditaufnahme. Der nach Satz 2 eingeräumte (strukturelle) Kreditspielraum wird in Abhängigkeit von den erwarteten Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt entweder erweitert oder verringert. In besonders guten Zeiten kann sich die Verpflichtung zur Erwirtschaftung echter Überschüsse (d.h. Tilgungen) ergeben. Durch die symmetrische Berücksichtigung der konjunkturellen Auswirkungen auf den Haushalt wird bezweckt, ein prozyklisches Verhalten zu vermeiden und die durch das Wirken lassen der automatischen Stabilisatoren bedingte Kreditaufnahme in Abschwungphasen durch entsprechende Überschüsse in Aufschwungphasen auszugleichen. Damit soll insbesondere auch den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung getragen werden.</p>

⁴ Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der nach Satz 1 bis 3 zulässigen Kreditobergrenze werden auf einem Kontrollkonto erfasst; Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 vom Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen.

In **Satz 4** wird gewährleistet, dass die neue Schuldenregel nicht nur die Aufstellung des Bundeshaushaltes erfasst, sondern darüber hinaus dessen Vollzug. Abweichungen der Kreditaufnahme im Haushaltsvollzug von der Soll-Kreditaufnahme sind in der Praxis kaum zu vermeiden. Diese Abweichungen sollen aber über das einzelne Haushaltsjahr hinaus verbucht werden. Hierdurch wird im Zusammenhang mit der vorgesehenen Ausgleichspflicht vermieden, dass die in Satz 2 normierte Obergrenze für die strukturelle Verschuldung maßgeblich und dauerhaft überschritten wird.

Eine Über- bzw. Unterschreitung der Grenze des Satzes 2 kann beispielsweise darauf beruhen, dass die tatsächlichen Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung sich anders gestaltet haben als bei Aufstellung des Haushalts angenommen. Um dies festzustellen, wird der konjunkturelle Verschuldungsspielraum anhand der tatsächlichen Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes des abgelaufenen Haushaltsjahres neu berechnet und aus der Gesamtkreditaufnahme herausgerechnet, um die tatsächliche strukturelle Kreditaufnahme zu ermitteln. Danach erfolgt ein Abgleich mit der nach Satz 2 zulässigen strukturellen Verschuldung unter Einbeziehung der finanziellen Transaktionen (vgl. hierzu Satz 5 sowie § 7 des Ausführungsgesetzes). Positive wie negative Abweichungen werden auf dem Kontrollkonto verbucht. Durch die Ab Erreichen des Schwellenwertes normierte Rückführungspflicht wird sichergestellt, dass die Regelgrenze für die strukturelle Verschuldung weder erheblich noch dauerhaft überschritten wird. Im Übrigen werden generell, insbesondere auch unterhalb des Schwellenwertes, Belastungen des Kontrollkontos bereits durch die Buchung von positiven Abweichungen ganz oder teilweise zurückgeführt.

Die Einzelheiten sind in § 7 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 115 Grundgesetz geregelt.

<p>⁵Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Regelgrenze regelt ein Bundesgesetz.</p>	<p>Satz 5 enthält Vorgaben für den Inhalt des Ausführungsgesetzes. Die vorzusehende Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen (z.B. Privatisierungseinnahmen oder Ausgaben für Vermögensbeschaffungen) stellt insoweit einen Gleichklang der nationalen Schuldenbegrenzungsregel mit der Systematik des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes her. Die weiteren Vorgaben betreffen die Berücksichtigung der konjunkturellen Auswirkungen auf den Haushalt auf der Grundlage eines festzulegenden Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Konkretisierung der Handhabung des Kontrollkontos in seinen Einzelheiten.</p>
<p>⁶Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können diese Kreditobergrenzen aufgrund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden.</p>	<p>Die Ausnahmeklausel in Satz 6 entspricht in den Tatbestandsvoraussetzungen der Vorgabe des Artikels 109 Absatz 2, so dass insoweit auf die Begründung zu dieser Vorschrift Bezug genommen wird.</p> <p>Ergänzend sieht Satz 6 vor, dass der zur Inanspruchnahme der Ausnahme im Einzelfall erforderliche Parlamentsbeschluss mit qualifizierter Mehrheit (Mehrheit der Mitglieder des Bundestages) gefasst werden muss.</p> <p>Der notwendige Beschluss kann ein Gesetzesbeschluss sein. Denkbar ist aber auch ein Parlamentsbeschluss, der in der Regel im Zusammenhang mit der Beschlussfassung über das Haushaltsgesetz erfolgt, mit dem Kreditaufnahmen über die Regelgrenzen hinaus ermöglicht werden.</p>
<p>⁷Der Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der nach Satz 6 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.</p>	<p>Satz 7 zwingt den Gesetzgeber, die Beschlussfassung über eine erhöhte Nettokreditaufnahme mit einem Tilgungsplan zu versehen, der die Rückführung der oberhalb der Regelgrenzen liegenden Kreditaufnahme regelt. Die Rückführungspflicht soll ein weiteres Anwachsen der Staatsschulden verhindern. Welcher Zeitraum als angemessenen anzusehen ist, hat das Parlament in Ansehung der Größenordnung der erhöhten Kreditaufnahme sowie der konkreten konjunkturellen Situation zu entscheiden.</p>

<p>Der bisherige Absatz 2 entfällt.</p>	<p>Die bisherige Möglichkeit, für Sondervermögen Ausnahmen von den kreditbezogenen Vorgaben des Absatzes 1 in der bisherigen Fassung vorzusehen, entfällt zukünftig.</p> <p>Bereits eingerichtete Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung können nach Artikel 143d Absatz 1 Grundgesetz auf der Basis der sie legitimierenden Gesetzesbeschlüsse fortgeführt werden. Solche Sondervermögen sind dem System der neuen Schuldenregel fremd und eignen sich nicht zur Integration in das neue Regime. Zugleich wird damit finanzpolitisch ein klarer Schnitt vorgenommen, der eine Beeinträchtigung der Wirksamkeit der neuen Schuldenregel durch in der Vergangenheit in spezifischen Sondersituationen begründete Belastungen vermeidet.</p>
--	---

Der dem Bund eingeräumte strukturelle Kreditspielraum wird in Abhängigkeit von den erwarteten Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt entweder erweitert oder verringert, gegebenenfalls wird die Erwirtschaftung von Überschüssen gefordert. Abweichungen im Haushaltsvollzug vom berechneten konjunkturellen Verschuldungsspielraum werden auf einem Kontrollkonto erfasst, das bei Überschreiten der Höchstgrenze von 1,5 Prozent des BIP konjunkturecht zurückgeführt werden muss.

Die neue Schuldenregel tritt zum 1. Januar 2011 in Kraft.

Artikel 143d Absatz 1 Grundgesetz -neu-

<p>Artikel 143d Grundgesetz – Absatz 1 [Übergangsregelung zu Artikel 109 und 115]</p>	
<p>¹ Artikel 109 und 115 in der Fassung des Gesetzes ... (alte Fassung) sind letztmals auf das Haushaltsjahr 2010 anzuwenden. Artikel 109 und 115 in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom ... (neue Fassung) sind erstmals für das Haushaltsjahr 2011 anzuwenden; am 31. Dezember 2010 bestehende Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen bleiben unberührt.</p>	<p>Die Übergangsvorschrift legt fest, dass die Neufassung der Artikel 109 und 115 Grundgesetz erstmals mit Wirkung für das Haushaltsjahr 2011 Anwendung findet. Zudem werden Zeitraum und Modalitäten einer zulässigen Abweichung von den Vorgaben für die Kreditaufnahme bestimmt.</p>

	<p>Satz 1 erklärt für das Haushaltsjahr 2010 die Artikel 109 und 115 Grundgesetz in ihrer bisherigen Fassung für weiter anwendbar. Die neue Fassung dieser beiden Artikel ist erstmals für das Haushaltsjahr 2011 anzuwenden, allerdings während einer Übergangsphase in modifizierter Form (Satz 4).</p> <p>Die bisherige Möglichkeit, Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung außerhalb des Bundeshaushalts einzurichten, entfällt ab dem 1. Januar 2011. Dies soll aber nur für die Zukunft gelten. Bereits eingerichtete Sondervermögen werden hiervon nicht tangiert, da solche Sondervermögen dem System der neuen Schuldenregel fremd sind und sich nicht zur Integration in das neue Regime eignen.</p> <p>Zugleich wird damit finanzpolitisch ein klarer Schnitt vorgenommen, der eine Beeinträchtigung der Wirksamkeit der neuen Schuldenregel durch in der Vergangenheit in spezifischen Sondersituationen begründete Belastungen vermeidet.</p>
<p>² Die Länder dürfen im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 abweichen.</p>	<p>Für die Länder wird in Satz 2 eine Übergangsphase festgelegt, die am 1. Januar 2011 beginnt und am 31. Dezember 2019 endet. Solange gelten grundsätzlich ausschließlich die bisher geltenden landesrechtlichen Regelungen zur Kreditaufnahme und deren Begrenzung.</p>
<p>³ Die Haushalte der Länder sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 erfüllt wird.</p>	<p>Satz 3 überantwortet dem Landesgesetzgeber die Aufgabe, die Zielerreichung im Jahre 2020 durch entsprechende Gestaltung der Haushalte in der Übergangsphase sicherzustellen. Ein konkreter Pfad zum Abbau vorhandener Finanzierungsdefizite wird den Ländern nicht vorgegeben.</p>
<p>⁴ Der Bund kann im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2015 von der Vorgabe des Artikels 115 Absatz 2 Satz 2 abweichen.</p>	<p>Satz 4 regelt den Übergangszeitraum für den Bund und erlaubt Überschreitungen der in Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz festgelegten Obergrenze von 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.</p>
<p>⁵ Mit dem Abbau des bestehenden Defizits soll im Haushaltsjahr 2011 begonnen werden. Die jährlichen Haushalte sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2016 die Vorgabe aus Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 erfüllt wird; das Nähere regelt ein Bundesgesetz.</p>	<p>Satz 5 trägt dem Gesichtspunkt Rechnung, dass der Bund in der Übergangsphase sein strukturelles Defizit abbauen muss. Hiermit soll im Jahre 2011 begonnen werden. Die Soll-Regelung trägt der im Zeitpunkt des Abschlusses des Gesetzgebungsverfahrens noch nicht ausgeräumten Prognoseunsicherheit Rechnung, ob im Jahre 2011</p>

	keine weiteren Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanzmarktkrise oder zur Überwindung ihrer negativen Auswirkungen erforderlich werden. An dem Endzeitpunkt der Übergangsphase ändert dies nichts.
--	--

Die Übergangsregelung stellt sicher, dass Bund und Ländern angemessene Übergangsphasen verbleiben. Da einige Länder bei der Einhaltung der Schuldenschanke durch Konsolidierungshilfen²³ unterstützt werden sollen, nimmt die zeitliche Vorgabe für die Länder zudem die Laufzeit dieser Finanzhilfen und den Zeitplan des Auslaufens des Solidarpakts II bzw. des Länderfinanzausgleichs auf. Außerdem entfällt ab dem 1. Januar 2011 die bisherige Möglichkeit, Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung außerhalb des Bundeshaushalts einzurichten.

Des Weiteren beinhalten die Vorschläge der Kommission für den Bund ein Ausführungsgesetz zu Artikel 115 Grundgesetz, in dem die Bedingungen unter anderem für die Veranschlagung von Kreditaufnahmen im Bundeshaushalt, für die Ermittlung der zulässigen strukturellen und konjunkturellen Kreditaufnahme sowie die Ausgestaltung des Kontrollkontos präzisiert werden. Unter anderem hat der Bund in Jahren mit positiver Veränderung der Produktionslücke das Kontrollkonto bereits ab einem Schwellenwert von 1 Prozent des BIP zurückzuführen. Für die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation ist ein Parlamentsbeschluss mit absoluter Mehrheit notwendig.

***Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 Grundgesetz
(Artikel 115-Gesetz)***

Ausführungsgesetz zu Artikel 115 Grundgesetz	Begründung
§ 1 Kreditermächtigungen	
<p>¹ Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das Bundesministerium der Finanzen Kredite aufnehmen darf</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. zur Deckung von Ausgaben, 2. zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite). <p>² Soweit diese Kassenverstärkungskredite zurückgezahlt sind, kann die Ermächti-</p>	Die Regelung entspricht dem geltenden § 18 Absatz 2 BHO.

²³ Siehe Teil II 1.2

<p>gung wiederholt in Anspruch genommen werden.</p> <p>³ Kassenverstärkungskredite dürfen nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, fällig werden.</p>	
<p>§ 2 Grundsätze für die Veranschlagung von Kreditaufnahmen zur Deckung von Ausgaben</p>	
<p>(1) ¹ Einnahmen und Ausgaben sind bei der Veranschlagung in einer konjunkturellen Normallage grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen; Einnahmen und Ausgaben sind um finanzielle Transaktionen zu bereinigen.</p> <p>² Eine Kreditaufnahme von bis zu 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt ist als Strukturkomponente zulässig.</p>	<p>Absatz 1 Satz 1 beinhaltet den Grundsatz eines konjunkturbereinigt ohne Kreditaufnahme aufzustellenden Haushalts. Der letzte Halbsatz regelt, dass der Ausgleich des Haushalts unter Bereinigung um die finanziellen Transaktionen erfolgt. Satz 2 beinhaltet als Abweichungsmöglichkeit vom Grundsatz des Satzes 1 die Möglichkeit einer der Höhe nach begrenzten strukturellen Verschuldung.</p>
<p>(2) Wird für das Haushaltsjahr eine von der Normallage abweichende wirtschaftliche Entwicklung erwartet, verändert sich die Höchstgrenze der zu veranschlagenden Einnahmen aus Krediten nach Absatz 1 als Konjunkturkomponente um diejenigen Einnahmen aus Krediten bzw. die Haushaltsüberschüsse, die der erwarteten Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt entsprechen.</p>	<p>Absatz 2 beschreibt die Konjunkturkomponente, zu deren Bestimmung die wirtschaftliche Entwicklung einzuschätzen ist. Wird eine Abweichung von der konjunkturellen Normallage erwartet, sind der entsprechende Kreditbedarf bzw. Überschüsse zu veranschlagen. Der Verschuldungsrahmen wird durch die hinzu tretende Konjunkturkomponente in konjunkturrell schlechten Zeiten entsprechend erweitert, in konjunkturrell guten Zeiten entsprechend verringert und ggf. völlig aufgezehrt. Ist der berechnete Überschuss größer als der Verschuldungsrahmen, ist ein echter Überschuss (d.h. Tilgungen) zu veranschlagen.</p>
<p>§ 3 Bereinigung um finanzielle Transaktionen</p>	
<p>Aus den Ausgaben nach § 2 Absatz 1, 1. Halbsatz sind die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe herauszurechnen, aus den Einnahmen nach § 2 Absatz 1, 1. Halbsatz diejenigen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich sowie aus Darlehensrückflüssen.</p>	<p>§ 3 regelt das Nähere zur Bestimmung der finanziellen Transaktionen nach § 2 Absatz 1 Satz 1. Die Berücksichtigung von sog. finanziellen Transaktionen im Rahmen der Schuldenregel führt zu einer Annäherung des Haushaltssaldos an den Finanzierungssaldo der Maastricht-Rechnung, der dem Konzept der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) folgt. Als finanzielle Transaktionen werden in den VGR – und damit in der Maastricht-Rechnung – nicht-vermögenswirksame Einnahmen und Ausgaben bezeichnet. Die für die Schuldenregel gewählte Abgrenzung folgt aus Gründen</p>

	der Praktikabilität dem Konzept einer VGR-nahen Abgrenzung, indem nur die finanziellen Transaktionen berücksichtigt werden, die den Haushalten unmittelbar entnommen werden können.
§ 4 Grundlagen zur Bestimmung einer zulässigen strukturellen Kreditaufnahme	
<p>¹ Das zur Bestimmung der zulässigen strukturellen Kreditaufnahme nach § 2 Absatz 1 Satz 2 maßgebliche Bruttoinlandsprodukt wird durch das Statistische Bundesamt ermittelt.</p> <p>² Zugrunde zulegen ist das nominale Bruttoinlandsprodukt des der Aufstellung des Haushalts vorangegangenen Jahres.</p>	In § 4 werden Details der Berechnung der zulässigen strukturellen Kreditaufnahme, insbesondere zum zugrunde zu legenden Bruttoinlandsprodukt normiert. Soweit der Haushaltsplan für zwei Jahre – nach Jahren getrennt – aufgestellt wird (Doppelhaushalt), gilt entsprechend für das zweite Jahr ebenfalls das für das erste Jahr zugrunde zu legende Bruttoinlandsprodukt.
§ 5 Konjunkturkomponente	In § 5 werden Details der Ermittlung der Konjunkturkomponente geregelt. Mit der Konjunkturkomponente wird die Größenordnung der zulässigen konjunkturellen Verschuldung bzw. der aus konjunkturellen Gründen zu erwirtschaftenden Überschüsse ermittelt. Die Konjunkturkomponente ergibt sich als Produkt aus der Produktionslücke (Absatz 2) und der Budgetsensitivität (Absatz 3).
(1) Die Höhe der zu veranschlagenden konjunkturell bedingten Einnahmen aus Krediten oder der Haushaltsüberschüsse nach § 2 Absatz 2 wird aus der Abweichung der erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung von der konjunkturellen Normallage abgeleitet.	Absatz 1 verdeutlicht, dass die zulässige strukturelle Verschuldung durch die Konjunkturkomponente entsprechend der Abweichung der erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung von der Normallage eine Erweiterung oder Verminderung erfährt.
(2) ¹ Eine Abweichung der wirtschaftlichen Entwicklung von der konjunkturellen Normallage liegt vor, wenn eine Unter- oder Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten erwartet wird (Produktionslücke). ² Dies ist der Fall, wenn das auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens zu schätzende Produktionspotenzial vom erwarteten Bruttoinlandsprodukt für das Haushaltsjahr, für das der Haushalt aufgestellt wird, abweicht.	Absatz 2 definiert die Abweichung von der konjunkturellen Normallage als Produktionslücke, die sich in einer Unter- oder Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten äußert. Eine solche Produktionslücke liegt vor, wenn das zu schätzende Produktionspotenzial vom erwarteten Bruttoinlandsprodukt abweicht. Die Schätzung des Produktionspotenzials erfolgt auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens, das neben weiteren Einzelheiten durch Rechtsverordnung nach Absatz 5 festgelegt wird und regelmäßig zu überprüfen und fortzuentwickeln ist.
(3) Die Konjunkturkomponente ergibt sich als Produkt aus der Produktionslücke und der Budgetsensitivität, die angibt, wie sich	Absatz 3 beinhaltet die Formel zur Berechnung der Konjunkturkomponente und definiert die Budgetsensitivität als

<p>die Einnahmen und Ausgaben des Bundes bei einer Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität verändern.</p>	<p>Zahlenwert, der angibt, wie sich die Einnahmen und Ausgaben des Bundes bei einer Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität verändern.</p>
<p>(4) ¹ Das Bundesministerium der Finanzen legt im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie die Einzelheiten des Verfahrens zur Bestimmung der Konjunkturkomponente in Übereinstimmung mit dem im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes angewandten Konjunkturbereinigungsverfahren durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates fest. ² Das Verfahren ist regelmäßig unter Berücksichtigung des Standes der Wissenschaft zu überprüfen und fortzuentwickeln.</p>	<p>Absatz 4 enthält die Ermächtigung, das Konjunkturbereinigungsverfahren durch Rechtsverordnung zu regeln. Durch den ergänzenden Hinweis auf das auf europäischer Ebene angewandte Verfahren wird die Konsistenz mit dem Regelwerk des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes sichergestellt.</p>
<p>§ 6 Ausnahmesituationen</p>	
<p>¹Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der staatlichen Kontrolle entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können die Kreditgrenzen nach § 2 aufgrund eines Beschlusses des Bundestages nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz überschritten werden.</p>	<p>In § 6 wird entsprechend der Regelung in Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz die Möglichkeit eröffnet, im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen Kredite über die sich aus §§ 2 bis 5 ergebenden Grenzen hinaus aufzunehmen. Dadurch soll die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung gewährleistet werden. Da eine abschließende enumerative verfassungsrechtliche Benennung möglicher Notsituationen wegen der Vielzahl und Unterschiedlichkeit denkbarer Anwendungsfälle nicht möglich ist, erfolgt eine Eingrenzung durch drei Kriterien, die gleichzeitig erfüllt sein müssen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Die Notsituation muss außergewöhnlich sein, – ihr Eintritt muss sich der Kontrolle des Staates entziehen, und – sie muss den Haushalt erheblich beeinträchtigen. <p>Naturkatastrophen sind in Orientierung an der Staatspraxis zur Amtshilfe nach Artikel 35 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 Grundgesetz unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden (z.B. Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre, Massenerkrankungen). Außergewöhnliche Notsituationen, die sich der staatlichen Kontrolle entziehen, mithin auf äußeren Einflüssen</p>

beruhen, die nicht oder im Wesentlichen nicht der staatlichen Kontrolle unterliegen, können beispielsweise sein:

- besonders schwere Unglücksfälle im Sinne des Artikels 35 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 Grundgesetz, d.h. Schadensereignisse von großem Ausmaß und von Bedeutung für die Öffentlichkeit, die durch Unfälle, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten absichtlich herbeigeführt werden;
- eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks, wie beispielsweise der aktuellen Finanzkrise, die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebietet.

Auch ein Ereignis von positiver historischer Tragweite, wie die Deutsche Wiedervereinigung, das einen erheblichen Finanzbedarf auslöst, kann einen Anwendungsfall der Klausel bilden.

Zyklische Konjunkturverläufe i.S. von Auf- und Abschwung sind demgegenüber keine außergewöhnlichen Ereignisse. Diesen ist im Rahmen der Schuldenregel allein durch die Konjunkturkomponente Rechnung zu tragen.

Das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage bezieht sich auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden und etwaigen vorbeugenden Maßnahmen. Gleiches gilt zur Bewältigung und Überwindung einer außergewöhnlichen Notsituation.

Der zur Inanspruchnahme der Ausnahme im Einzelfall erforderliche Parlamentsbeschluss muss mit qualifizierter Mehrheit (Mehrheit der Mitglieder des Bundestages) gefasst werden. Dieser Beschluss kann ein Gesetzesbeschluss sein. Denkbar ist aber auch ein Parlamentsbeschluss, der in der Regel im Zusammenhang mit der Beschlussfassung über das Haushaltsgesetz erfolgt, mit dem Kreditaufnahmen über die Regelgrenzen hinaus ermöglicht werden.

<p>²Dieser Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der nach Satz 1 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.</p>	<p>Die Rückführung der nach § 6 zusätzlich aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraums zu erfolgen. Für die Angemessenheit des Rückführungszeitraums ist neben dem Ausmaß der zusätzlichen Kreditaufnahme auch die Einschätzung der konjunkturellen Lage von Bedeutung. Ebenso wie die die Abbauverpflichtung für das Kontrollkonto nach § 7 überlagert auch eine Rückführungspflicht für die nach § 6 aufgenommenen zusätzlichen Kredite zwangsläufig den Konjunkturzyklus und die Konjunkturkomponente. Andererseits stellt aber die Rückführungspflicht sicher, dass die in der Ausnahmesituation aufgenommenen Schulden möglichst zeitnah zurückgeführt werden und kein Anreiz für eine extensive Auslegung der Ausnahmeregelung geschaffen wird. Sowohl die Rückführungspflicht binnen eines angemessenen Zeitraums als auch ein konjunkturgerechter Abbau des Kontrollkontos muss jeweils beide Gesichtspunkte berücksichtigen. Die Rückführungspflicht kann sowohl durch einnahmeseitige als auch ausgabeseitige Maßnahmen erfüllt werden.</p>
<p>§ 7 Kontrollkonto</p>	<p>Die Vorschrift regelt das Kontrollkonto nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 4 Grundgesetz und die Berechnung der zu buchenden Abweichungen.</p>
<p>(1) ¹ Weicht die tatsächliche Kreditaufnahme von dem Betrag ab, der sich nach Abschluss des betreffenden Haushaltsjahres auf der Grundlage der tatsächlichen Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt nach § 2 als Obergrenze ergibt, wird diese Abweichung auf einem Verrechnungskonto (Kontrollkonto) verbucht. ² Soweit von der Ausnahmeregelung des Artikels 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz Gebrauch gemacht worden ist, ist der zu verbuchende Betrag um die aufgrund des entsprechenden Beschlusses erhöhte Nettokreditaufnahme zu bereinigen. ³ Die zu verbuchende Abweichung wird jährlich zum 1. März des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres festgestellt und im weiteren Jahresverlauf aktualisiert, abschließend zum 1. September des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres.</p>	<p>Absatz 1 Satz 1 legt fest, dass der konjunkturelle Verschuldungsspielraum anhand der tatsächlichen Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes des abgelaufenen Haushaltsjahres neu berechnet wird. Die ermittelte zulässige konjunkturelle Verschuldung bzw. der zu erzielende konjunkturbedingte Überschuss wird dann auf den Betrag der tatsächlichen Nettokreditaufnahme angerechnet. Ist die Ausnahmeregelung des Artikels 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz in Anspruch genommen worden, so erfolgt eine Bereinigung um den Betrag, um den die Nettokreditaufnahme aufgrund des entsprechenden Beschlusses erhöht wurde. Der verbleibende Betrag ist im nächsten Schritt mit der nach Absatz 1 Satz 3 zulässigen strukturellen Verschuldung unter Einbeziehung der tatsächlichen finanziellen Transaktionen zu vergleichen. Abweichungen (positive wie negative) werden auf dem Kontrollkonto verbucht.</p>

<p>(2) ¹Bei negativem Saldo ist auf einen Ausgleich des Kontrollkontos hinzuwirken. Der negative Saldo des Kontrollkontos soll einen Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. ²Das maßgebliche Bruttoinlandsprodukt bestimmt sich nach § 4.</p>	<p>Die Regelung in Absatz 2 zielt darauf ab, dass der negative Saldo des Kontrollkontos einen Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten soll. Daher ist generell auf einen Ausgleich des Kontrollkontos hinzuwirken.</p>
<p>(3) Ist der Saldo des Kontrollkontos negativ und überschreitet der Betrag des Saldos 1 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, verringert sich die Kreditermächtigung nach § 2 Absatz 1 Satz 2 jeweils im nächsten Jahr um den überschießenden Betrag, höchstens aber um 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt; die Verringerung wird nur wirksam in Jahren mit positiver Veränderung der Produktionslücke.</p>	<p>Die in Absatz 3 geregelte Abbauverpflichtung wird so konjunkturunschädlich wie möglich gestaltet, damit die durch § 2 Absatz 2 gewährleistete konjunkturgerechte Finanzpolitik in möglichst geringem Umfang durch die Belastungen aus der Abbauverpflichtung überlagert wird. Dies wird dadurch sichergestellt, dass einerseits eine Abbauverpflichtung nur in Jahren mit positiver Veränderung der Produktionslücke eintritt und diese auf einen Anteil von 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt limitiert wird, andererseits die Abbauverpflichtung bereits bei Überschreitung eines Schwellenwertes von 1 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt einsetzt, also deutlich vor Erreichen des in Artikel 115 Absatz 2 Satz 4 Grundgesetz normierten Schwellenwertes. Die Abbauverpflichtung kann sowohl durch einnahmeseitige als auch ausgabeseitige Maßnahmen erfüllt werden.</p>
<p>§ 8 Abweichungsrechte bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan</p>	<p>Durch diese Vorschrift werden die Regelungen des Artikels 115 Absatz 2 Satz 4 und 5 Grundgesetz zum Kontrollkonto für den Fall konkretisiert, dass im Haushaltsvollzug ein Nachtragshaushalt erforderlich wird. Denn die tatsächliche Inanspruchnahme dieser im Rahmen des Vollzugs erforderlich gewordenen zusätzlichen Kreditermächtigung wird nach der Systematik des Artikels 115 Absatz 2 Satz 4 Grundgesetz auf dem Kontrollkonto verbucht.</p>
<p>¹Bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan kann die nach § 2 Absatz 1 Satz 2 ermittelte zulässige Kreditaufnahme bis zu einem Betrag in Höhe von 3 vom Hundert der veranschlagten Steuereinnahmen überschritten werden.</p>	<p>Satz 1 erlaubt eine beschränkte Ermächtigung zur Überschreitung der nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz zulässigen Obergrenze für die Kreditermächtigung im Rahmen eines Nachtragshaushaltes, der aufgrund einer nicht vorhergesehenen Entwicklung der Einnahmen oder Ausgaben erforderlich werden kann, ohne dass eine Ausnahmesituation nach Absatz 2 Satz 6 vorliegt. Dies setzt voraus, dass der Entwicklung durch</p>

	Bewirtschaftungsmaßnahmen nicht entgegengewirkt werden kann. Die Obergrenze für eine Überschreitung der Regelgrenze der strukturellen Verschuldung im Rahmen eines Nachtrags wird in Höhe von 3 vom Hundert der veranschlagten Steuereinnahmen festgelegt.
² In diesem Nachtrag dürfen keine neuen Maßnahmen veranschlagt werden, die zu Mehrausgaben oder zu Mindereinnahmen führen.	Satz 2 beinhaltet das Verbot, mit dem Nachtrag neue Maßnahmen (z.B. auch Leistungsverbesserungen) zu veranschlagen, die zu Mehrausgaben oder zu Mindereinnahmen führen. Mit dieser Regelung wird ausdrücklich sichergestellt, dass die strukturelle Verschuldungskomponente nicht durch zusätzliche diskretionäre Maßnahmen erhöht wird und damit die für die strukturelle Verschuldung geltende Grenze umgangen wird. Die Regelung gilt vielmehr nur für unvorhergesehene Abweichungen, die sich im Vollzug ergeben haben und die bestehenden Kreditermächtigungen überschreiten und damit einen Nachtragshaushalt erforderlich machen.
³ Zur Ermittlung der Konjunkturkomponente wird ausschließlich die erwartete wirtschaftliche Entwicklung aktualisiert.	Satz 3 bestimmt, dass zur Neuermittlung der Konjunkturkomponente zum Zeitpunkt der Aufstellung des Nachtragshaushalts allein eine Veränderung des erwarteten Bruttoinlandsproduktes berücksichtigt und keine neue Potenzialschätzung vorgenommen wird.
⁴ Die Regelungen des § 7 bleiben unberührt.	Satz 4 stellt klar, dass eine auf der zusätzlichen Ermächtigung beruhende Überschreitung der Regelgrenze der strukturellen Verschuldung im Unterschied zur Sondersituation nach § 6 das Kontrollkonto belastet. Kreditaufnahmen aufgrund des Nachtragshaushaltes, die sich in der rückwirkenden Betrachtung nach § 7 als strukturell erweisen und zur Überschreitung der Grenze nach § 2 Absatz 1 Satz 2 führen, werden daher auf dem Kontrollkonto verbucht. Hierdurch ist die Einhaltung des Grundsatzes nach Artikel 115 Grundgesetz sichergestellt.
§ 9 Inkrafttreten; Übergangsregelung	
(1) Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft. (2) Dieses Gesetz ist erstmals auf den Bundeshaushalt des Jahres 2011 anzuwenden. (3) § 2 Absatz 1 dieses Gesetzes findet im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2015 mit der Maßgabe Anwen-	Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten und konkretisiert in Absatz 3 auf der Grundlage der Ermächtigung in Artikel 143d Absatz 1 Grundgesetz den für den Bund bis Ende des Jahres 2015 geltenden Anpassungspfad.

dung, dass das strukturelle Defizit des Haushaltsjahres 2010 ab dem Jahr 2011 in gleichmäßigen Schritten zurückgeführt wird.	
--	--

1.1.3 *Andere Lösungsansätze und Modelle zur Schuldenbegrenzung*

Die Kommission hat die folgenden abweichenden Lösungsansätze und Modelle diskutiert:

1.1.3.1 *Verbot der Neuverschuldung*

Die strikteste Beschränkung der Aufnahme neuer Schulden war die Forderung nach einem generellen Verbot jeglicher Netto-Neuverschuldung.²⁴ Es bindet die Ausgabemöglichkeiten des Staates an die tatsächlichen Einnahmen, das heißt in jeder Haushaltsperiode wären Einnahmen und Ausgaben so in Ausgleich zu bringen, dass der Schuldenstand nicht erhöht wird. Der Staatsverschuldung wäre damit eine absolute Grenze gesetzt. Die Verankerung eines Nettoneuverschuldungsverbots im Grundgesetz hätte Interpretationsspielräume im Zusammenhang mit der Verschuldungsregelung weitgehend ausgeschlossen. Das Modell senkt die bestehende Staatsschuld zwar nicht, relativiert sie aber zumindest. Bei steigendem nominalen BIP bewirkt ein Neuverschuldungsverbot, dass die Schuldenstandsquote (das Verhältnis des Umfangs der öffentlichen Schulden zum BIP) eine rückläufige Tendenz aufweist. Bereits mittelfristig hätte dies zur Folge, dass das Konvergenzkriterium des Vertrags von Maastricht – der öffentliche Bruttoschuldenstand soll 60 Prozent des nominalen BIP nicht übersteigen – nach vielen Jahren des Überschreitens wieder erfüllt würde.

Die Verankerung eines absoluten Schuldenverbots im Grundgesetz wurde in der Regel auch von den Kommissionsmitgliedern, die sich grundsätzlich für ein Schuldenverbot aussprachen, nicht verlangt. Sie forderten zwar ein Schuldenverbot, konzidierten aber, dass eine Neuverschuldung auch künftig noch in besonderen, genau abgegrenzten Ausnahmefällen, wie etwa Naturkatastrophen, zulässig sein sollte.²⁵ Diese Ausnahmen müssten dann

24 *MdB Ernst Burgbacher (FDP), Protokoll 5. Sitzung, S. 135 A; Minister Hartmut Möllring (Niedersachsen), ebd. S. 138 D.*

25 *MdB Ernst Burgbacher (FDP), Protokoll 5. Sitzung, S. 135 B, Amtschef Dr. Walter Schön (Bayern), Protokoll 7. Sitzung, S. 185 D; MdL Dr. Matthias Rößler, Protokoll 7. Sitzung, S. 195 B; Ministerpräsident Christian Wulff (Niedersachsen), Protokoll 14. Sitzung, S. 452 A; Ministerpräsident Stanislaw Tillich (Sachsen), Protokoll 15. Sitzung, S. 474 A.*

aber von den Parlamenten mit qualifizierten Mehrheiten beschlossen und mit einem jeweils verbindlichen Tilgungsplan versehen werden. Die Anwendungsfälle wären auf eine Art „Notverschuldung“ zu begrenzen. Andere Ansätze zur Schuldenbegrenzung, wie die Novellierung des Artikels 115 Grundgesetz, die Schweizer Schuldenbremse oder die Einführung der Maastricht-Kriterien auf nationaler Ebene, ließen dem gegenüber weitergehende Ausnahmen zu, wodurch die Staatsverschuldung auch in ihrem relativen Verhältnis zum BIP weiter anwachsen könnte.²⁶

Gegen ein striktes, absolutes Neuverschuldungsverbot wurde eingewandt, dass die Möglichkeit zur Kreditfinanzierung in bestimmten Situationen zweifellos sinnvoll und aus volkswirtschaftlicher Sicht sogar indiziert sein könne. Wenn der Staat seiner Stabilisierungsfunktion gerecht werden wolle, benötige er geeignete wirtschaftspolitische Instrumente, zu denen zum Beispiel die Möglichkeit zur Schuldenaufnahme gehöre, um auf erforderliche Anpassungsprozesse Einfluss nehmen zu können. Gäbe es diese Möglichkeit nicht, bestünde die Gefahr einer prozyklisch wirkenden Haushaltspolitik. So würde ein konjunktureller Abschwung durch korrespondierende Ausgabenkürzungen verstärkt. Mit diesem Argument, das auf die automatischen Stabilisierungswirkungen der öffentlichen Steuer- und Transfersysteme verweist, lässt sich zwar keine dauerhaft hohe Kreditaufnahme, zumindest aber unter Stabilisierungsgesichtspunkten eine vorübergehende, den Konjunkturzyklus dämpfende Neuverschuldung hinreichend begründen. Auch dürfe die Bereitstellung öffentlicher Güter, zum Beispiel öffentlicher Mittel für Bildung, Forschung, Wachstum und Beschäftigung, nicht nur wegen der Durchsetzung normativer Regelungen zur Schuldenbegrenzung eingeschränkt werden. Zwar müsse der Ausgabenpfad der Haushaltsplanung grundsätzlich durch die zu erwartenden Einnahmen (ohne Kredite) begrenzt werden; sollte eine Kreditaufnahme aber dennoch erforderlich werden, müsse sie im Rahmen einer mittelfristigen Nachhaltigkeitplanung für die Folgejahre verbindlich zurückgeführt werden.²⁷

26 CDU/CSU-Bundestagsfraktion, K-Drs. 003, S. 6; MdB Winfried Kretschmann, K-Drs. 036, S. 3 und K-Drs. 091, S. 6; Beschluss des Bundesparteitages der FDP, K-Drs. 039, S. 2; FDP-Bundestagsfraktion, K-Drs. 094, S. 3 f.; FDP-Arbeitsgemeinschaft, K-Drs. 116; MdB Ernst Burgbacher/MdB Dr. Volker Wissing (FDP), K-Drs. 133, S. 3 ff. und S. 15-19; Minister Hartmut Möllring (Niedersachsen), Protokoll 7. Sitzung, S. 192 D.

27 MdB Fritz Kuhn (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Protokoll 2. Sitzung, S. 34 D f. und Protokoll 5. Sitzung, S. 138 B; MdB Bodo Ramelow (DIE LINKE.), Protokoll 6. Sitzung, S. 175 D; MdB Bodo Ramelow/MdB Dr. Axel Troost (DIE LINKE.), K-Drs. 047, S.5; MdB Winfried Kretschmann, K-Drs. 036; Dr. Dieter Vesper, K-Drs. 087; Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, AU 047, S. 14.

Vertreten wurde auch, dass eine Neuverschuldung unter intergenerativen Verteilungsgesichtspunkten in gewissem Umfang gerechtfertigt sein könne, wenn öffentliche Investitionen das Vermögen kommender Generationen erhöhten oder, vermittelt über ihre Produktivitätseffekte, künftige Erträge bewirkten. Diese Umverteilungswirkung der Staatsschuld sei wünschenswert, um auch die künftigen Nutznießer der heutigen Investitionen über die Zins- und Tilgungslasten an der Finanzierung zu beteiligen.²⁸

Insgesamt bestand bei den Kommissionsmitgliedern weitestgehend Einigkeit darüber, dass es strengere Regeln gegen neue Schulden geben müsse.²⁹ Von einer Minderheit wurde hingegen die Meinung vertreten, dass für die gegenwärtig geltenden Verschuldungsregelungen der Finanzverfassung kein Veränderungsbedarf bestehe, wenn zur Verschuldungsprävention die Basis der Steuereinnahmen durch Erhöhung der Beiträge von privatem Vermögen und Kapital verbreitert werde. Die einseitige Fixierung auf Defizitziele verhindere vielmehr eine problemadäquate Finanzpolitik. Bei der Beurteilung der Entwicklung des Schuldenstands sei zudem zu berücksichtigen, dass sein Anwachsen zu großen Teilen die Folge umfangreicher Steuersenkungen sowie auf den Ausnahmefaktor „Finanzierung der Deutschen Einheit“ zurückzuführen sei.³⁰

Im Übrigen bestand bei allen Kommissionsmitgliedern, die sich für ein Neuverschuldungsverbot aussprachen, die grundsätzliche Übereinstimmung, dass den Gebietskörperschaften bis zum Inkrafttreten verbindlicher Grenzen ein Übergangszeitraum eingeräumt werden müsse. Erst wenn die Ausgangslage eines in etwa ausgeglichenen Haushalts erreicht sei, könne eine Schuldenbremse verbindlich werden. Andererseits bedeute dies aber nicht, dass nicht auch für die Übergangszeit ein Verschuldungsabbaupfad vereinbart werden könne. In der 5. Sitzung konstatierte der Vorsitzende Dr. Peter Struck, MdB (SPD)³¹, dass in der Kommission einheitlich die Auffassung bestehe, ein absolutes Verschuldungsverbot ohne Ausnahmen für besondere Situationen (Notfälle) sei nicht anzustreben. Es gebe zwar sachliche Gründe, die Staatsverschuldung einzuschränken, begrenzte Ausnahmeregelungen müssten dabei aber vorgesehen werden.

28 SVR, K-Drs. 002, S. 1 f.; Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, K-Drs. 013, S. 23 f.

29 MdB Dr. Volker Wissing (FDP), Protokoll 2. Sitzung, S. 35 A

30 MdB Bodo Ramelow/MdB Dr. Axel Troost (DIE LINKE.), K-Drs. 047; Dr. Dieter Vesper, K-Drs. 087.

31 Protokoll 5. Sitzung, S. 123 D

Einen strikten Vorschlag brachte die Bundestagsfraktion der FDP ein. Da den verschiedenen Modellen einer Schuldenbegrenzung kritisch entgegengehalten werden könne, dass sie entweder durch fest vorgegebene Höchstgrenzen die Haushaltssouveränität und die Gestaltungsspielräume der Parlamente einschränkten oder interpretationsbedingte Ausnahmen zuließen und damit nicht effektiv wirkten, sprachen sich ihre Vertreter³² für einen „wirklichen Systemwechsel“ in der Finanzverfassung aus. Der beste Weg sei, den Haftungsverbund mit der Ausfallgarantie der Bund-Länder-Gemeinschaft aufzulösen und die Länder in die Schuldenselbstverantwortung zu entlassen. Eine Einschränkung der Garantie der bundesstaatlichen Gemeinschaft, den einzelnen Gliedstaaten im Fall von Finanzkrisen zu helfen, sei ein geeignetes Mittel der Selbstbindung an eine nachhaltige Fiskalpolitik. Die Haftungsbegrenzung könne dazu beitragen, die Anreize für die einzelnen Regierungen zu verstärken, selbständig Haushaltsdisziplin zu wahren. Als Folge einer Haftungsbegrenzung oder eines Haftungsausschlusses müsse ein Kreditgeber bei Kreditvergabe an Länder deren Bonität und das damit gegebene Kreditausfallrisiko einschätzen. Bei drohender Überschuldung verschlechtere sich das Rating hochverschuldeter Gebietskörperschaften mit der Folge einer Kapitalmarktdisziplinierung durch Risikozuschläge. Unsolide Haushalte würden mit höheren „Überziehungszinsen“ bestraft. Indem die Kredite über das zivilrechtliche Haftungsregime den Kräften des Kapitalmarkts ausgesetzt würden, erlange der Zins wieder seine natürliche Steuerungs- und Rationalisierungsfunktion. Auch von der Gläubigerseite würden die positiven Anreizeffekte unterstützt. Ab einem gewissen Punkt der Verschuldung einer Gebietskörperschaft müssten die Gläubiger mit einem Verlust ihrer Kreditmittel rechnen und stellten wahrscheinlich die Kreditvergabe ein. Selbst wenn die politischen Entscheidungsträger weitere Kreditmittel nachfragten, wären sie auf dem Finanzmarkt nicht erfolgreich, was einer weitergehenden Verschuldung bzw. einer Überschuldung der Gebietskörperschaft entgegenwirkte.

Eine ähnliche Lösung zur Begrenzung der Neuverschuldung schlug der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium (BMF) vor.³³ Aus dem bundesstaatlichen oder bündischen Prinzip, einem Strukturmerkmal des Grundgesetzes, ergebe sich unmittelbar eine Pflicht zu bundesstaatlicher Hilfeleistung. Dies gelte im Verhältnis Bund-Länder wie umgekehrt im Verhältnis der Länder zum Bund, ebenso im Verhältnis der Länder unterei-

32 *FDP-Bundestagsfraktion, K-Drs. 094, S. 4; FDP-Arbeitsgemeinschaft, K-Drs. 116, S. 3; MdB Ernst Burgbacher (FDP), Protokoll 5. Sitzung, S. 135 B und S. 164 B.*

33 *Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, K-Drs. 013, S. 11ff. und auch Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, K-Drs. 010, S. 34 f mit Minderheitsvotum S. 35 ff.*

ander. Eine strikte „No-bail-out-Klausel“ sei somit zwar ausgeschlossen. Für den Fall einer von der jeweiligen Regierung „unverschuldeten“ Haushaltskrise, zum Beispiel im Falle exogener Schocks, internationaler Konjunkturkrisen oder Naturkatastrophen, müsse eine Beistandsverpflichtung erhalten bleiben. Um aber die Eigenverantwortung der Länder für ihre Haushaltsentwicklung stärker hervorzuheben, solle das Verschulden einer Gebietskörperschaft für ihre extreme Haushaltsnotlage bei der Ausgestaltung und Bemessung der bundesstaatlichen Hilfeleistung berücksichtigt werden. Die bundesstaatliche Beistandsverpflichtung, also die Haftung der Gebietskörperschaften nach dem bündischen Prinzip, solle beschränkt oder mit Auflagen versehen werden können. Sollten finanzielle Hilfen und regelgebundene Maßnahmen zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin keine nachhaltige Konsolidierung bewirken, wäre das für private Wirtschaftsunternehmen im Falle ihrer Überschuldung durchzuführende Insolvenzverfahren, mit gewissen Einschränkungen bei den Voraussetzungen und der Abwicklung, auf Gliedstaaten zu übertragen. Ziel müsse es sein, die Gläubiger über ihre Kreditausfallquote an den Kosten der Finanzkrise zu beteiligen.

Ähnlich unterstützte der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern³⁴ unter Hinweis auf das so genannte Berlin-Urteil des Bundesverfassungsgerichts³⁵ eine Begrenzung der Einstandspflicht der Solidargemeinschaft. Das Gericht habe in seiner Entscheidung die finanzielle Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Länder hervorgehoben und die Hürden bzw. Maßstäbe zur Gewährung von Sanierungshilfen bei Bestehen einer extremen Haushaltsnotlage deutlich angehoben.

Verwiesen wurde zudem auf die Situation in den USA.³⁶ Dort fehle eine allgemeine bundesstaatliche Beistandspflicht. Die Gliedstaaten hätten in der Regel selbst bei unverschuldeter, extremer Haushaltsnotlage keinen Anspruch auf Bundeshilfe. Damit sei es dem Kapitalmarkt überlassen, in jedem Einzelfall die Bonität einer Gebietskörperschaft zu bestimmen und Risikoprämien zu ermitteln. Bei steigender Verschuldung müssten die Bundesstaaten mit höheren Zinsbelastungen rechnen und hätten somit ein starkes Eigeninteresse, ihre (Neu-) Verschuldung nachhaltig zu senken.

Bei der weit überwiegenden Mehrheit in der Kommission fanden die Vorschläge zur Einschränkung der bundesstaatlichen Beistandsverpflichtung keine Unterstützung. Ausdrücklich wurde eingewandt, dass der Verzicht auf eine föderale Einstandspflicht nicht nur präventiv

34 *AU 047, S. 24 f.*

35 *BVerfGE 116, 327*

36 *Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, K-Drs. 010, S. 28 f.*

wirke. Das den Banken drohende Kreditausfallrisiko verteuere die Finanzierungskosten der öffentlichen Hand ganz allgemein und treibe sogar die Kreditkosten für bereits bestehende Verpflichtungen erheblich in die Höhe.³⁷

Zusammenfassend stellte der Vorsitzende Dr. Peter Struck, MdB (SPD), in der 5. Kommissionssitzung fest, dass eine Regelung zur Schuldenbegrenzung, die an die Konkursfähigkeit von Gebietskörperschaften anknüpfe, wegen klar fehlender Konsensperspektive nicht weiter erörtert werden solle.³⁸

1.1.3.3 *Vorschläge zur Neubestimmung des Investitionsbegriffs*

Artikel 115 Grundgesetz in der seit 1969 geltenden Fassung, der inhaltsgleich in die meisten Landesverfassungen aufgenommen wurde, bindet die Höhe der Schuldenaufnahme an die Höhe der Investitionen, wobei Ausnahmen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts möglich sind. Begründet wird diese so genannte „Goldene Regel der Finanzpolitik“ mit dem Konzept der investitionsorientierten Verschuldung, nach dem die künftigen Nutznießer der heutigen Investitionen an den Finanzierungslasten beteiligt werden sollen. Die finanziellen Lasten zukunftsgerichteter Staatsausgaben werden damit generationengerecht verteilt.³⁹ Allerdings stellt die Abgrenzung des Investitionsbegriffs ein zentrales Problem bei der Anwendung von Artikel 115 Grundgesetz dar. Da zwar nicht die dem bisherigen Artikel 115 Grundgesetz zugrunde liegenden Bruttoinvestitionen, wohl aber die Nettoinvestitionen den Kapitalstock steigern und dadurch den nachfolgenden Generation ein größeres Vermögen verschaffen, wurde die Finanzierung von Investitionen mittels Krediten von der Kommission nicht grundsätzlich in Frage gestellt.⁴⁰ Dennoch war man sich weitgehend einig, dass die derzeitige Definition des Investitionsbegriffs in ihrer Funktion als Verschuldungsbegrenzung zumindest modernisierungsbedürftig sei. Zum einen sei die haushaltsrechtliche Abgrenzung von Investitionen nicht systematisch, zum anderen stehe dem Vermögenszugang kein Vermögensabgang in Form von Veräußerungen oder Abschreibungen gegenüber. Als Investitionen sollten künftig nur noch nachweislich den öffentlichen Vermögensbestand ausweitende sowie zukunftsfähige Ausgaben in Betracht gezogen werden. Die Investitionen seien somit als

37 *Deutscher Städtetag, K-Drs. 084, S. 11; Bundesminister Peer Steinbrück (SPD), Protokoll 5. Sitzung, S. 155 C.*

38 *Protokoll 5. Sitzung, S. 123 D*

39 *SVR, K-Drs. 002, S. 1 f., S. 32 ff.*

40 *MdB Jochen-Konrad Fromme (CDU/CSU), Protokoll 2. Sitzung, S. 31 D; Senator Dr. Thilo Sarrazin (Berlin), ebd. S. 32 C.*

Nettoinvestitionen darzustellen. Würden Investitionen mit Krediten finanziert, müsse sichergestellt werden, dass auch der Werteverzehr der beschafften Güter und Dienstleistungen abgebildet werde. Kapitalstock schmälernde Transaktionen, Privatisierungen und kalkulatorische Abschreibungen müssten demzufolge als Desinvestition von den Investitionen abgezogen werden und verringerten somit die erlaubte Kreditlinie von Bund und Ländern.⁴¹

Neben diesen Einschränkungen diskutierte die Kommission auch eine an Nachhaltigkeit orientierte Ausweitung des Investitionsbegriffs. Ausgaben für öffentliche Bildung hätten Vorleistungscharakter für den privaten Sektor. Sie trügen dazu bei, das Produktionspotenzial und das Produktivitätsniveau der Unternehmen zu vergrößern. Sie seien Voraussetzung für die Innovationsfähigkeit einer Volkswirtschaft und somit für einen höheren Wachstumspfad.⁴² Das Gleiche gelte auch für die Produktivität öffentlicher Ausgaben in Forschung und Entwicklung. Auch diese hätten überwiegend investiven Charakter.⁴³

Dem wurde entgegengehalten, dass sich in Abhängigkeit von dem zugrunde gelegten Investitionsbegriff unterschiedlich hohe Spielräume für die Kreditaufnahme der öffentlichen Hand ergäben. Bei Berücksichtigung einer weiter gefassten Nettoinvestitionsquote, zum Beispiel durch die Einbeziehung von Bildungsinvestitionen, müsse aber auch eine Kompatibilität dieser investitionsorientierten Verschuldung mit den Bestimmungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts sichergestellt werden.⁴⁴ Auch gebe es praktische Schwierigkeiten bei der Operationalisierung des erweiterten Vermögens- und Investitionsbegriffs zum Beispiel im Hinblick auf Bildungsinvestitionen, insbesondere bei der Ermittlung des Abschreibungsbedarfs. Es dürfe nicht vernachlässigt werden, dass Humankapital ein sehr schnell veraltendes Gut sei, weshalb diese Investitionen in kürzester Zeit wieder abzuschreiben seien. Angesichts der demographischen Entwicklung sei es zweifelhaft, ob Bildungsinvestitionen überhaupt eine positive Vermögenswirkung erzielen könnten.⁴⁵ Zudem seien Bildungsausgaben zum großen Teil laufende Ausgaben, weil Personalausgaben.⁴⁶ Nur weniger als 10 Prozent der staatlichen Bildungsausgaben könnten als

41 Senator Dr. Thilo Sarrazin (Berlin), Protokoll 2. Sitzung, S. 32 C; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, K-Drs. 037, Ziff. 7 und K-Drs. 095 sowie Gesetzentwurf, K-Drs. 040; Dr. Dieter Vesper, K-Drs. 087; Bundesverband Deutscher Banken, K-Drs. 120, S. 29.

42 MdB Fritz Kuhn (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Protokoll 2. Sitzung, S. 34 D, MdB Bodo Ramelow (DIE LINKE.), ebd. S. 37 C.

43 Dr. Dieter Vesper, K-Drs. 087, S. 12ff.

44 Bundesminister Peer Steinbrück (SPD), Protokoll 5. Sitzung, S. 148 C

45 Bundesminister Peer Steinbrück (SPD), Protokoll 17. Sitzung, S. 508 A

46 Ministerpräsident Prof. Dr. Georg Milbradt (Sachsen), Protokoll 2. Sitzung, S. 40 A

Nettobildungsinvestitionen angesetzt werden.⁴⁷ Auch werfe die Berücksichtigung der Ausgaben für das Humankapital zahlreiche Abgrenzungsprobleme auf. Bildung sei kein handelbares Gut, das man im Falle einer Haushaltsnotlage verkaufen könne. Ähnliches gelte für Investitionen in technologisches Wissen.⁴⁸

Vor diesem Hintergrund setzte sich in den Kommissionsberatungen die Einschätzung durch, dass jedwede Bezugnahme auf den Investitionsbegriff als Schuldenschanke verzichtbar sei. Jegliche Kreditfinanzierung von Investitionen berge die Gefahr, eine Verschuldungsbegrenzung aufzuweichen. Auch sei jede Konkretisierung des Investitionsbegriffs in der Praxis zum Scheitern verurteilt, dieses Kriterium somit ungeeignet. Artikel 115 Grundgesetz solle durch eine gänzlich andere Regelung ersetzt werden.⁴⁹ Dem wiederum wurde die Befürchtung entgegengehalten, dass Haushaltskonsolidierungen künftig noch stärker als bisher über Kürzungen von Investitionen erfolgten, wenn die Kreditfinanzierung von Nettoinvestitionen gänzlich ausgeschlossen wäre.⁵⁰

Angesichts der dargelegten Probleme einer Ausrichtung der zulässigen Verschuldung an der Höhe der Investitionen sprachen sich Bundesminister Peer Steinbrück (SPD) und andere Kommissionsmitglieder⁵¹ ausdrücklich gegen das Nettoinvestitionskonzept aus. Stattdessen zog die Kommission im Ergebnis eine pauschalisierende Lösung für strukturelle Verschuldungsspielräume vor, wie sie auch der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt enthält.⁵²

47 SVR, K-Drs. 002, S. 5 und S. 81

48 MdL Winfried Kretschmann, K-Drs. 036, S. 3

49 MdL Winfried Kretschmann, K-Drs. 036; MdB Dr. Hans-Peter Friedrich (CDU/CSU), K-Drs. 049; Bundesminister Peer Steinbrück (SPD), Protokoll 17. Sitzung, S. 508 A; ähnlich Minister Hartmut Möllring (Niedersachsen), Protokoll 5. Sitzung, S. 139 B.

50 Bundesbank, K-Drs. 120, S. 31

51 Bundesminister Peer Steinbrück (SPD), Protokoll 5. Sitzung, S. 126 B sowie Protokoll 11. Sitzung, S. 318 B und S. 331 D; auch MdB Dr. Volker Wissing (FDP), ebd. S. 322 B; Minister Dr. Helmut Linssen (Nordrhein-Westfalen), ebd. S. 326 C; Ministerpräsident Prof. Dr. Georg Milbradt (Sachsen), ebd. S. 329 A.

52 Bundesminister Peer Steinbrück (SPD), Protokoll 17. Sitzung, S. 508; Minister Dr. Helmut Linssen (Nordrhein-Westfalen), ebd. S. 509 D.

1.1.3.4 Schweizer Schuldenbremse

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN⁵³ empfahl als wirksame Begrenzung der Verschuldung eine grundsätzliche Bindung der Ausgaben an die Entwicklung der Einnahmen, korrigiert um einen auf wissenschaftlich-empirischer Basis ermittelten Konjunkturfaktor. In konjunkturell guten Zeiten sollten Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet werden und in konjunkturell schlechten Zeiten antizyklisch wirkende Haushaltsdefizite zulässig sein. Über einen Konjunkturzyklus betrachtet ergäben sich somit ausgeglichene Haushalte.

Der Vorschlag orientierte sich an dem in der Schweiz erstmalig bei der Aufstellung des Bundeshaushalts 2003 praktizierten Modell einer Schuldenbremse. Danach sollten die im Haushaltsvoranschlag des Bundes zu bewilligenden Gesamtausgaben einen Ausgabenplafond als Produkt aus geschätzten Einnahmen und Konjunkturfaktor nicht überschreiten, wobei „außerordentliche“ Einnahmen nicht zu den geschätzten Einnahmen zählten. Der Konjunkturfaktor entsprach dem Quotienten aus dem geschätzten realen BIP gemäß langfristig geglättetem Trend und dem voraussichtlichen realen Bruttoinlandsprodukt im Voranschlagsjahr. Ausnahmen von dieser Begrenzung des Höchstbetrages der Gesamtausgaben waren gesetzlich definiert und bedurften der Bewilligung durch National- und Ständerat. Überschritten die in der Staatsrechnung ausgewiesenen Gesamtausgaben den Höchstbetrag, so waren die Mehrausgaben in den Folgejahren zu kompensieren. Hierfür maßgeblich war ein außerhalb der Staatsrechnung geführtes Ausgleichskonto. Fehlbeträge des Ausgleichskontos waren im Verlauf mehrerer Jahre durch Kürzung der Höchstbeträge für die Gesamtausgaben auszugleichen.

Zusätzlich zu den durch diese Schuldenbremse erlaubten Ausgaben sollten nach dem Vorschlag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Bund und Ländern kreditfinanzierte Ausgaben für Nettoinvestitionen, die den Kapitalstock der öffentlichen Hand stärkten, erlaubt sein, wobei aber der derzeitige Investitionsbegriff deutlich eingeschränkt werden sollte, indem Privatisierungen und kalkulatorische Abschreibungen, welche nachweislich den Kapitalstock schmälern, von den getätigten Ausgaben für Investitionen abzuziehen seien. Insgesamt könne so eine Kreditfinanzierung konsumtiver Staatsausgaben dauerhaft ausgeschlossen und die Handlungsfähigkeit von Haushaltspolitik in der Zukunft gesichert werden.

⁵³ BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, K-Drs. 040 und 095; MdB Fritz Kuhn (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Protokoll 5. Sitzung, S. 137 D; MdB Anja Hajduk (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), ebd. S. 147 D ff. und Protokoll 7. Sitzung, S. 192 A.

Von den Kritikern⁵⁴ dieses Modells wurde darauf verwiesen, dass die Schweizer Schuldenbremse noch keinem Praxistest in einer konjunkturellen Abschwungphase standgehalten habe. Ganz im Gegenteil hätte die Schweiz die Schuldenbremse zunächst für einige Jahre ausgesetzt und nachträglich „Übergangsbestimmungen“ geschaffen, nach denen diskretionäre Finanzierungssalden nicht auszuweisen waren. Auch gliedere die Schweiz konjunktursensible Ausgaben wie die Arbeitslosenversicherung und große Infrastrukturprojekte aus dem der Schuldenbegrenzung unterliegenden Staatshaushalt aus.

Elemente dieses Modells, wie die grundsätzliche Berücksichtigung der Konjunktorentwicklung und ein Ausgleichskonto, hat die Kommission in ihren Vorschlag aufgenommen.

1.1.3.5 Übertragung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts

Deutschland hat sich im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt verpflichtet, seine Finanzpolitik am Ziel eines ausgeglichenen Staatshaushalts auszurichten. Dabei müssen die auf europäischer Ebene gültigen Kreditbegrenzungsvorschriften als Vorgaben angenommen werden. Das gesamtstaatliche Defizit darf danach nur in Ausnahmefällen die Grenze von 3 Prozent des BIP übersteigen, wobei im Verfahren zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite gemäß Artikel 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft Bund und Länder sowie ausgegliederte Haushalte und Sozialversicherungsträger zusammen betrachtet und danach die konkreten Defizitdaten für den Gesamtstaat berechnet werden. Der Finanzplanungsrat hat zwar im Jahr 2002 beschlossen, den nach diesen Kriterien zulässigen Verschuldungsrahmen im Verhältnis 45:55 zwischen Bund und Ländern aufzuteilen und diese Aufteilung ab dem Jahr 2004 einzuhalten. Dieser Beschluss ist für die Haushaltsgesetzgeber der Gebietskörperschaften jedoch nicht verbindlich. Eine Reform müsse mithin bei den Kreditbegrenzungsregeln auf nationaler Ebene ansetzen.⁵⁵ Auf der Basis der prinzipiell gemeinsamen Verpflichtung von Bund, Ländern und Gemeinden auf die europäischen Vorgaben wurde in der Kommission eine Aufteilung der Verschuldungsgrenzen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts zwischen Bund und Ländergesamtheit diskutiert. Da die gemeinschaftsrechtlich normierten Verschuldungs- bzw. Defizitgrenzen für die Bundesrepublik Deutschland als Gesamtstaat gelten, seien die Kriterien des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts als Grundlage innerstaatlicher Verschuldungsgrenzen in die föderale Finanzverfassung zu übertragen.

⁵⁴ MdB Petra Merkel (SPD), Protokoll 5. Sitzung, S. 131 D

⁵⁵ SVR, K-Drs. 002, S. 2

In diesem so genannten Nationalen Stabilitätspakt seien dann, unter angemessener Berücksichtigung der strukturellen Unterschiede zwischen den Ländern die auf die einzelnen Länder jeweils entfallenden Verschuldungsobergrenzen und die vorgeschriebenen jährlichen Abbauschritte des strukturellen Defizits festzulegen. Anzuknüpfen sei an den Close-to-Balance-Ansatz des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts. Demnach sollte sich die strukturelle Neuverschuldung der Bundesrepublik Deutschland (unter symmetrischer Berücksichtigung der Konjunkturlage) auf jährlich maximal 0,5 Prozent des BIP (nominal) belaufen.

Die Einführung verbindlicher, an den Grundsätzen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts orientierter Verschuldungs- und Schuldenstandsobergrenzen wurde von vielen Mitgliedern mit zum Teil unterschiedlichen Akzentuierungen als sinnvoll erachtet.⁵⁶

Auch ein modifiziertes EU-Verschuldungskriterium wurde vorgeschlagen. Danach sollte als Bemessungsgrundlage der „Drei-Prozent-Regel“ nicht das BIP, sondern die Finanzkraft der Gebietskörperschaften – sozusagen die Wirtschaftskraft des Staates – zugrunde gelegt werden. Auf dieser Grundlage würde zum einen der Verschuldungsspielraum insgesamt um ca. 80 Prozent geringer ausfallen und könnte zum anderen der Verschuldungsplafond problemlos auf Bund, Länder und Gemeinden aufgeteilt werden⁵⁷.

Aber auch auf die Gefahren bei der Festlegung einer an festen Prozentsätzen orientierten Schuldenschanke wurde hingewiesen. Jede starre Aufteilung von Verschuldungs- und Schuldenstandsquoten werde bei einer Reihe hochverschuldeter Gebietskörperschaften auf erheblichen Widerstand stoßen, wenn sie unmittelbar zur Verengung des haushaltspolitischen Handlungsspielraums führe.⁵⁸

Die Orientierung am Close-to-Balance-Ansatz des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts findet sich in dem von der Kommission entwickelten Vorschlag zur Schuldenbegrenzung wieder.

56 CDU/CSU-Bundestagsfraktion, K-Drs. 003, Ziff. III; BMWi, K-Drs. 010, S. 33; Deutscher Städte- und Gemeindebund, K-Drs. 004, S. 3; Ministerpräsident Peter Harry Carstensen (Schleswig-Holstein), K-Drs. 041; Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, AU 047, S. 15 ff; Bundesminister Dr. Thomas de Maizière (CDU/CSU), Protokoll 5. Sitzung, S. 132 D; auch Landtag Mecklenburg-Vorpommern: Beratende Äußerung durch den Landesrechnungshof, AU 047.

57 MdL Winfried Kretschmann, K-Drs. 036 und 091.

58 Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, K-Drs. 010, S. 23.

1.1.3.6 *Konjunkturbereinigte, investitionsorientierte Verschuldungsbegrenzung*

Das von der Kommission beigezogene Sondergutachten⁵⁹ des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) „Staatsverschuldung wirksam begrenzen“ enthielt einen Vorschlag für die Reform der gegenwärtigen Regelungen zur Verschuldungsbegrenzung, der sich am Modell einer einnahmeorientierten Ausgabenpolitik orientierte. Danach sollte Staatsverschuldung nicht pauschal verboten, sondern am Grundgedanken des Artikels 115 Grundgesetz festgehalten werden. Eine zulässige Verschuldung sollte aber auf die das öffentliche Vermögen erhöhenden Investitionen und die Glättung kurzfristiger Einnahmeschwankungen beschränkt werden. Zugleich sollten durch ein darauf abgestimmtes Regelwerk die Einhaltung dieser Verschuldungsbegrenzung sichergestellt und gleichwohl erfolgte Verstöße sanktioniert werden.⁶⁰

In seinem Gutachten forderte der SVR eine langfristig objektbezogene, an den Nettoinvestitionen orientierte Verschuldungsbegrenzung. Er regte an, den Investitionsbegriff in Artikel 115 Grundgesetz zu modifizieren. Abschreibungen seien herauszurechnen, da Ersatzinvestitionen nicht zu einer Erhöhung des staatlichen Reinvermögens führten, Einnahmen aus Desinvestitionen wie zum Beispiel Privatisierungserlöse seien gegenzurechnen und Doppelzählungen bei verschiedenen Gebietskörperschaften zu vermeiden, so dass in der Summe nur eigenfinanzierte Nettoinvestitionen über Kredite finanziert werden dürften.⁶¹

Der SVR rechnete bei der Realisierung seines Modells einer investitionsorientierten Verschuldung mit einer langfristig konstanten gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote von etwas unter 40 Prozent des BIP. Zudem sei die Präzisierung des Investitionsbegriffs im Haushaltsgrundsätzegesetz sowie in der Bundeshaushaltsordnung und den Landeshaushaltsordnungen leicht umzusetzen.

Die des Weiteren vom SVR vorgeschlagene Schuldenschranke knüpfte im Sinne einer einnahmeorientierten Ausgabenpolitik an die konjunkturbereinigte Entwicklung der regulären Einnahmen und damit an die „Schweizer Schuldenbremse“⁶² an. Die Konjunkturbereinigung zur Ermittlung des Ausgabenplafonds solle nach einem aggregierten Verfahren erfolgen, indem die (Steuer-) Einnahmen mit einem Konjunkturfaktor multipliziert werden.

59 SVR, K-Drs. 002

60 SVR, K-Drs. 002, S. 3

61 SVR, K-Drs. 002, S. 3 und 4

62 Siehe Teil II 1.1.3.4

In Zeiten einer ungünstigen Konjunktur mit unterausgelasteten Produktionskapazitäten, in denen das tatsächliche BIP unter seinem Trendwert liege, nehme der Konjunkturfaktor einen Wert größer eins an. Die Ausgaben dürften dann über den laufenden Einnahmen liegen; das damit verbundene konjunkturelle Finanzierungsdefizit sei zulässig. Eine günstige konjunkturelle Entwicklung schlage sich in einem Konjunkturfaktor von kleiner eins nieder. Von dieser Ausgabenregel dürfe nur in eng zu definierenden Ausnahmesituationen – etwa im Fall von Naturkatastrophen oder schweren Rezessionen und gegebenenfalls nur mit Zustimmung einer Zwei-Drittel-Mehrheit der Parlamente – abgewichen werden. Die bisherige Ausnahme der „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ falle nicht darunter. Sie erlaube zwar im Prinzip eine stabilisierende Wirkung der Finanzpolitik in einem konjunkturell ungünstigen Umfeld, habe sich aber als unpräzise und nicht justizabel erwiesen und sei viel zu häufig in Anspruch genommen worden.

Ein virtuelles Ausgleichskonto solle dazu dienen, das offensichtliche Spannungsverhältnis zwischen einer strikten Ausgabenregel auf der einen und der Notwendigkeit eines gewissen diskretionären politischen Handlungsspielraums auf der anderen Seite zu lösen. Es nehme im Wesentlichen die im Haushaltsvollzug auftretenden Finanzierungsdefizite oder Finanzierungsüberschüsse aufgrund von Schätzfehlern oder diskretionären Eingriffen auf. Die mit diesen Finanzierungsdefiziten einhergehenden Belastungen des Ausgleichskontos würden temporär hingenommen, müssten aber spätestens, wenn die Grenze des Ausgleichskontos erreicht sei, wieder abgebaut werden. Im Gegensatz zum Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt, der jährliche Defizite von bis zu 3 Prozent in Relation zum nominalen BIP zulässt, wollte der SVR eine engere Begrenzung des Ausgleichskontos vornehmen. Die Obergrenze solle bei 2 Prozent des nominalen BIP liegen und könne jeweils zur Hälfte vom Bund und der Ländergemeinschaft in Anspruch genommen werden.⁶³ Dem jeweiligen Stand des Ausgleichskontos komme zusätzlich die Funktion eines Frühwarnsystems für finanzpolitische Fehlentwicklungen zu.⁶⁴

Zur Unterstützung dieser einnahmeorientierten Ausgabenpolitik hielt der SVR Sanktionsmechanismen für unverzichtbar.⁶⁵ Bei wiederholten Verstößen gegen die Regelungen könne für den Bund zum Beispiel ein Zuschlag auf die Einkommensteuerschuld erhoben werden, mit einer expliziten Bindung des Aufkommens aus diesem „Schuldensoli“ an eine Rückführung des Ausgleichskontos. Bei den Ländern seien analog Zuschläge zur Grund-

⁶³ SVR, K-Drs. 002, S. 5 ff. und S. 100 ff.

⁶⁴ SVR, K-Drs. 002, S. 110

⁶⁵ SVR, K-Drs. 002, S. 112 ff.

erwerbsteuer möglich, mit denen das Ausgleichskonto zurückzuführen sei.⁶⁶

Mit ähnlichem Tenor wurden weitere Empfehlungen zur Beseitigung der stetig steigenden Neuverschuldung vorgeschlagen. Der Bund und die Länder sollten eine verbindliche Schuldenbremse mit dem Ziel einführen, ihre Haushalte über einen Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen zu gestalten und die zulässige Verschuldung nur an den Nettoinvestitionen auszurichten. Dabei komme es in konjunkturell schlechten Zeiten zwar zu antizyklisch wirkenden Haushaltsdefiziten, über einen Konjunkturzyklus hinweg könne aber ein weiterer Anstieg des Schuldenstands vermieden werden. Über die Kreditierung von Nettoinvestitionen hinaus könne mit einer Zwei-Drittel-Parlamentsmehrheit eine weitere Kreditaufnahme beschlossen werden. Deckungslücken im Haushaltsvollzug, welche durch Schätzfehler im Aufstellungsverfahren begründet seien und durch Kredite finanziert werden müssten, seien auf einem Ausgleichskonto zu erfassen.⁶⁷

Aus dem Vorschlag des SVR findet sich das Instrument eines Ausgleichskontos zur Kontrolle der konjunkturzyklusneutralen Verschuldung in den Empfehlungen der Kommission wieder, die Orientierung der zulässigen Verschuldung an den Nettoinvestitionen⁶⁸ hat die Kommission nicht aufgenommen.

1.1.3.7 Konjunkturzyklusneutrale Schuldenbegrenzung

Auch die Fraktionen der CDU/CSU und SPD⁶⁹ konstatierten auf Grund der Höhe und der Entwicklung des in Deutschland aufgelaufenen Schuldenstands, dass sich die derzeit geltende Verschuldungsregelung des Artikels 115 Grundgesetz bzw. die analogen Regelungen in den Landesverfassungen nicht bewährt haben. Sie befürworteten eine Reform, die einerseits eine ausreichende Flexibilität zur Bewältigung angespannter Haushaltssituationen und globaler Herausforderungen biete. Andererseits solle die Neuregelung dauerhaft tragfähige Haushalte durch Senkung der Schuldenstandsquote und der damit verbundenen Zinslast gewährleisten. Ziel müsse es sein, die Einnahmehasis des Staates zu sichern, finanzpolitische Spielräume zurückzugewinnen und dabei eine präventive Wirkung zu entfalten. Die Grundlage der neuen Schuldenregelung solle sich im Wesentlichen am

⁶⁶ SVR, K-Drs. 002, S. 120 ff.

⁶⁷ BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, K-Drs. 040 und 095; MdB Dr. Hans-Peter Friedrich (CDU/CSU), K-Drs. 049 und K-Drs. 041.

⁶⁸ Siehe auch Teil II 1.1.3.3

⁶⁹ CDU/CSU-Fraktion K-Drs. 097, 123; SPD-Fraktion, K-Drs. 127; auch Bundesminister Peer Steinbrück (SPD), Protokoll 5. Sitzung, S. 126A ff.

Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt⁷⁰ orientieren, ohne dabei eine absolut starre Begrenzung vorzugeben. Eine konjunkturelle Komponente könne zwar bei der jährlichen Haushaltsaufstellung berücksichtigt werden, mittelfristig, also über einen Konjunkturzyklus hinweg, müsse der Haushalt aber ausgeglichen sein. Ausnahmen dürften nur in sehr eng definierten Sondersituationen und mit qualifizierter Parlamentsmehrheit zugelassen werden.

Auf diesen Grundüberlegungen aufbauend, legte Bundesminister Peer Steinbrück (SPD)⁷¹ in der 11. Kommissionssitzung am 14. Februar 2008 einen Vorschlag für eine neue Schuldenregelung im Grundgesetz vor. Dieser bestand aus vier Komponenten: einer strukturellen und einer konjunkturellen Verschuldungskomponente, einem Ausgleichskonto und einer Ausnahmeklausel.

Die strukturelle Verschuldungskomponente setzt den im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt vereinbarten so genannten Close-to-balance-Ansatz um. Dabei solle dessen Zielsetzung eines strukturellen Haushaltsausgleichs als erfüllt gelten, wenn das Haushaltsdefizit insgesamt nicht mehr als 0,5 Prozent des BIP – 0,35 Prozent Bund und 0,15 Prozent Länder – beträgt. Dieser Verschuldungsspielraum solle der öffentlichen Hand ohne Begründungspflicht als pauschaliertes Finanzierungsinstrument insbesondere für Investitionen und Nachhaltigkeitsausgaben zustehen. Unter der langfristigen realistischen Annahme, dass das BIP nominal um mehr als 0,5 Prozent jährlich steige, bedeute diese Vorgabe für die am BIP gemessene Schuldenstandsquote, dass sie sich von derzeit 63 Prozent systematisch verringern werde.

Auch wenn die Globalisierung die Reichweite nationalstaatlicher Politik und damit einer nationalstaatlichen Steuerung bzw. Beeinflussung von Wachstum und Konjunktur einschränke, müsse es dennoch die Möglichkeit geben, im Haushaltsverlauf finanzpolitisch konjunkturstabilisierend zu wirken. Dementsprechend sollen mit einer rechnerischen konjunkturellen Verschuldungskomponente bei der Aufstellung des Haushalts in konjunkturrell guten Zeiten Kreditspielräume eingeschränkt bzw. Haushaltsüberschüsse erzielt, hingegen in konjunkturrell schlechten Zeiten ein Anstieg der Kreditaufnahme erlaubt bzw. in Kauf genommen werden.

Um die Einhaltung der grundsätzlich zulässigen strukturellen Verschuldungsgrenze im Haushaltsvollzug zu kontrollieren, solle ein Ausgleichskonto eingerichtet werden, auf dem die nicht-konjunkturbedingten Abwei-

⁷⁰ Siehe Teil II 1.1.3.5

⁷¹ Protokoll 11. Sitzung, S. 318 A ff. und BMF, K-Drs. 096.

chungen im Vollzug der einzelnen Haushaltsjahre dokumentiert werden. Die jeweiligen Belastungen oder Gutschriften sollen erfasst und der Saldo einer verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Ausgleichspflicht unterworfen werden. Gleiche sich der Saldo des Ausgleichskontos über einen längeren Zeitraum nicht automatisch aus und übersteige der Saldo des Kontos einen bestimmten, noch festzulegenden Schwellenwert – zum Beispiel 1 bis 2 Prozent des BIP –, trete automatisch eine Abbauverpflichtung, gegebenenfalls ein Sanktionsmechanismus in Kraft.

Schließlich solle für haushaltspolitische Notlagen, zum Beispiel Naturkatastrophen, eine Ausnahmeklausel geschaffen werden, um einen besonderen Finanzbedarf durch zusätzliche Kreditaufnahme decken zu können. Um auch hier keinen Missbrauch zuzulassen, solle für deren Anwendung mindestens die Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit des Deutschen Bundestages oder analog eine entsprechende, in den Landesverfassungen festzulegende Mehrheit erforderlich sein. Mit dem Genehmigungsbeschluss solle zudem über Auflagen zur Rückführung der Schuldenaufnahme entschieden werden. Darüber hinaus solle die gesamte Verschuldungsregelung in einen Kontroll- und Sanktionsmechanismus eingebettet werden um sicherzustellen, dass von den festgelegten Prinzipien nicht abgewichen werde.

Nach den Berechnungen des Bundesfinanzministeriums würde diese neue Schuldenbegrenzungsregelung dem Gesamtstaat, gemessen am heutigen Niveau des BIP, einen Verschuldungsspielraum von 12 Milliarden Euro eröffnen und damit wesentlich restriktiver wirken als die derzeitige Beschränkung durch Artikel 115 Grundgesetz.

Die Vertreter der Fraktion der SPD unterstützten insbesondere die Einführung einer strukturellen und einer konjunkturellen Verschuldungskomponente.⁷² Sie sahen allerdings in der vom Bundesfinanzminister vorgeschlagenen 0,5 Prozent-Grenze keinen ausreichenden Verschuldungsrahmen, um bei Bedarf die notwendigen Mittel für dringende Investitionen nicht nur in Sach-, sondern auch in Humankapital bereitstellen zu können. Sie plädierten deshalb dafür, den Spielraum zu erweitern und eine strukturelle Verschuldungsmöglichkeit bis zu 0,75 Prozent des BIP zuzulassen.

Auch die Deutsche Bundesbank⁷³ begrüßte die Einführung einer konjunkturellen Verschuldungskomponente. Sie wies zudem eindringlich darauf hin, dass eine diskretionäre Stabilisierungspolitik nicht nur in konjunkturellen

⁷² K-Drs. 127 und auch für die SPD-Projektgruppe: Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz), K-Drs. 132.

⁷³ K-Drs. 120, S. 26

Schwächeperioden zum Einsatz kommen dürfe. Ein über einen Konjunkturzyklus hinweg anzustrebender ausgeglichener Staatshaushalt erfordere, die entstandene Staatsverschuldung in späteren Aufschwungphasen wieder abzubauen. Nur dann seien die in einzelnen Jahren anfallenden Defizite mit Blick auf die gesamte Staatsverschuldung unproblematisch. Zudem seien Sanktionsmechanismen erforderlich, um Fehlsteuerungen zu vermeiden.

Während die Fraktionen der CDU/CSU und SPD hinsichtlich der Berücksichtigung einer Konjunkturkomponente und der grundsätzlichen Orientierung am Europäischen Stabilitätspakt übereinstimmten, lehnten die Vertreter der Fraktion der CDU/CSU die vom Bundesfinanzminister vorgeschlagene strukturelle Verschuldungskomponente ab. Die Eröffnung einer jährlichen Neuverschuldungsmöglichkeit gefährde das Ziel dauerhaft ausgeglichener Haushalte und stelle den kontinuierlichen Abbau des Schuldenstands in Frage. Zudem sei die Aufteilung des zulässigen strukturellen Defizits zwischen Bund und Ländern problematisch.

Der Vorschlag von Bundesminister Peer Steinbrück (SPD) bildete die Grundlage für die weiteren Diskussionen.

1.1.4 *Diskussionsverlauf*

Die Auswertung der Anhörung der Sachverständigen⁷⁴, die vorgeschlagenen Modelle zur Schuldenbegrenzung⁷⁵ und die Diskussionsbeiträge in den Kommissionssitzungen hatten erkennen lassen, dass die weit überwiegende Mehrheit der Kommissionsmitglieder durch die wachsende Verschuldung von Bund und Ländern deren Gestaltungsmöglichkeiten zur Entwicklung ihrer jeweiligen Wachstumspotenziale erheblich beeinträchtigt sah. Nur durch Rückführung des Anteils der durch Zinsausgaben gebundenen Haushaltsmittel könnten die notwendigen finanzpolitischen Gestaltungsspielräume für die Finanzierung von Zukunftsaufgaben zurückgewonnen werden. Die freiwerdenden Mittel seien insbesondere in Beschäftigung und

⁷⁴ *Protokoll 4. Sitzung und K-Drs. 035 (Findhilfe); Sachverständige (K-Drs.): Prof. Dr. Charles Beat Blankart (022), Prof. Dr. Lars P. Feld (024), Prof. Dr. Clemens Fuest (019), Prof. Dr. Ulrich Häde (021), Staatssekretär Dr. Benjamin-Immanuel Hoff (032), Prof. Dr. Bernd Huber (018), Prof. Dr. Martin Junkernheinrich (034), Prof. Dr. rer. soc. Gebhard Kirchgässner (027), Prof. Dr. Kai A. Konrad (020), Prof. Dr. Stefan Koriath (017), Dr. Jürgen Kröger (029), Prof. Dr. Thomas Lenk (026), Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Meyer (014), Dr. Christian Müller (028), Prof. Dr. Wolfgang Renzsch (016), Prof. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider (031), Prof. Dr. Helmut Seitz (023), Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M. (030) sowie Prof. Dr. Bert Rürup und Prof. Dr. Wolfgang Wiegand (SVR) (033).*

⁷⁵ *Siehe Teil II 1.1.3*

Bildung zu investieren, um so nachhaltiges Wachstum zu generieren.⁷⁶ Nach überwiegender Meinung sollte die Ausgestaltung einer künftigen Schuldenschranke zudem in einem gewissen Maße konjunkturflexibel sein und begrenzte Ausnahmen zulassen.⁷⁷

Im Gegensatz zur Mehrheitsauffassung brachten die Vertreter der Fraktion DIE LINKE.⁷⁸ zum Ausdruck, dass aus ihrer Sicht die Neuverschuldung weniger ein tatsächliches Verschuldungsproblem, sondern vielmehr ein Einnahmenproblem sei; daher lief ihr Vorschlag darauf hinaus, anstelle eines Schuldenverbots vorrangig die Einnahmehasis der Steuereinnahmen zu verbreitern.

Am 23. Juni 2008 legten die Vorsitzenden im Lichte der bisherigen Beratungen erste „Eckpunkte zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ vor.⁷⁹ Mit dem Ziel, für nachhaltige und generationengerechte öffentliche Finanzen zu sorgen, schlugen sie vor, die künftige Schuldenaufnahme wirksam und dauerhaft zu begrenzen. Die folgenden Ausgangspunkte sollten als Grundlage für die weiteren Beratungen und als Rahmen für die schwierige Suche nach Kompromissen dienen:

- gemeinsamer Rahmen/Auftrag für Bund und Länder in Artikel 109 Grundgesetz: struktureller Haushaltsausgleich im Mehrjahreszeitraum (z.B. im Konjunkturzyklus),
- Konkretisierung für den Bund in Artikel 115 Grundgesetz, Konkretisierung in den Ländern durch jeweiligen Verfassungs-/Haushaltsgesetzgeber,
- Berücksichtigung von Vorgaben aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt, z.B. Nichtberücksichtigung von Privatisierungserlösen, Geltung für Haushaltsaufstellung und Vollzug,
- Festlegung eines individuellen Starttermins auf Grundlage eines strukturell ausgeglichenen Haushalts (individuelle Übergangsregelung für den Bund und die einzelnen Länder).

Die Konkretisierung der skizzierten Eckpunkte und die politische Klärung offener Punkte sollten einer Arbeitsgruppe 1 (Frühwarnsystem, Konsolidie-

⁷⁶ *Protokoll 2. Sitzung: CDU/CSU-Fraktion, K-Drs. 123, S. 1; SPD-Fraktion, K-Drs. 127, S. 6; MdL Winfried Kretschmann, Protokoll 14. Sitzung, S. 458 D.*

⁷⁷ *MdB Fritz Kuhn (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Protokoll 14. Sitzung, S. 462 C; Regierender Bürgermeister Klaus Wowereit (Berlin), Protokoll 15. Sitzung, S. 477 A.*

⁷⁸ *K-Drs. 47, S. 5 f*

⁷⁹ *K-Drs. 128*

rungshilfen, Schuldengrenze)⁸⁰ unter Leitung der beiden Vorsitzenden übertragen werden.

In der 14. Sitzung der Kommission legte der Vorsitzende Dr. Peter Struck, MdB (SPD)⁸¹, seinen Standpunkt dar. Er sprach sich zwar für eine Schulden-schranke aus, hielt aber eine Schuldenbegrenzung auf 0,0 Prozent des BIP ohne Ausnahmeregelungen für unrealistisch. Eine vernünftige Obergrenze für die strukturelle Neuverschuldung sollte zwischen 0,75 Prozent (wie von der SPD-Fraktion vorgeschlagen) und 0,0 Prozent (wie aus den Reihen der CDU/CSU gefordert), gegebenenfalls bei 0,5 Prozent (wie von Bundesminister Peer Steinbrück (SPD) genannt) liegen. Eine flankierende Konsolidierungshilfe für Länder in besonders schwieriger Haushaltslage sei zudem wohl unumgänglich. Der Vorsitzende Ministerpräsident Günther H. Oettinger (Baden-Württemberg)⁸² ergänzte, er setze auf die Verankerung eines Schuldenrahmens für Bund und Länder in Artikel 109 Grundgesetz, mit Ausgestaltungen für den Bund in Artikel 115 Grundgesetz und für die Länder in den jeweiligen Landesverfassungen. Die Auffassung, eine neue Schuldenregel müsse gemeinsam für Bund und Länder gelten, wurde auch von weiteren Kommissionsmitgliedern geteilt.⁸³

Zur Vorbereitung der Erörterungen in der im o. g. Eckpunktepapier der Vorsitzenden avisierten Arbeitsgruppe 1 legte das Bundesfinanzministerium⁸⁴ einen synoptisch aufbereiteten Vorschlag für die Gesetzestexte (Grundgesetz und Ausführungsgesetze) sowie ein Argumentationspapier zur Nichteinbeziehung der Sozialversicherungsträger vor. Der Vorschlag des Bundesfinanzministeriums wurde in der 2. Sitzung der Arbeitsgruppe 1 eingehend erörtert. Hierauf aufbauend entwickelte das Bundesfinanzministerium dann aus den vorliegenden Texten und den alternativen Vorschlägen überarbeitete Formulierungshilfen⁸⁵ für die gesetzliche Ausgestaltung einer neuen Schuldengrenze. Im Rahmen der weiteren Diskussion in der Arbeitsgruppe 1 wurden folgende Auffassungen vertreten:

80 Zu ihrer Zusammensetzung siehe Teil I 4.5

81 Protokoll 14. Sitzung, S. 448 C

82 Protokoll 14. Sitzung, S. 450 D

83 Bundesminister Dr. Thomas de Maizière (CDU/CSU), Protokoll 14. Sitzung, S. 453 B; Ministerpräsident Peter Harry Carstensen (Schleswig-Holstein), ebd. S. 454 A; MdB Dr. Michael Meister (CDU/CSU), ebd. S. 455 A; Ministerpräsident Peter Müller (Saarland), ebd. S. 456 D; Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz), ebd. S. 459 B; MdB Ernst Burgbacher (FDP), Protokoll 17. Sitzung, S. 522 C.

84 AG 1 - 07

85 AG 1 - 18

Schuldenschanke

Hinsichtlich des Grundtenors bestand weitgehende Übereinstimmung, den Grundsatz ausgeglichener Haushalte in eine Reform des Artikels 109 Grundgesetz aufzunehmen und so die nationalen Schuldenregeln in engem Bezug zu den europarechtlichen Verpflichtungen aus Artikel 104 EGV auszugestalten. Ebenso bestand Einvernehmen über die Notwendigkeit, jedenfalls in Notsituationen eine Kreditaufnahme zuzulassen.

Unterschiedliche Auffassungen bestanden hingegen über die Ausgestaltung einer Schuldenbegrenzung bis hin zur Forderung nach einem Schuldenverbot in Normalzeiten. Der Vorschlag des Bundesfinanzministeriums⁸⁶ schrieb in konjunktureller Normallage (bereinigt um eine konjunkturelle Komponente und ohne Berücksichtigung finanzieller Transaktionen) zwar grundsätzlich ausgeglichene Haushalte bei Bund und Ländern vor. Er ließ aber eine Abweichung beim Bund bis zu 0,35 Prozent und bei der Ländergesamtheit bis zu 0,15 Prozent des gesamtstaatlichen nominalen BIP zu (strukturelle Komponente), wobei der Saldo der finanziellen Transaktionen auf die Höchstgrenze anzurechnen sei und Defizite von Kommunen und Sozialversicherungsträgern unberücksichtigt bleiben sollten. Weitere Ausnahmen waren für den Fall außergewöhnlicher Ereignisse vorgesehen.⁸⁷

Restriktiver war der Vorschlag der Vertreter der Fraktion der FDP.⁸⁸ Er schrieb – außer für Notsituationen – ein absolutes Neuverschuldungsverbot fest, lediglich begrenzte Kassenverstärkungskredite sollten zulässig bleiben. Ähnlich forderte Niedersachsen⁸⁹, bei der Aufstellung der Haushaltspläne von Bund und Ländern nahezu ein absolutes Neuverschuldungsverbot zu beachten. Eventuelle Schuldenaufnahmen im Rahmen des Haushaltsvollzugs (z.B. in der Folge von Naturkatastrophen) müssten jeweils innerhalb von zwei Jahren getilgt werden.

Nordrhein-Westfalen⁹⁰ verlangte grundsätzlich ausgeglichene Haushalte. Kredite dürften zwar noch bis zur Höhe von 0,5 Prozent des BIP aufgenommen werden, in diesen Fällen sollte aber eine Rückführungsverpflichtung innerhalb von drei Jahren festgeschrieben werden. Ähnlich forderte auch MdB Jochen-Konrad Fromme (CDU/CSU)⁹¹ – bereinigt um konjunktur- und vermögensbedingte Effekte – ausgeglichene Haushalte. Die Rückführung

86 AG 1 – 18

87 Anlage 2 zu AG 1 - 07

88 K-Drs. 133

89 AG 1 - 04

90 AG 1 - 08

91 AG 1 – 10

von grundgesetzwidrig aufgenommenen Krediten sei spätestens nach zwei Jahren in die Haushaltspläne der folgenden drei Jahre einzustellen. Der Vorschlag von MdB Fritz Kuhn (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)⁹² schrieb über einen Konjunkturzyklus ausgeglichene Haushalte vor, ließ dabei aber Kredite bis zur Höhe der Nettoinvestitionen unberücksichtigt. Hamburg⁹³ hielt einen Haushaltsausgleich über einen Mehrjahreszeitraum für ausreichend. Ähnlich befürwortete Berlin⁹⁴, grundsätzlich ausgeglichene Haushalte vorzuschreiben, aber Abweichungen mit qualifizierter (noch festzulegender) Mehrheit im zuständigen Parlament zuzulassen. Der Deutsche Landkreistag⁹⁵ sprach sich im Gegensatz zum Vorschlag des Bundesfinanzministeriums für die Berücksichtigung der Kommunen und der Sozialversicherungen bei den Regelungen zur Schuldenbegrenzung aus. Der Deutsche Städtetag⁹⁶ erwartete, dass die strukturellen Verschuldungsspielräume der Kommunen nicht eingeschränkt würden. Landtagspräsident Martin Kayenburg⁹⁷ wies darauf hin, dass eine grundgesetzliche Schuldenregelung für die Länder die Grenzen der „Ewigkeitsgarantie“ in Artikel 79 Absatz 3 Grundgesetz nicht überschreiten dürfe, und forderte, dass für die Haushaltsgesetzgeber in den Ländern ausreichend Spielräume erhalten bleiben müssten.

Konjunkturelle Verschuldungskomponente

In der Arbeitsgruppe 1 wurde mehrheitlich ein „konjunkturbedingtes Atmen“ der Haushalte für erforderlich gehalten. Zum Verfahren der Konjunkturbereinigung bei Bund und Ländern existierten unterschiedliche Vorschläge. Ein Baustein des Vorschlags des Bundesfinanzministeriums⁹⁸ war eine konjunkturelle Verschuldungskomponente. Mit ihr sollte die zulässige konjunkturell bedingte Abweichung von einem in konjunkturellen Normalzeiten ausgeglichenen Haushalt berechnet und so die symmetrische Berücksichtigung des Konjunkturverlaufs sichergestellt werden. In konjunkturell schlechten Zeiten sollten eine zusätzliche Kreditaufnahme zugelassen und in konjunkturell guten Zeiten entsprechende Überschüsse erwirtschaftet werden. Weiche die tatsächliche von der zulässigen Kreditaufnahme ab, sollte diese Abweichung auf einem Verrechnungskonto (Kontrollkonto) erfasst werden.

92 AG 1 - 11

93 AG 1 - 05

94 AG 1 - 02

95 AG 1 - 12

96 K-Drs. 140

97 K-Drs. 134

98 AG 1 - 18

Nordrhein-Westfalen⁹⁹ schlug vor, auf eine besondere konjunkturelle Verschuldungskomponente zu verzichten und Konjunkturschwankungen über den zugelassenen Verschuldungsrahmen abzufangen. Der Vorschlag von MdB Fritz Kuhn (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)¹⁰⁰ verlangte, dass jede konjunkturbedingte Verschuldung über einen Konjunkturzyklus hinweg auszugleichen sei. Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz)¹⁰¹ brachte einen von der SPD-Seite erarbeiteten Vorschlag ein, demgemäß die Länder eigene Regelungen zur Glättung der Schwankungen ihrer Steuereinnahmen treffen könnten, dies allerdings an die Bedingung geknüpft sei, dass über den Konjunkturzyklus hinweg keine neue Verschuldung entstehen dürfe.

Strukturelle Verschuldungskomponente und Frage einer Begründungspflicht

Das Bundesfinanzministerium¹⁰² wollte als zweiten Baustein eine strukturelle Verschuldungskomponente einführen. Sie sollte so ausgestaltet sein, dass eine Verschuldung von bis zu 0,35 Prozent des BIP für den Bund und bis zu 0,15 Prozent für die Länder möglich sei. Bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz dürfe diese Grenze um bis zu 3 Prozent der veranschlagten Steuereinnahmen überschritten werden. Diesen begrenzten Verschuldungsspielraum wollte das Bundesfinanzministerium ohne eine Begründungspflicht als pauschaliertes Finanzierungsinstrument einräumen. Bund und Ländern sollte damit einerseits die Möglichkeit gegeben werden, ohne die Bindung an den Investitionsbegriff Maßnahmen zur dauerhaften Stärkung von Wachstum und nachhaltiger Entwicklung finanzieren zu können, ohne ihnen andererseits unbegrenzte Verschuldungsmöglichkeiten zu eröffnen. Alternativ legte das Bundesfinanzministerium¹⁰³ eine Formulierungshilfe vor, die den Grundsatz des Haushaltsausgleichs in den Vordergrund stellte und die strukturelle Verschuldung als begründungspflichtige Abweichung ausgestaltete.

Nach den Vorstellungen unter anderem von Niedersachsen¹⁰⁴ und von MdB Jochen-Konrad Fromme (CDU/CSU)¹⁰⁵ sollte eine strukturelle Verschuldung generell unzulässig sein. MdB Fritz Kuhn (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)¹⁰⁶

99 AG 1 - 08
100 AG 1 - 11
101 K-Drs. 132
102 AG 1 - 18
103 AG 1 - 18
104 AG 1 - 04
105 AG 1 - 10
106 AG 1 - 11

schlug vor, eine Kreditfinanzierung bis zur Höhe der Nettoinvestitionen zu ermöglichen. Der Vorschlag von Berlin¹⁰⁷ sah eine allgemeine (strukturelle und konjunkturelle), der von der SPD-Seite erarbeitete und von Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz) eingebrachte Vorschlag¹⁰⁸ sah eine strukturelle Verschuldungskomponente bis zur maximalen Höhe von 0,5 Prozent des BIP für den Bund und 0,25 Prozent für die Ländergemeinschaft vor. Gegebenenfalls sollte eine Verschuldung der Kommunen bis zur Höhe der Netto-Investitionen ermöglicht werden.

Nach den Vorstellungen Nordrhein-Westfalens¹⁰⁹ sollten die Haushalte von Bund und Ländern zukünftig grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden. Um auf den Konjunkturzyklus reagieren zu können, sollten nur eng begrenzte Möglichkeiten zur Kreditaufnahme bis zu insgesamt maximal 0,5 Prozent des BIP eingeräumt werden, wovon der Bund 45 % und die Länder 55 % in Anspruch nehmen dürften.

Nach dem Vorschlag von MdL Winfried Kretschmann¹¹⁰ sollte die strukturelle Verschuldungskomponente zeitlich gestaffelt werden, ab 2013 bis zu 0,75 Prozent des BIP und ab 2016 bis zu 0,50 Prozent des BIP betragen. Ab dem Jahr 2019 sollte dann ein Schuldenstopp greifen. Die Aufteilung der Schuldenschanke zwischen Bund und Ländern sollte nach der jeweiligen Finanzkraft erfolgen. Bei Überschreiten der Schuldenschanke sollten „Strafzahlungen“ in Höhe von 5 Prozent an einen Altschuldenhilfe-Fonds fällig werden.

Verrechnungskonto

Dritter Baustein des Modells des Bundesfinanzministeriums war ein Verrechnungskonto. Auf diesem sollten nach Abschluss des betreffenden Haushaltsjahres die im Haushaltsvollzug eingetretenen Abweichungen der tatsächlichen strukturellen Kreditaufnahme von der zulässigen Kreditaufnahme festgehalten werden. Bei Überschreiten festzulegender negativer Schwellenwerte entstehe eine Ausgleichspflicht.

Verschuldung in Ausnahmesituationen

Das Bundesfinanzministerium¹¹¹ hielt die möglichen Fallgestaltungen für eine zulässige Kreditaufnahme in Notsituationen für unüberschaubar und

107 AG 1 - 02

108 K-Drs. 132

109 AG 1 - 08

110 AG 1 - 19

111 AG 1 - 07

schlug deshalb vor, Notsituationen nicht tatbestandlich einzugrenzen, sondern an ein hohes parlamentarisches Quorum zu binden (zwei Drittel/drei Fünftel). Alternativ legte das Bundesfinanzministerium¹¹² eine Formulierungshilfe vor, nach der eine Kreditaufnahme in Fällen außergewöhnlicher Ereignisse, die sich der staatlichen Kontrolle entzögen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigten, mit Kanzlermehrheit beschlossen werden können sollte.

Höhere Hürden für eine Kreditaufnahme in außerordentlichen und unvorhersehbaren Notsituationen forderten Nordrhein-Westfalen¹¹³, MdB Fritz Kuhn (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)¹¹⁴ und MdL Winfried Kretschmann¹¹⁵. Sie sahen in allen Fällen eine Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des zuständigen Parlaments als erforderlich an. Der von der SPD-Seite erarbeitete Vorschlag¹¹⁶ sah vor, die Voraussetzungen für eine zusätzliche Kreditaufnahme in Krisensituationen inhaltlich zu definieren und im Übrigen an die „Kanzlermehrheit“ zu binden, damit die Exekutive bei außergewöhnlichen und unerwarteten Ereignissen, die sich der Kontrolle des Staates entzögen, stets voll handlungsfähig bleibe.

Tilgungspflicht

Das Bundesfinanzministerium¹¹⁷ sah schon aus begrifflichen und systematischen Gründen keine Pflicht zur Tilgung für die zulässige strukturelle Verschuldung vor, weil dann von einer Möglichkeit zur strukturellen Neuverschuldung nicht mehr die Rede sein könne. Eine Rückführungspflicht für die strukturelle Verschuldung trete nur insoweit ein, als die Regelgrenzen im Rahmen des Haushaltsvollzugs überschritten und die über das zulässige Maß hinausgehenden Kredite daher auf das Kontrollkonto gebucht worden seien. Wenn dann der Saldo des Kontrollkontos einen noch festzulegenden Schwellenwert (z.B. für den Bund 1,5 bzw. 2 Prozent des BIP) überschreite, solle die Ausgleichsverpflichtung einsetzen. Über den Umfang einer Rückführungspflicht der Verschuldung in Ausnahmesituationen solle fallweise gemäß Parlamentsbeschluss entschieden werden.

112 AG 1 – 18

113 AG 1 – 08

114 AG 1 – 11

115 AG 1 – 19

116 K-Drs. 132

117 AG 1 – 18

MdB Jochen-Konrad Fromme (CDU/CSU)¹¹⁸ forderte die Rückführung jeder vom Haushaltsplan abweichenden Verschuldung innerhalb von zwei Jahren. Berlin¹¹⁹ stellte die gleiche Forderung auf, ließ aber den Zeitraum offen. Nach dem Vorschlag von Nordrhein-Westfalen¹²⁰ sollte für die zulässige Verschuldung in Höhe von insgesamt maximal 0,5 Prozent des BIP eine Rückführungspflicht innerhalb von drei Jahren und für die Verschuldung in Notsituationen eine fallweise Rückführungspflicht gemäß Parlamentsbeschluss vorgeschrieben werden.

Inkrafttreten

Hinsichtlich des Termins des Wirksamwerdens einer neuen Schuldenregelung wies Staatsminister Karlheinz Weimar (Hessen)¹²¹ bereits in der 2. Kommissionssitzung darauf hin, dass die Länder auf Grund ihrer unterschiedlichen Ausgangslagen längere Übergangszeiträume bräuchten, um sich auf neue Schuldengrenzen vorzubereiten.

In der Arbeitsgruppe ließ das Bundesfinanzministerium den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regelungen zur Schuldenbegrenzung zunächst noch offen. Die Formulierungshilfe des Bundesfinanzministeriums¹²² zur Ausgestaltung der Konsolidierungshilfen sah aber vor, dass die Empfängerländer ihre Haushalte bis Ende 2014 konsolidieren sollten. Nordrhein-Westfalen¹²³ sah für den Bund den Termin 01.01.2012 vor und erwartete für die Länder ein noch festzulegendes, gestaffeltes Inkrafttreten. Der vom Land Berlin¹²⁴ erarbeitete Entwurf zur Neufassung von Artikel 109 Grundgesetz und der SPD-seitig erarbeitete Vorschlag¹²⁵ sahen ein gestaffeltes Inkrafttreten bis spätestens 01.01.2020 vor.

Aufbauend auf den Ergebnissen der Arbeitsgruppe 1 legten die Vorsitzenden zur Klausurtagung am 5. Februar 2009 ihre Vorschläge zur Änderung und Ergänzung der Verfassung vor.¹²⁶ Hiernach sollten die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden. Dieser Grundsatz sollte als erfüllt gelten, wenn die Einnahmen aus Krediten in konjunkturellen Normalzeiten 0,5 Prozent des BIP

118 AG 1 – 10

119 AG 1 – 02

120 AG 1 – 08

121 *Protokoll 2. Sitzung, S. 36 D*

122 AG 1 - 18

123 AG 1 - 08

124 AG 1 - 02

125 *K-Drs. 132*

126 *Vorsitzendenpapier für die Klausurtagung am 5. Februar 2009*

nicht überschritten. Eine höhere Verschuldung in Abschwungphasen sollte in Aufschwungphasen symmetrisch ausgeglichen werden. Ausnahmen sollten nur in Fällen von Naturkatastrophen und anderen außergewöhnlichen Notsituationen erlaubt sein. Die nähere Ausgestaltung dieser Vorgaben aus Artikel 109 Grundgesetz -neu- sollten die Länder im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen regeln.

Für den Verantwortungsbereich des Bundes schlugen die Vorsitzenden Änderungen in Artikel 115 Grundgesetz vor. Hiernach sollte der Bund von der in Artikel 109 Grundgesetz normierten Kreditobergrenze (0,5 Prozent des BIP) 0,35 Prozent in Anspruch nehmen dürfen. Eine erhöhte Verschuldung im Falle von Notsituationen sollte einen Beschluss der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages sowie die gleichzeitige Verabschiedung einer Rückführungsverpflichtung erfordern. Sollte die tatsächliche Kreditaufnahme des Bundes von der zulässigen Kreditobergrenze abweichen, sollten diese Abweichungen auf einem Kontrollkonto fortlaufend erfasst werden und bei Überschreiten eines Schwellenwerts von 1,5 Prozent des BIP zurückzuführen sein.

Die Vorsitzenden¹²⁷ machten klar, dass sie ihre o. g. Vorschläge als Ausgleich der heterogenen Interessenlagen und damit als Grundlage für einen Konsens in der Föderalismuskommission betrachteten. Der Vorsitzende Dr. Peter Struck, MdB (SPD)¹²⁸, verdeutlichte überdies für den Fall, dass keine Konsenslösung gefunden werde, dass der Bund für sich eigene Regelungen beschließen könnte. MdB Volker Kröning (SPD)¹²⁹ und Bundesminister Peer Steinbrück (SPD)¹³⁰ stellten die Notwendigkeit zur Einführung einer neuen Schuldenregel in engen Zusammenhang mit der Neuverschuldung zur Finanzierung der Maßnahmen im Rahmen des aktuellen Konjunkturpakets II. Auch MdB Antje Tillmann¹³¹ vertrat für die CDU/CSU-Fraktion die Auffassung, der Vorschlag der Vorsitzenden stelle einen tragfähigen Kompromiss dar, weil sie sehe, dass die von ihr eigentlich bevorzugte strikte Null-Verschuldungsgrenze in der Kommission keine Mehrheit finde. Umso wichtiger sei die Verpflichtung, bei positivem Konjunkturverlauf Schulden zurückzuführen. Allerdings halte sie insgesamt die zulässige strukturelle Verschuldung zusammen mit dem Schwellenwert zum Abbau des Ausgleichskontos und der Verschuldungsmöglichkeit in Notsituationen für zu großzügig bemessen. Auch Minister Dr. Helmut Linssen (Nordrhein-

127 *Protokoll 17. Sitzung, S. 497 A und S. 499 B*

128 *Protokoll 17. Sitzung, S. 497 B*

129 *Protokoll 17. Sitzung, S. 499 D*

130 *Protokoll 17. Sitzung, S. 506 C*

131 *Protokoll 17. Sitzung, S. 501 C*

Westfalen)¹³² unterstützte zwar ausdrücklich das Zustandekommen einer Schuldenbegrenzung, bezeichnete die im Vorsitzendenpapier vorgesehenen Grenzen aber als „wenig ehrgeizig“. MdB Dr. Volker Wissing¹³³ wiederholte die Forderung der FDP nach einem prinzipiellen Verschuldungsverbot und mahnte eindeutige Definitionen für eine konjunkturelle „Normallage“ und für „außergewöhnliche und unvorhersehbare Ereignisse“ an. Ministerpräsident Horst Seehofer (Bayern)¹³⁴ ließ keine Zweifel aufkommen, dass er weiterhin eine Beteiligung Bayerns an solidarischen Finanzhilfen mit dem Zustandekommen einer sehr stringenten Schuldenregelung verknüpfe. MdB Bodo Ramelow (DIE LINKE.)¹³⁵ machte unter anderem darauf aufmerksam, dass es verfassungsrechtliche Probleme aufwerfe, wenn man das Grundgesetz zu Lasten der Länder ändere und diesen eine Schuldenbremse „überstülpe“. Entsprechend argumentierte Landtagspräsident Martin Kayenburg.¹³⁶ Für die Landesparlamente lehnte er die Änderung des Artikels 109 Grundgesetz ab und verwies darauf, dass eine Schuldenregel für die Länder nur mit Zustimmung der Landesparlamente in den jeweiligen Landesverfassungen verankert werden könne.¹³⁷ Auch MdB Fritz Kuhn (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)¹³⁸ warnte vor einem Verfassungsstreit mit den Ländern und kritisierte außerdem die fehlende Verknüpfung der zugelassenen strukturellen Verschuldung mit Nettoinvestitionen, zum Beispiel in dem Bereich Bildung.

Bundesminister Peer Steinbrück (SPD)¹³⁹ wies unter anderem darauf hin, dass vom Vorschlag der Vorsitzenden nicht abgerückt werden sollte, für Bund und Länder gestaffelte Übergangsregelungen vorzusehen, die einen mehrjährigen Abschmelzungsprozess der strukturellen Neuverschuldung erlaubten.

Nach intensiver Diskussion der verschiedenen Auffassungen und Interessen im Plenum und in kleineren Beratungsrunden konnte der Vorsitzende Ministerpräsident Günther H. Oettinger (Baden-Württemberg) in der Klausurtagung am 5. Februar 2009 folgende auf einen Nenner gebrachte Eckpunkte „sowohl von seiten der Länder als auch von der B-Seite“ verkünden:¹⁴⁰

132 *Protokoll 17. Sitzung, S. 509B*

133 *Protokoll 17. Sitzung, S. 502C*

134 *Protokoll 17. Sitzung, S. 504A*

135 *Protokoll 17. Sitzung, S. 500C*

136 *Protokoll 17. Sitzung, S. 510D*

137 *Siehe Teil II 1.1.5*

138 *Protokoll 17. Sitzung, S. 505C und A*

139 *Protokoll 17. Sitzung, S. 506 D*

140 *Protokoll 17. Sitzung, S. 512 D ff.*

1. Ab dem Jahr 2011 sollen neue Verschuldungsregeln in Kraft treten, wobei – in Anlehnung an die Laufzeit des Solidarpakts II – bis zum Jahr 2019 Übergangsvorschriften gelten sollen.
2. Wie vorgeschlagen soll für den Bund ab dem Jahr 2016 eine begründungsfreie strukturelle Verschuldung auf 0,35 Prozent des BIP begrenzt werden.
3. Nach Auslaufen der Übergangsvorschriften besteht für die Länder erstmals im Jahr 2020 kein begründungsfreies Verschuldungsrecht mehr, auch nicht, wie bisher diskutiert, bis zur Grenze von 0,15 Prozent des BIP.
4. Die übrigen Vorschläge des Vorsitzendenpapiers zur Schuldenbegrenzung können unverändert belassen werden.

In der anschließenden Aussprache zog MdB Fritz Kuhn (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)¹⁴¹ den Zeitraum bis zum Jahr 2020 für die tatsächliche Umsetzung der für die Länder geltenden Schuldengrenze von null in Zweifel, Bundesminister Peer Steinbrück (SPD)¹⁴² bezeichnete die Übergangsplanung als sehr ehrgeizig. Ministerpräsident Prof. Dr. Wolfgang Böhmer (Sachsen-Anhalt)¹⁴³ unterstrich die Notwendigkeit, trotz aller Einschränkungen die Neuverschuldung bis zum Jahr 2020 auf null zu reduzieren, um die Zinsbelastung seines Landes nachhaltig zu senken.

Des Weiteren wurden die Vereinbarung der Defizitabbauaufgabe, die Definition außergewöhnlicher Notsituationen sowie die notwendige Parlamentsmehrheit für deren Feststellung, die Einbeziehung von Sondervermögen, die Verpflichtung zum (konjunkturgerechten) Ausgleich des Kontrollkontos und die Rücknahme der Klagen Bremens und des Saarlands vor dem Bundesverfassungsgericht diskutiert.

Im Ergebnis der Klausurtagung bestand über die Aufnahme einer Schuldenbegrenzung ins Grundgesetz weitgehendes Einvernehmen. Die Kommission vereinbarte, die Suche nach Lösungen für die noch bestehenden Konfliktpunkte einer kurzfristig einzuberufenden Ad-hoc-Arbeitsgruppe¹⁴⁴ aus Vertretern von Bund und Ländern zu übertragen.

In der Tagung der Ad-hoc-Arbeitsgruppe am 9. Februar 2009 wurde nach intensiver Diskussion über Formulierungsvorschläge zu Artikel 109 Grundgesetz [Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern] und Artikel 115 Grundgesetz [Kreditaufnahme, Grenzen] weitgehend Übereinstimmung erzielt.

141 *Protokoll 17. Sitzung, S. 520 B*

142 *Protokoll 17. Sitzung, S. 521 C*

143 *Protokoll 17. Sitzung, S. 520 D*

144 *Zu ihrer Zusammensetzung siehe Teil I 4.6*

Uneinigkeiten verblieben u. a. hinsichtlich der Formulierungen zur Rückführungspflicht beim Kontrollkonto, der Festlegung des Defizitabbaupfads für den Bund sowie der Frage der Einbeziehung der Kommunen und Sozialversicherungen in die Schuldenregelung.

Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz) stellte in der 18. Sitzung der Kommission am 12. Februar 2009 insbesondere die Punkte dar, zu denen die Ad-hoc-Arbeitsgruppe noch keine einheitliche Auffassung gefunden hatte. Der Vorsitzende Dr. Peter Struck, MdB (SPD), ergänzte, sämtliche Ergebnisse der Ad-hoc-Arbeitsgruppe seien in das der Kommission vorliegende „Fortgeschriebene Vorsitzendenpapier“¹⁴⁵ eingegangen.

In der folgenden Diskussion trat MdB Antje Tillmann (CDU/CSU)¹⁴⁶ dem Eindruck entgegen, es habe weitgehendes Einvernehmen bestanden, Sozialversicherungsträger und Kommunen bei der Abgrenzung der Vorgaben für die Defizitentwicklung außen vor zu lassen. Nach ihrer Auffassung hätten selbstverständlich die Länder die Verantwortung für ihre Kommunen und der Bund für die Sozialversicherungsträger, nur deshalb seien diese bei den Verschuldungsgrenzen nicht ausdrücklich aufgeführt. Der Vorsitzende Ministerpräsident Günther H. Oettinger (Baden-Württemberg)¹⁴⁷ kündigte zu dieser Problematik einen Vorschlag der Vorsitzenden an.

Zu der Diskussion um die Tilgungsregelungen erläuterte MdB Antje Tillmann (CDU/CSU)¹⁴⁸, dass für das Kontrollkonto einerseits und für Notsituationen andererseits unterschiedliche Tilgungsregelungen vorgeschlagen worden seien. Die Tilgungsverpflichtung für Naturkatastrophen und Notfälle erfordere einen „angemessenen Zeitraum“, das Kontrollkonto müsse „konjunkturgerecht“ zurückgeführt werden. Letztlich sei die Entscheidung über die Formulierung aber noch offen.

Im weiteren Verlauf der Sitzung wurden auch die Definitionen der Begriffe konjunkturelle Normallage, außergewöhnliche Notsituation, die Ausgestaltung des Kontrollkontos sowie die Übergangsregelungen des Artikels 143d Absatz 1 Grundgesetz intensiv diskutiert. MdB Bodo Ramelow (DIE LINKE.)¹⁴⁹ wiederholte nochmals seine grundsätzliche Kritik an der aus seiner Sicht verfassungswidrigen „Gängelung“ der Landesparlamente durch die Schuldenregelung in Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz -neu- und

145 Fortgeschriebenes Vorsitzendenpapier für die Sitzung am 12. Februar 2009

146 Protokoll 18. Sitzung, S. 551 C

147 Protokoll 18. Sitzung, S. 552 C

148 Protokoll 18. Sitzung, S. 551 D

149 Protokoll 18. Sitzung, S. 554 C

kündigte für die Fraktion DIE LINKE. im Bundestag und alle Landtagsfraktionen seiner Partei Widerstand an. Unterstützt wurde seine Kritik von den Vertretern der Landtage, die ebenfalls erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken geltend machten.¹⁵⁰ Die meisten Kommissionsmitglieder¹⁵¹ sahen hingegen die geplanten Regelungen als mit dem Verfassungsrecht in Einklang stehend an. Der Parlamentarische Staatssekretär Peter Altmaier (CDU/CSU)¹⁵² verwies zudem auf die entsprechenden verfassungsrechtlichen Bewertungen des Bundesfinanzministeriums und der Verfassungsressorts.¹⁵³ Ministerpräsident Peter Harry Carstensen (Schleswig-Holstein)¹⁵⁴ legte dar, er unterstütze zwar im Grundsatz die Einführung einer Schuldenbremse, werde aber, da er die Konsolidierungshilfen, die sein Land bekommen solle, als zu gering einstufe, dem Gesamtpaket nicht zustimmen können.

Am Ende der 18. Kommissionssitzung stand fest, dass das Anliegen, eine für Bund und Länder gleichermaßen geltende Schuldenregelung zu schaffen, von einer breiten Mehrheit unterstützt wird. Die Aufgabe, auf der Grundlage der in der Kommissionssitzung vereinbarten Kompromisse gesetzesreife Texte zu formulieren, übertrug die Kommission einer so genannten Interims-Arbeitsgruppe¹⁵⁵ unter der Federführung des Bundesfinanzministeriums, das auch entsprechende Formulierungsentwürfe für die Ausführungsgesetze beisteuern sollte.

Die Interims-Arbeitsgruppe tagte am 26. Februar 2008. Zu den oben vorgestellten Textvorschlägen für Artikel 109, 115 und 143d Grundgesetz empfahl sie nur noch geringe redaktionelle Änderungen.¹⁵⁶ Zum Ausführungsgesetz zu Artikel 115 Grundgesetz schlug sie der Kommission vier Formulierungsvarianten für die Verpflichtung zum Abbau des Kontrollkontos zur endgültigen Entscheidung vor. Diese unterschieden sich hinsichtlich der Höhe des Schwellenwerts, ab dem der Bund die auf dem Kontrollkonto aufgelaufene überhöhte Verschuldung zurückzuführen hat, sowie hinsichtlich der Stringenz dieser Rückführungsverpflichtung. Auch für die Übergangsregelung für den bis zum Jahr 2016 vorgesehenen Abbau des

150 *Siehe auch Teil II 1.1.5*

151 *Landtagspräsident Martin Kayenburg, Protokoll 18. Sitzung, S. 557 D; MdL Winfried Kretschmann, ebd. S. 558 B; MdL Dr. Ralf Stegner, ebd. S. 558 D; MdB Volker Kröning (SPD), ebd. S. 555 B; Ministerpräsident Wolfgang Müller (Saarland), ebd. S. 557 A; Bundesminister Dr. Thomas de Maizière (CDU/CSU), ebd. S. 562 C.*

152 *Protokoll 18. Sitzung, S. 559 C unter Bezugnahme auf AU 054 und K-Drs. 096, Anlage 2.*

153 *Siehe auch Teil II 1.1.5*

154 *Protokoll 18. Sitzung, S. 562 A*

155 *Zu ihrer Zusammensetzung siehe Gliederungspunkt Teil I, 4.7.*

156 *Staatssekretär Werner Gatzler (BMF), Protokoll 19. Sitzung, S. 594 D*

strukturellen Defizits des Bundeshaushalts lagen drei verschiedene Formulierungen vor. Um die Definition einer „konjunkturgerechten“ Rückführung in den Jahren einer „positiven Produktionslücke“, also in konjunkturell guten Zeiten, entspann sich in der Kommissionssitzung eine lebhafte Diskussion¹⁵⁷, die schließlich mit der Festlegung des Schwellenwerts auf „ein Prozent des BIP“ und mit der Einigung auf den Wortlaut „in Jahren mit positiver Veränderung der Produktionslücke“ sowie „in gleichmäßigen Schritten“ abgeschlossen wurde.

In der Schlussabstimmung der 19. Sitzung wurden die Vorschläge der Kommission im Gesamtpaket verabschiedet.¹⁵⁸

1.1.5 *Rechtliche Zulässigkeit einer grundgesetzlichen Schuldenregelung für Bund und Länder*

1.1.5.1 Ausgangslage und Problemstellung

Durch den von der Föderalismuskommission II erarbeiteten Vorschlag soll eine neue für Bund und Länder gemeinsam verbindliche Schuldenregelung ins Grundgesetz eingefügt werden. Dazu soll u. a. Artikel 109 Grundgesetz [Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern] verändert werden. Die nähere Ausgestaltung für die Länder bewirkt u. a., dass es ihnen ab 2020 untersagt ist, außer zur Berücksichtigung einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung und in näher bestimmten Ausnahmefällen ihre Haushalte durch die Aufnahme von Krediten auszugleichen. Damit ist für die Länder keine so genannte strukturelle Verschuldung mehr zulässig.

Diskutiert, aber weit mehrheitlich verneint wurde die Frage, ob diese Schuldenregelung derart in die Haushaltsautonomie der Länder eingreift, dass gegen die so genannte Ewigkeitsklausel des Artikels 79 Absatz 3 Grundgesetz verstoßen wird.

1.1.5.2 Darstellung der verschiedenen Lösungsansätze und Diskussionsverlauf

Die Kommission führte in der 2. Sitzung am 29. März 2007 bei der so genannten Anberatung der Finanzthemen eine erste Generalaussprache zu einer möglichen Schuldenregelung, bei der im Zusammenhang mit den Fragen der Notwendigkeit, Wirksamkeit und Ausgestaltung einer solchen Regelung bereits auch deren rechtliche Verankerung andiskutiert wurde.

¹⁵⁷ Protokoll 19. Sitzung, S. 594 C ff.

¹⁵⁸ Protokoll 19. Sitzung, S. 616 D

Ministerpräsident Prof. Dr. Georg Milbradt (Sachsen)¹⁵⁹ stellte im Hinblick auf das bestehende föderale System und eine wirksame Schuldenbremse fest, dass derjenige, der zur Solidarität verpflichtet sei, ein gewisses Mitspracherecht haben wolle und zwar gegenüber demjenigen, der die Solidarität in Anspruch nehme. Das sei kein Eingriff in die Hoheit der Länder oder der Landtage, sondern das ganz normale Verfahren.

MdL Winfried Kretschmann¹⁶⁰ sprach sich für die Einführung analoger Schuldenregeln im Grundgesetz und in den Länderverfassungen aus.

Der Vorsitzende Ministerpräsident Günther H. Oettinger (Baden-Württemberg)¹⁶¹ erklärte zusammenfassend, dass die Rechtsform einer Verpflichtung auf ein bestimmtes Schuldenregime zunächst dahinstehen könne, wobei ihm aber eine für Bund und Länder gleichermaßen verbindliche Regelung zumutbar erscheine.

In der 5. Sitzung der Kommission wurden die denkbaren rechtlichen Modelle „gemeinsame Verfassungsregelung“ oder „Staatsvertrag“ von den Kommissionsmitgliedern auch im Hinblick auf ihre Erforderlichkeit diskutiert¹⁶², wobei eine große Mehrheit für eine gemeinsame Regel auf Verfassungsebene eintrat. Insbesondere Bundesminister Dr. Thomas de Maizière (CDU/CSU)¹⁶³ wies darauf hin, dass er eine gemeinsame Regel anstrebe, um möglichst eine verbindliche Mechanik für Bund und Länder zu schaffen. Schon die bestehenden Regelungen in Artikel 109 Absatz 2 und Absatz 4 Grundgesetz schränkten die Länder durch Bundesrecht ein, Absatz 4 sei die praktische verfassungsrechtliche Grundlage zur Bindung des Haushaltsgesetzgebers eines Landes. Deswegen halte er eine solche Regel für vorzugswürdig gegenüber einer Staatsvertragsregelung, die sehr kompliziert sei, und erst recht vorzugswürdig gegenüber einer Regelung, in der sich alle verpflichteten, ihre Landesverfassungen zu ändern.

Die Bundesregierung plädierte im Nachgang zur 11. Sitzung der Kommission vom 14. Februar 2008 vor dem Hintergrund der geführten Debatten in

159 *Protokoll 2. Sitzung, S.40 D*

160 *Protokoll 2. Sitzung, S. 38 B*

161 *Protokoll 2. Sitzung, S.43 B*

162 *Protokoll 5. Sitzung, S. 122 A bis 145 C, darunter Vorsitzender Günther H. Oettinger (Baden-Württemberg), S. 122 A, Vorsitzender Dr. Peter Struck (SPD), S. 124 A, Bundesminister Peer Steinbrück (SPD), S. 126 D ff., Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber (Bayern), S. 127 D, Ministerpräsident Peter Müller (Saarland), S. 130 B, Ministerpräsident Dieter Althaus (Thüringen), S. 134 B, MdB Ernst Burgbacher (FDP), S. 135 B, MdB Fritz Kuhn (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), S. 138 C, MdB Volker Kröning (SPD), S. 145 C.*

163 *Protokoll 5. Sitzung, S. 133 A f.*

ihrem Vorschlag¹⁶⁴ dafür, eine gemeinsame Regelung für Bund und Länder in das Grundgesetz einzufügen, wobei dieser Vorschlag für den Bund eine strukturelle Verschuldensmöglichkeit von 0,35 Prozent des BIP jährlich und für die Ländergesamtheit eine strukturelle Verschuldungsmöglichkeit von 0,15 Prozent des BIP jährlich vorsah. Die Prinzipien der neuen Schuldenregel sollten im Kontext der Bund und Länder bindenden Regelungen zur Haushaltswirtschaft des Grundgesetzes und in einem entsprechenden Ausführungsgesetz einheitlich verankert werden. Den unterschiedlichen Ausgangslagen der Gebietskörperschaften hinsichtlich der Erreichbarkeit annähernd strukturell ausgeglichener Haushalte als notwendiger Voraussetzung für die Einführung und Einhaltung der neuen Schuldenregel sollte durch differenzierte Übergangsregelungen Rechnung getragen werden.

Die Vorsitzenden nahmen in ihr Eckpunktepapier¹⁶⁵ vom 23. Juni 2008 den Vorschlag einer gemeinsamen Rahmenregelung für Bund und Länder in Artikel 109 Grundgesetz mit einem strukturellen Haushaltsausgleich im Mehrjahreszeitraum auf. Auf dieser Basis wurden die einzelnen Elemente weiter erörtert.

Nachdem in der 17. Sitzung am 5. Februar 2009 eine grundsätzliche Verständigung über die inhaltliche Ausgestaltung der Schuldenregelung für Bund und Länder erzielt worden war, befasste sich die Kommission in der 18. Sitzung nochmals mit der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer gemeinsamen grundgesetzlichen Regelung. Hierzu lag eine ergänzende gutachterliche Äußerung des Bundesfinanzministeriums und der Verfassungsressorts¹⁶⁶ vor. Weit überwiegend bewertete die Kommission eine grundgesetzliche Regelung für beide staatlichen Ebenen als zulässig.

Im Einzelnen wurden folgende Positionen vertreten:

Die beratenden Bundesressorts hielten sowohl den ursprünglichen Entwurf des Bundesfinanzministeriums¹⁶⁷ als auch die beschlossene Empfehlung¹⁶⁸ einer grundgesetzlich vorgeschriebenen Verschuldensregelung, die auch für die Länder gilt, für verfassungsgemäß.¹⁶⁹ Das Bundesverfassungsgericht¹⁷⁰

164 *BMF, K-Drs. 096, mit Hinweis auf die Beurteilung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit in Anlage 2.*

165 *K-Drs. 128, S. 2*

166 *BMF, BMI, BMJ, AU 054*

167 *BMF, K-Drs. 096*

168 *K-Drs. 174*

169 *Vgl. BMF, K-Drs. 096, Anlage 2 sowie BMF, BMI, BMJ, AU 054 und Parlamentarischer Staatssekretär Peter Altmaier (CDU/CSU), Protokoll 18. Sitzung, S. 559 C.*

170 *Bezugnahme auf BVerfGE 109, 279 (310); 94, 49 (102 f.); 84, 90 (120 f.).*

habe mehrfach entschieden, dass Artikel 79 Absatz 3 Grundgesetz eine eng auszulegende Ausnahmenvorschrift sei, die den verfassungsändernden Gesetzgeber nicht darin hindere, die positivrechtlichen Ausprägungen der dort angesprochenen Grundsätze aus sachgerechten Gründen zu modifizieren.

Die für Artikel 109 Grundgesetz vorgesehenen Veränderungen verstießen nicht gegen die Ewigkeitsklausel, denn die in Artikel 109 Absatz 1 Grundgesetz normierte Haushaltsautonomie erweitere nicht den Anwendungsbereich des Artikels 79 Absatz 3 Grundgesetz. Dieser beziehe sich nur auf Artikel 20 Grundgesetz, auch wenn die Haushaltsautonomie ein wichtiger Ausdruck der Staatlichkeit der Länder sei.

Aber selbst wenn man davon ausgehe, dass Artikel 109 Absatz 1 Grundgesetz von Artikel 79 Absatz 3 Grundgesetz erfasst sei, stünde dies einer gemeinsamen Schuldenregelung für Bund und Länder nicht entgegen. Zwar umfasse die Haushaltsautonomie auch die Entscheidung über die Aufnahme von Krediten, allerdings nur in dem von der Verfassung vorgegebenen Rahmen. So sei die Haushaltsautonomie von Bund und Ländern durch das Grundgesetz nicht uneingeschränkt gewährleistet. Denn das Finanzwesen im Bundesstaat sei als Gesamtgefüge zu sehen, woraus sich trotz der Haushaltsautonomie von Bund und Ländern ein gegenseitiges Rücksichtnahmegebot auf das gesamtstaatliche Interesse an einer soliden Haushaltsführung ergebe. Einschränkungen seien außerdem bereits aufgrund der aktuellen Verfassungslage möglich, zum Beispiel durch Artikel 109 Absatz 2 bis 4 Grundgesetz. Schließlich stelle die Entscheidung über die Aufnahme von Krediten lediglich einen Teil der Haushaltswirtschaft dar, der Kern der Haushaltsautonomie der Länder bleibe ansonsten aber unberührt. In außergewöhnlichen Notsituationen, bei Naturkatastrophen oder aus konjunkturellen Gründen sei die Aufnahme von Krediten nach wie vor zulässig.¹⁷¹ Es erfolgten somit keine gezielten Eingriffe in die Haushaltsautonomie der Länder.¹⁷² Die neue Schuldenregelung gebe vielmehr nur einen Rahmen für die Länder vor, innerhalb dessen sie frei gestalten könnten.

Die Vertreter der Landtage¹⁷³ äußerten Bedenken gegen eine Schuldenregelung für Bund und Länder im Grundgesetz. Zwar seien auch sie von der Notwendigkeit einer wirksamen Schuldenregelung überzeugt, eine einseitige Grundgesetzvorgabe zu Lasten der Länder sei aber verfassungspolitisch nicht hinnehmbar. Sie betonten die Notwendigkeit der Mitwirkung der Landesparlamente, da das Budgetrecht das „Königsrecht der Parlamente“

171 K-Drs. 174, Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz.

172 BMF, K-Drs. 096, Anlage 2, S. 7

173 K-Drs. 100, S. 1

sei und ein grundgesetzliches Verbot von Kreditaufnahmen schwerwiegend in das Haushaltsrecht der Länder eingreife.¹⁷⁴ Einschränkungen in diesen Bereich stellten einen „substantiellen Eingriff“¹⁷⁵ dar, der über das geltende Verfassungsrecht weit hinaus gehe. Den Landesparlamenten werde entgegen der Auffassung des Bundes kein „Rahmen“¹⁷⁶ gesetzt, sie würden vielmehr in eine „Zwangsjacke“¹⁷⁷ geschnürt. Deshalb forderten die Vertreter der Landtage, dass eine Schuldenregelung der Länder jeweils auf Landesverfassungsebene, also auch durch die Landesverfassungsgeber selbst, getroffen werden müsse. Alleine dürfe der Bund solche Regelungen nicht verbindlich vorgeben.¹⁷⁸ Sie bezweifelten die Verfassungsmäßigkeit der für Artikel 109 Absatz 2 bis 4 vorgesehenen Änderungen.¹⁷⁹ Denn auch Artikel 109 Absatz 1 Grundgesetz unterfalle als Konkretisierung des Artikels 20 Absatz 1 Grundgesetz der Ewigkeitsgarantie in Artikel 79 Absatz 3 Grundgesetz. Schließlich gehöre die Haushaltsautonomie zum Kernbereich der Staatlichkeit der Länder.¹⁸⁰ Die von der Bundesregierung vertretene Auffassung, dass die Haushaltsautonomie der Länder einer Schuldenregelung durch den Bund nicht entgegenstehe, selbst wenn Artikel 109 Absatz 1 Grundgesetz von Artikel 79 Absatz 3 Grundgesetz erfasst wäre¹⁸¹, widerspreche sowohl der Entstehungsgeschichte des Artikels 109 Grundgesetz als auch dessen derzeitigem Regelungsinhalt.¹⁸² So habe der Parlamentarische Rat die Trennung der Haushaltswirtschaft als Wesensmerkmal des Bundesstaates angesehen¹⁸³, und auch das Bundesverfassungsgericht habe wiederholt – zuletzt in seinem Berlin-Urteil – die Eigenverantwortlichkeit der Länder für ihre Haushaltswirtschaft betont.¹⁸⁴ Die Vertreter der Landtage, deren Auffassung durch die Bundestagsfraktion DIE LINKE,¹⁸⁵ unterstützt wurde, behielten sich deshalb die Möglichkeit einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht vor.¹⁸⁶

174 K-Drs. 169, S. 2; K-Drs. 100, S. 2; MdL Winfried Kretschmann, Protokoll 18. Sitzung, S. 558 B.

175 MdL Dr. Ralf Steger, Protokoll 18. Sitzung, S. 559 A

176 K-Drs. 096, Anlage 2, S. 9

177 K-Drs. 100, S. 3

178 K-Drs. 160, S. 2

179 K-Drs. 169, S. 2; MdL Dr. Ralf Stegner, Protokoll 18. Sitzung, S. 558 D.

180 K-Drs. 100, S. 3; K-Drs. 134, S. 27 ff.

181 K-Drs. 096, Anlage 2, S. 3

182 K-Drs. 134, Gutachten von Prof. Dr. Schneider, S. 10 ff

183 K-Drs. 134, Gutachten von Prof. Dr. Schneider, S. 13

184 BVerfGE 116, 327 (394 ff.)

185 K-Drs. 155, S. 1, 4; K-Drs. 167.

186 MdL Dr. Ralf Steger, Protokoll 18. Sitzung, S. 559 A

1.2 **Altschulden und Konsolidierungshilfen**

1.2.1 ***Ausgangslage und Problemstellung***

Insbesondere die hochverschuldeten Länder wiesen unter Bezugnahme auf ihre Finanzsituation darauf hin, dass für sie eine stärkere Begrenzung der Neuverschuldung nur bei einer gleichzeitigen finanziellen Unterstützung im Hinblick auf die sie belastenden Altschulden möglich sei.¹⁸⁷ Da die Zinsausgaben und gegebenenfalls hinzukommende Tilgungsverpflichtungen wesentliche Anteile ihrer Einnahmen beanspruchten, könnten sie ohne entsprechende Hilfen der gesetzlichen Einführung verbindlicher Schuldenschranken nicht zustimmen. Verschiedentlich wurde zudem die Entschuldung als gesamtstaatliche Aufgabe bezeichnet. In Umkehrung dieser Argumentation, aber mit dem gleichen Ergebnis wurde vorgebracht, dass jede Gebietskörperschaft für ihren Haushalt selbst verantwortlich sei. Eine Regelung zur Unterstützung hoch verschuldeter Länder könne es nur dann geben, wenn gleichzeitig eine Begrenzung der Schuldenaufnahme in der Zukunft vereinbart werde.¹⁸⁸ Damit machten die potenziellen Geber deutlich, dass sie zwar unter Umständen zu solidarischer Hilfe bereit seien, hierfür aber eine strenge Beschränkung der Neuverschuldung der Empfängerländer forderten, damit fehlende Sparanstrengungen nicht noch belohnt würden.

In der Kommission wurde teilweise auch gefordert, sich neben den Reformen zum Abbau der strukturellen Haushaltsdefizite mit Regelungen zum Abbau der bestehenden Staatsverschuldung zu beschäftigen. Selbst wenn dazu sehr lange Zeiträume erforderlich sein würden, sollte ein Anfang gemacht werden, um Handlungsspielräume für politische Schwerpunktsetzungen zurückzugewinnen. Im Verlauf der Kommissionsberatungen wurden verschiedene Modelle einer bündischen Altschuldenhilfe vorgestellt und diskutiert. MdB Bodo Ramelow (DIE LINKE.)¹⁸⁹ regte an, die Goldreserven der Bundesbank für eine Teilentschuldung von Bund, Ländern und Kommunen zu nutzen.

187 *Bürgermeister Jens Böhrnsen (Bremen), Protokoll 13. Sitzung, S. 365 B und 15. Sitzung, S. 475 C; Ministerpräsident Peter Müller (Saarland), Protokoll 14. Sitzung, S. 472 D; Ministerpräsident Peter Harry Carstensen (Schleswig-Holstein), Protokoll 14. Sitzung, S. 454 A; auch MdB Fritz Kuhn (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Protokoll 13. Sitzung, S. 379 B, MdB Bodo Ramelow (DIE LINKE.), Protokoll 13. Sitzung, S. 387 A und Vorsitzender Ministerpräsident Günther H. Oettinger (Baden-Württemberg), Protokoll 17. Sitzung, S. 498 D.*

188 *Bundesminister Dr. Thomas de Maizière (CDU/CSU), Protokoll 5. Sitzung, S. 133 C*

189 *K-Drs. 139*

Im Ergebnis bestand hinsichtlich verbindlicher Vorgaben für die Tilgung der Altschulden die überwiegende Auffassung, dass es zunächst darum gehen müsse, die Neuverschuldung zu begrenzen. Erst wenn dieses Unterfangen realisiert worden sei, könne als nächster Schritt auch das Thema Altschuldenabbau angegangen werden. Demzufolge wolle man jetzt Regelungen zur Schuldenbegrenzung vereinbaren, ohne aber das längerfristige Ziel des Schuldenabbaus aus den Augen zu verlieren.¹⁹⁰

Um die unterschiedlichen finanziellen Ausgangslagen von Bund und Ländern zu erfassen, schlugen die Vorsitzenden in der 5. Sitzung der Kommission vor, einen mit den Obleuten¹⁹¹ abgestimmten Fragebogen an die Finanzminister von Bund und Ländern zu versenden. Mit diesem sollte zunächst das Datenmaterial für eine Ist-Analyse zur aktuellen Finanzsituation und zur prognostizierten Haushaltsentwicklung von Bund und Ländern erhoben werden, um auf dieser Basis dann konkrete Maßnahmen zur Konsolidierung der Haushalte von Bund und Ländern zu diskutieren. Nachdem die Kommission die Inhalte der Abfrage in einigen Punkten ergänzt hatte, wurde der Fragebogen in der 6. Sitzung beschlossen.¹⁹²

1.2.1.1 Ergebnisse der Abfrage zur Entwicklung der Verschuldung

Um die Informationsgrundlage der Kommission zu verbreitern, baten die Vorsitzenden mit Schreiben vom 17. September 2007 die Finanzminister des Bundes und der Länder, eine Reihe von Fragen insbesondere zur Entwicklung der Neuverschuldung und zum Abbau des Schuldenstands zu beantworten. Abgefragt wurden Annahmen für Wirtschaftswachstum und Steuereinnahmen und der erwartete Zeitpunkt für das Erreichen eines ausgeglichenen Haushalts.

Die Abfrage bei Bund und Ländern¹⁹³ zur Entwicklung des Haushaltssaldos und der Neuverschuldung ergab folgende Ergebnisse:

- Der Bund erklärte, spätestens im Jahr 2011 einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen zu wollen.

190 *Eckpunktepapier der Vorsitzenden vom 23. Juni 2008, K-Drs. 128*

191 *Protokoll 5. Sitzung, S. 121 D f. und 125 A*

192 *Protokoll 6. Sitzung, S. 180 D*

193 *Antworten des Bundes und der Länder zur Abfrage der Entwicklung der Verschuldung siehe AU 19-26, AU 29-36 und AU 39 sowie Zusammenfassung des Sekretariats AU 037 (neu).*

- Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen drückten ihre Erwartung aus, bereits für das Haushaltsjahr 2008 keine Netto-Neuverschuldung zu benötigen.
- Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, das Saarland und auch Schleswig-Holstein legten dar, bis zum Jahr 2011 keinen ausgeglichenen Haushalt erreichen zu können.
- Darüber hinaus erklärten Bremen, das Saarland und auch Schleswig-Holstein, dass sie unter den gegebenen Rahmenbedingungen selbst bis zum Jahr 2019 keinen ausgeglichenen Haushalt erreichen könnten.

Nach Auswertung der vorgelegten Finanztableaus bestand in der Kommission die übereinstimmende Einschätzung, dass die Erfolgsaussichten von Reformvorschlägen für eine Schuldenbegrenzung von der Frage abhingen, ob der Weg hin zu einer Nettonullneuverschuldung von jeder Körperschaft gangbar sei oder nicht.¹⁹⁴ Da einige Kommissionsmitglieder zum Einen auf Grund von wachsenden Unterschieden in der Buchungspraxis die Vergleichbarkeit der Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte in den letzten Jahren anzweifelten, zum Anderen den Ländern, die angegeben hatten, bis zum Jahr 2019 keinen ausgeglichenen Haushalt erreichen zu können, bei ihren prognostischen Aussagen unterschiedliche Grade an Zukunftsoptimismus und Gestaltungsehrgeiz unterstellten, einigte man sich darauf, die ihrer Aussage zugrunde liegenden Prognosen einer objektivierten kollegialen Überprüfung, also einer Art „Peer Review“, zu unterwerfen.

1.2.1.2 *Arbeitsgruppe zur Analyse der Haushalte der Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein*

In ihrer 11. Kommissionssitzung am 14. Februar 2008 beschloss die Kommission, für diesen Zweck eine Arbeitsgruppe zur Analyse der Haushaltsstrukturen der Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein einzusetzen. Diese sollte prüfen, ob für die drei o. g. Länder ein Haushaltsausgleich bis zum Jahr 2019 objektiv nicht erreichbar sei. Der Vorsitzende Ministerpräsident Günther H. Oettinger (Baden-Württemberg)¹⁹⁵ betonte, der Arbeitsgruppe obliege allein die Analyse; Schlussfolgerungen zu ziehen, sei dann Sache der Kommission. MdB Antje Tillmann (CDU/CSU)¹⁹⁶ ergänzte, mit der Auswahl der drei Länder sei noch keine Entscheidung über die Zahl eventuell unterstützungsbedürftiger Länder getroffen worden; die

194 *Vorsitzender Ministerpräsident Günther H. Oettinger (Baden-Württemberg), Protokoll 11. Sitzung, S. 307 B*

195 *Protokoll 11. Sitzung, S. 310 B*

196 *Protokoll 12. Sitzung, S. 357 A*

Frage der Altschuldenproblematik und des Haushaltsausgleichs könne sich auch noch für weitere Länder stellen.

Der Prüfauftrag erging an die Leiter der Haushaltsabteilungen bzw. die Abteilungsleiter für Föderale Beziehungen des Bundesfinanzministeriums und der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin und Rheinland-Pfalz. Beteiligt wurden außerdem Vertreter der Deutschen Bundesbank, des Statistischen Bundesamts (Destatis) und der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL).¹⁹⁷ Baden-Württemberg hatte den Vorsitz.

Die Arbeitsgruppe legte der Kommission am 15. April 2008 ihren 321-seitigen Abschlussbericht vor¹⁹⁸, wobei Rheinland-Pfalz auf eine abschließende Stellungnahme im Rahmen dieses Berichts verzichtete. In der 13. Kommissionssitzung am 24. April 2008 präsentierte und erläuterte die Amtschefin des baden-württembergischen Finanzministeriums und Leiterin der Arbeitsgruppe, MDin Dr. Gisela Meister-Scheufelen, den Bericht.¹⁹⁹

Alle Beteiligten stimmten in der Beurteilung der Ausgangslage überein, nach der die Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein eine überdurchschnittliche Staatsverschuldung und im Jahr 2007 hohe Finanzierungsdefizite aufwiesen. Hingegen bestanden divergierende Auffassungen über die Annahmen zur Hochrechnung der Haushaltsentwicklung, die einen Zuwachs an Ausgaben in Abhängigkeit von der Entwicklung der Einnahmen unterstellte.

Im Hinblick auf das Erreichen eines ausgeglichenen Haushalts bis zum Jahr 2019 wurden im Bericht an Hand der Auswertung von 96 Finanzindikatoren genügend Konsolidierungspotenziale diagnostiziert, deren Ausschöpfung realistisch und zumutbar sei. Zudem sei die günstige Entwicklung 2007/2008 nur teilweise berücksichtigt, dagegen für die Zukunft ein relativ niedriges Wirtschaftswachstum bei relativ hohen Zinsen unterstellt worden. Auch würden längerfristig trotz der Konsolidierungsnotwendigkeit Ausgabenzuwächse zumindest in Höhe der Preissteigerungsrate angesetzt, was kaum akzeptabel erscheine. Konkrete Einsparpotenziale bei einzelnen Aufgabenbereichen oder Ausgabenarten ließen sich allerdings nur eingeschränkt aufzeigen, weil durch unterschiedliche Grade der Ausgliederung von Ausgaben aus den Kernhaushalten und divergierende Buchungspraktiken in den einzelnen Bundesländern nur sehr eingeschränkt vergleichbare finanzstatistische Daten vorlägen.

197 *Protokoll 11. Sitzung, S. 312 C*

198 *K-Drs. 102*

199 *Protokoll 13. Sitzung S. 359 D ff. und S. 389 ff.*

Die untersuchten Länder hingegen sahen – auf Grund ihrer in Teilen gegensätzlichen Interpretation der Finanzindikatoren – durch die Ergebnisse der Prüfung ihre Einschätzung bekräftigt, auf Grund struktureller Nachteile ohne Hilfe der bundesstaatlichen Gemeinschaft nicht in der Lage zu sein, in einem Zeitraum von zehn Jahren ausgeglichene Haushalte zu erreichen. Insofern könnten sie sich auch nicht auf die Einhaltung strenger Neuverschuldungsgrenzen verpflichten.

Für die Kommission erkennbar fußten die gegensätzlichen Einschätzungen der Ergebnisse der Prüfgruppe auf den unterschiedlichen, für die Projektion der Haushaltsentwicklung maßgeblichen Annahmen, der unterschiedlichen Interpretation von Sondereffekten und Strukturunterschieden sowie der unterschiedlichen Wertung zur Validität von Daten.

Rheinland-Pfalz legte ein eigenes Haushaltsprojektionsmodell²⁰⁰ vor. Es kam zu dem Ergebnis, dass sich keines der zu überprüfenden Länder (einschließlich der kommunalen Ebene) in einer absoluten Haushaltsnotlage befinde, sondern alle drei Länder ihre Finanzierungsdefizite mit der Zeit reduzieren könnten. Zumindest das Land Schleswig-Holstein könne auch ohne einschneidende Konsolidierungsmaßnahmen bis zum Jahr 2019 einen Haushaltsausgleich schaffen.²⁰¹

200 *K-Drs. 111*

201 *Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel, Protokoll 13. Sitzung, S. 373 A*

1.2.2 *Empfehlungen der Kommission*

Die Kommission empfahl folgende Regelungen für die Gewährung von Konsolidierungshilfen:

Artikel 143d Absatz 2 und 3 Grundgesetz -neu-

Artikel 143d Grundgesetz – Absatz 2 und 3 [Konsolidierungshilfen]	Begründung
Absatz 2	
<p>¹ Als Hilfe zur Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 ab dem 1. Januar 2020 können den Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein für den Zeitraum 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen aus dem Haushalt des Bundes in Höhe von insgesamt 800 000 000 Euro jährlich gewährt werden.</p>	<p>Satz 1 schafft die verfassungsrechtliche Grundlage für die Gewährung von Konsolidierungshilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft an die genannten Länder. Die Hilfen sollen es den Ländern vor dem Hintergrund ihrer im Vergleich zu den übrigen Ländern schwierigen Haushalts-situation ermöglichen, die Vorgabe eines strukturell ausgeglichenen Haushalts, die sich aus Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz ergibt, zum 1. Januar 2020, als dem nach Absatz 1 insoweit maßgeblichen Termin, einzuhalten.</p> <p>Dabei wurden insbesondere die Zinslasten, Schuldenstände und Haushaltsstrukturen berücksichtigt. Die Hilfen sollen daher für den Zeitraum von 2011 bis 2019 gewährt werden.</p>
<p>² Davon entfallen auf Bremen 300 000 000 Euro, auf das Saarland 260 000 000 Euro und auf Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein jeweils 80 000 000 Euro.</p>	<p>Satz 2 regelt die Verteilung des Gesamthjahresbetrages von 800 Mio. Euro auf die einzelnen hilfeberechtigten Länder. Dabei wurden insbesondere die Zinslasten, Schuldenstände und Haushaltsstrukturen berücksichtigt.</p>
<p>³ Die Hilfen werden auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung nach Maßgabe eines Bundesgesetzes mit Zustimmung des Bundesrates geleistet.</p>	<p>Satz 3 gibt vor, dass die Hilfen auf der Grundlage einer noch zu schließenden Verwaltungsvereinbarung gewährt werden. Die wesentlichen Inhalte der Verwaltungsvereinbarung werden durch ein Bundesgesetz vorgegeben.</p>
<p>⁴ Die Gewährung der Hilfen setzt einen vollständigen Abbau der Finanzierungsdefizite bis zum Jahresende 2020 voraus.</p>	<p>Satz 4 verlangt als Voraussetzung für die Gewährung der Hilfeleistung an die einzelnen Länder, dass diese sich in der Verwaltungsvereinbarung zu einem vollständigen Abbau ihrer strukturellen Finanzierungsdefizite bis zum Ablauf des Jahres 2020 verpflichten. Nur mit dieser Maßgabe rechtfertigen sich die Hilfeleistungen von Bund und übrigen Ländern,</p>

	die auch selbst erhebliche Anstrengungen zur Einhaltung der Kreditbegrenzungsregelung vornehmen müssen.
⁵ Das Nähere, insbesondere die jährlichen Abbauschritte der Finanzierungsdefizite, die Überwachung des Abbaus der Finanzierungsdefizite durch den Stabilitätsrat sowie die Konsequenzen im Falle der Nichteinhaltung der Abbauschritte, wird durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates und durch Verwaltungsvereinbarung geregelt.	Satz 5 enthält weitere Vorgaben hinsichtlich der näheren Ausgestaltung der Konsolidierungshilfen durch Bundesgesetz und darauf gestützte Verwaltungsvereinbarung. Dies betrifft die Festlegung der konkreten Abbauschritte für das Finanzierungsdefizit, zu denen sich das jeweilige Empfängerland in der Verwaltungsvereinbarung verpflichten muss, die Überwachung der Einhaltung dieser Schritte durch den Stabilitätsrat nach Artikel 109a Grundgesetz und Regelungen über die Folgen einer Nichteinhaltung des Abbaupfades.
⁶ Die gleichzeitige Gewährung der Konsolidierungshilfen und Sanierungshilfen aufgrund einer extremen Haushaltsnotlage sind ausgeschlossen.	Satz 6 bestimmt, dass die Empfänger der Konsolidierungshilfe nicht gleichzeitig Hilfeleistungen der bundesstaatlichen Gemeinschaft wegen einer extremen Haushaltsnotlage beanspruchen können. Das bedeutet, dass insbesondere die Länder Bremen und Saarland im Falle der Inanspruchnahme der Hilfen ihre auf Zahlung von Sanierungshilfen gerichteten Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht für erledigt erklären müssen.
Absatz 3	
¹ Die sich aus der Gewährung der Konsolidierungshilfen ergebende Finanzierungslast wird hälftig von Bund und Ländern, von letzteren aus ihrem Umsatzsteueranteil, getragen. ² Das Nähere wird durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geregelt.	Absatz 3 bestimmt, dass die Konsolidierungshilfen je zur Hälfte von Bund und der Ländergesamtheit getragen werden. Dabei wird der Anteil der Länder zugunsten des Bundes aus dem Umsatzsteueranteil der Länder aufgebracht. Die Auszahlung der Hilfen erfolgt durch den Bund. Das Nähere wird im Finanzausgleichsgesetz geregelt.

Die Regelung²⁰² schafft die verfassungsrechtliche Grundlage für die Gewährung von Konsolidierungshilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft an fünf Länder. Diese Hilfen sollen die Länder in die Lage versetzen, trotz hoher Zinslasten und Schuldenstände ihre strukturellen Finanzierungsdefizite abzubauen und ab dem Haushaltsjahr 2021 auch ohne Konsolidierungshilfen die Vorgabe eines strukturell ausgeglichenen Haushalts gemäß Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz einzuhalten. Die Finanzierung der Hilfen erfolgt hälftig durch den Bund und die Länder. Durch eine Änderung des

Finanzausgleichgesetzes²⁰³ wird der Zahlbetrag der Ländergesamtheit als Festbetrag aus dem Aufkommen der Umsatzsteuer zu Gunsten des Bundes übertragen.

Die Hilfe empfangenden Länder verpflichten sich in einer Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund zu konkreten Abbauschritten für ihr Finanzierungsdefizit. Die Überwachung der Einhaltung dieser Schritte erfolgt durch den Stabilitätsrat²⁰⁴ nach Artikel 109a Grundgesetz.

Die nähere Ausgestaltung der Konsolidierungshilfen wird durch ein Ausführungsgesetz zu Artikel 143d Grundgesetz -neu- mit Zustimmung des Bundesrates festgelegt. Es definiert die Ermittlung des Finanzierungssaldos und sieht vor, dass die Haushaltsdefizite in Zehntelschritten von 2011 bis 2020 abgebaut werden müssen. Die Auszahlung der Hilfen erfolgt zu zwei Dritteln zum 1. Juli des laufenden und zu einem Drittel zum 1. Juli des Folgejahres, nachdem der Stabilitätsrat die Einhaltung der Vorgaben geprüft hat. Gegebenenfalls kann der Stabilitätsrat empfehlen, die Hilfen nicht auszuzahlen.

Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Konsolidierungshilfengesetz)

Ausführungsgesetz zu Artikel 143d Grundgesetz (neu)	Begründung
§ 1 Konsolidierungshilfen	
(1) Als Hilfe zur Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 ab dem 1. Januar 2020 können die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein aufgrund einer Verwaltungsvereinbarung nach Maßgabe dieses Gesetzes für den Zeitraum 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen aus dem Bundeshaushalt in Höhe von 800 000 000 Euro jährlich erhalten.	Die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein erhalten auf der Grundlage von Artikel 143d Absatz 2 und 3 Grundgesetz für den Zeitraum 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen in Höhe von 800 Mio. Euro jährlich. Die Konsolidierungshilfen sollen es den genannten Ländern ermöglichen, im Jahr 2020 die Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz einzuhalten. Voraussetzung für die Auszahlung der Hilfen ist der Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und dem jeweiligen Land.

203 K-Drs. 174, S. 37

204 Siehe Teil II 1.3.2

<p>(2) Der Jahresbetrag nach Absatz 1 wird wie folgt auf die genannten Länder verteilt:</p> <table border="0"> <tr> <td>Berlin</td> <td>80 000 000 Euro</td> </tr> <tr> <td>Bremen</td> <td>300 000 000 Euro</td> </tr> <tr> <td>Saarland</td> <td>260 000 000 Euro</td> </tr> <tr> <td>Sachsen-Anhalt</td> <td>80 000 000 Euro</td> </tr> <tr> <td>Schleswig-Holstein</td> <td>80 000 000 Euro.</td> </tr> </table>	Berlin	80 000 000 Euro	Bremen	300 000 000 Euro	Saarland	260 000 000 Euro	Sachsen-Anhalt	80 000 000 Euro	Schleswig-Holstein	80 000 000 Euro.	<p>Absatz 2 regelt die Verteilung der Konsolidierungshilfen auf die einzelnen Länder.</p>
Berlin	80 000 000 Euro										
Bremen	300 000 000 Euro										
Saarland	260 000 000 Euro										
Sachsen-Anhalt	80 000 000 Euro										
Schleswig-Holstein	80 000 000 Euro.										
<p>(3) Die Auszahlung der Jahresbeträge der Konsolidierungshilfen erfolgt durch das Bundesministerium der Finanzen in Höhe von zwei Dritteln zum 1. Juli des laufenden Jahres. Die Auszahlung des restlichen Drittels erfolgt zum 1. Juli des Folgejahres, wenn die Voraussetzungen des § 2 erfüllt sind. Andernfalls sind auch die erhaltenen zwei Drittel zurück zu zahlen.</p>	<p>Durch die Auszahlung eines Drittels des Gesamtbetrages zum 1. Juli des Folgejahres kann sichergestellt werden, dass zuvor eine Entscheidung des Stabilitätsrates über die Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtungen des vorangegangenen Jahres erfolgen kann.</p>										
<p>(4) Die gleichzeitige Gewährung von Konsolidierungshilfen und Sanierungshilfen aufgrund einer extremen Haushaltsnotlage ist ausgeschlossen.</p>	<p>Kein Land kann gleichzeitig Konsolidierungshilfen nach diesem Gesetz und Sanierungshilfen aufgrund einer extremen Haushaltsnotlage erhalten.</p>										
<p>§ 2 Konsolidierungsverpflichtungen</p>											
<p>(1) ¹ Länder nach § 1 Absatz 1, die 2010 ein Finanzierungsdefizit ausweisen, sind im Zeitraum 2011 bis 2020 zu einem vollständigen Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits verpflichtet. ² Dabei sind jährliche Obergrenzen des Finanzierungsdefizits einzuhalten. ³ Die Obergrenze für 2011 errechnet sich, indem das Finanzierungsdefizit des Jahres 2010 (Ausgangswert) um ein Zehntel verringert wird. ⁴ Für die Folgejahre errechnet sich die jährliche Obergrenze, indem die Obergrenze des Vorjahres jeweils um ein Zehntel des Ausgangswertes verringert wird. ⁵ Länder nach § 1 Absatz 1, die 2010 einen zumindest ausgeglichenen Finanzierungssaldo ausweisen, sind verpflichtet, auch im Zeitraum 2011 bis 2019 einen zumindest ausgeglichenen Finanzierungssaldo auszuweisen. ⁶ Gewährte Konsolidierungshilfen bleiben bei der Ermittlung des Finanzierungssaldos unberücksichtigt. ⁷ Finanzierungssaldo im Sinne dieses Gesetzes ist der Finanzierungssaldo zuzüglich des Saldos der finanziellen Transaktionen; eine Bereinigung um unmittelbar konjunkturell bedingte Änderungen ist zulässig.</p>	<p>Voraussetzung für die Gewährung der Konsolidierungshilfen ist die Einhaltung der hier spezifizierten Konsolidierungsverpflichtungen. Damit wird die Voraussetzung zur Einhaltung der beschlossenen gemeinsamen Schuldenregel für Bund und Länder zum 1. Januar 2020 geschaffen.</p> <p>Für Länder, die im Jahr 2010 ein Finanzierungsdefizit aufweisen, gilt:</p> <p>Das strukturelle Finanzierungsdefizit ist in den Jahren 2011 bis 2020 vollständig zurück zu führen. Dabei sind jährliche Obergrenzen einzuhalten, die sich jeweils um ein Zehntel des Ausgangswertes verringern.</p> <p>Für Länder, die im Jahr 2010 einen zumindest ausgeglichenen Finanzierungssaldo aufweisen, gilt: Auch in den Jahren 2011 bis 2019 ist jeweils ein zumindest ausgeglichener Finanzierungssaldo auszuweisen.</p> <p>Sowohl im Fall der Rückführung eines negativen Finanzierungssaldos als auch bei Fortführung eines ausgeglichenen Finanzierungssaldos sind die erhaltenen Konsolidierungshilfen nicht auf den Finanzierungssaldo anzurechnen.</p> <p>Als Grundlage für die Berechnung der Abbauschritte dient der Finanzierungs-</p>										

	<p>saldo einschließlich Auslaufperiode in der Abgrenzung der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes. Abgehoben wird grundsätzlich auf den strukturellen Finanzierungssaldo, das heißt auf den Finanzierungssaldo nach Herausrechnung von finanziellen Transaktionen, nach Bereinigung um unmittelbar konjunkturell bedingte Effekte auf die staatlichen Einnahmen und Ausgaben und nach Berücksichtigung sonstiger nicht von dem einzelnen Land zu verantwortenden Sondereffekte. In der Verwaltungsvereinbarung nach § 4 wird vereinbart, dass und wie eine Bereinigung des Finanzierungsdefizits um unmittelbar konjunkturell bedingte Änderungen zu erfolgen hat.</p>
<p>(2) ¹Nach Ablauf eines Kalenderjahres prüft der Stabilitätsrat und stellt für jedes Land nach § 1 Absatz 1 gesondert fest, ob die Obergrenze des Finanzierungssaldos für das abgelaufene Jahr eingehalten wurde. ²In begründeten Ausnahmefällen kann der Stabilitätsrat feststellen, dass eine Überschreitung der Obergrenzen des Finanzierungssaldos nach Absatz 1 Satz 2 bis 5 unbeachtlich ist. ³Die Entscheidung des Stabilitätsrates ergeht bis zum 1. Juni des Folgejahres.</p>	<p>Der Stabilitätsrat nach Artikel 109a Grundgesetz überwacht die Einhaltung der vorgegebenen Konsolidierungsverpflichtungen. Mit der Mehrheit nach § 1 Absatz 4 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 109a Grundgesetz (Stabilitätsratsgesetz) stellt der Stabilitätsrat fest, ob die Obergrenze des Finanzierungssaldos eingehalten wurde. Auf Antrag des jeweiligen Landes prüft der Stabilitätsrat, ob eine Überschreitung der Obergrenzen des Finanzierungssaldos auf einer besonderen Ausnahmesituation beruht und daher ausnahmsweise unbeachtlich ist. Dies soll im Grundsatz jedenfalls dann der Fall sein, wenn entsprechend der Regelung in Art. 109 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz die besondere Ausnahmesituation auf einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des jeweiligen Landes entzieht, beruht. Die Entscheidung über die Einhaltung im vorangegangenen Jahr muss bis zum 1. Juni des Folgejahres erfolgen, damit eine abschließende Zahlung der Hilfen zum 1. Juli (gemäß § 1 Absatz 3) möglich ist.</p>
<p>(3) ¹Wird die Einhaltung der Obergrenzen des Finanzierungssaldos nach Absatz 2 nicht festgestellt, verwarnt der Stabilitätsrat das betroffene Land. ²Der Anspruch des betroffenen Landes auf Konsolidierungshilfe für dieses Jahr entfällt.</p>	<p>Verfehlt ein Land sein Konsolidierungsziel in einem Jahr, verliert es den Anspruch auf Konsolidierungshilfe für dieses Jahr und wird vom Stabilitätsrat verwarnt. Falls es einem Land in einem späteren Jahr wieder gelingt, die für das jeweilige Jahr geltende Obergrenze einzuhalten, werden die Hilfen für dieses Jahr ausbezahlt, ohne jedoch die Hilfszahlungen für vergangene Jahre, auf die kein Anspruch bestand, nachzuholen. Bei Übererfüllung</p>

	der Vorgabe in einem bestimmten Jahr erfolgt eine Anrechnung der Konsolidierungsleistung im Folgejahr.
§ 3 Finanzierung	
¹Die sich aus der Gewährung der Konsolidierungshilfen ergebende Finanzierungslast wird hälftig von Bund und Ländern getragen. ²Der Anteil des Bundes an den Zahlungen nach § 1 Absatz 2 beträgt jährlich 400 000 000 Euro. ³Entfällt nach § 2 Absatz 3 der Anspruch eines oder mehrerer Länder auf Konsolidierungshilfen, verringern sich die Anteile von Bund und Ländern entsprechend.	Die Konsolidierungshilfen werden jeweils zur Hälfte von Bund und Ländern getragen. Der jährliche Zahlbetrag der Ländergesamtheit in Form eines Festbetrags im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung nach § 1 FAG beträgt 400 000 000 Euro.
§ 4 Verwaltungsvereinbarung	
Die Auszahlung der Konsolidierungshilfen erfolgt auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung, die das Nähere nach Maßgabe dieses Gesetzes regelt, insbesondere die Modalitäten der Zahlung der Hilfen, die Definition und die Höhe des Finanzierungssaldos des Jahres 2010, den Abbaupfad eines 2010 bestehenden Finanzierungsdefizits für das jeweilige Land, die Einzelheiten der Überwachung des Abbaus des Finanzierungsdefizits durch den Stabilitätsrat sowie das Verfahren bei Nichteinhaltung der Abbauschritte durch ein Land.	Die Einzelheiten zu den Konsolidierungshilfen, dem Abbaupfad, der Überwachung durch den Stabilitätsrat u a. werden in der den Zahlungsanspruch begründenden Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und jeweiligem Empfängerland geregelt.
§ 5 Inkrafttreten	
Das Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.	

Der in § 3 Ausführungsgesetz zu Artikel 143d Grundgesetz -neu- festgelegte Finanzierungsanteil der Länder an den Konsolidierungshilfen wird durch eine Änderung von § 1 Finanzausgleichsgesetz festgeschrieben.

Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG)	Begründung
Das Finanzausgleichsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung durch Artikel 5 des Gesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955), zuletzt geändert durch das Gesetz vom ... (BGBl. I S. ...), wird wie folgt geändert:	

Nach § 1 Satz 15 werden die folgenden Sätze 16 und 17 eingefügt:

„Zur Finanzierung der Konsolidierungshilfen nach dem Konsolidierungshilfengesetz wird der in Satz 4 genannte Betrag im Jahr 2011 um 266 666 666 Euro und ab dem Jahr 2012 um 400 000 000 Euro erhöht. Entfällt der Anspruch eines oder mehrerer Länder auf Konsolidierungshilfen, ist der Betrag in Satz 16 nach Maßgabe der Regelung in § 3 des Konsolidierungshilfengesetzes entsprechend anzupassen.“

Durch die Änderung von § 1 FAG erfolgt die Übertragung des zur Gewährung der Konsolidierungshilfen erforderlichen Zahlbetrags der Ländergesamtheit in Höhe von 266 666 666 Euro in 2011 und jährlich 400 000 000 Euro in den Jahren 2012 bis 2019 und 133 333 333 Euro in 2020 in Form eines Festbetrags zugunsten des Bundes. Erhalten eines oder mehrere Länder keine Hilfen, verringert sich der genannte Betrag entsprechend.

1.2.3 **Diskutierte Lösungsansätze – Modelle für Altschuldentilgungs- und Konsolidierungshilfen**

Die Einhaltung strengerer Verschuldungsregeln wurde vor allem von den stark verschuldeten Ländern an die Bedingung geknüpft, eine gleiche Ausgangslage wie die anderen Länder zu erreichen. Solange sie große Anteile ihrer Einnahmen zur Bedienung ihrer Zinsverpflichtungen aus den Altschulden aufwenden müssten, könnten sie einen ausgeglichenen Haushalt auch bei größten Sparanstrengungen nicht erreichen. Insofern könne ihre Zustimmung zu strengeren Schuldenregelungen nur bei gleichzeitiger Zusage von Konsolidierungshilfen erwartet werden.²⁰⁵

1.2.3.1 *Zentraler Altschuldenfonds*

Das von Ministerpräsident Roland Koch (Hessen)²⁰⁶ vorgestellte „Hessische Modell“ zur Lösung des Verschuldungsproblems sah die Notwendigkeit einer umfassenden Reform. Es verband den Vorschlag einer Lösung des Altschuldenproblems durch Überführung in einen Altschuldenfonds mit einem strikten Neuverschuldungsverbot.²⁰⁷ Danach sollten Bund und Länder – möglicherweise auch die Kommunen – ihre jeweiligen Altschulden in einen Entschuldungsfonds übertragen, wobei nicht differenziert wurde, ob die Verschuldung das Ergebnis einer nicht angemessenen Haushaltspolitik, einer nicht aufgabenadäquaten Finanzausstattung oder einer ungünstigen demographischen Entwicklung darstellt. Um nachhaltig

²⁰⁵ Ministerpräsident Peter Müller (Saarland), Protokoll 5. Sitzung, S. 130 C; Ministerpräsident Peter Harry Carstensen (Schleswig-Holstein), ebd. S. 136 D; Bürgermeister Jens Böhrnsen (Bremen), ebd. S. 156 A.

²⁰⁶ K-Drs. 107 und 131

²⁰⁷ Siehe Teil II 1.1.3.1

zu wirken, war das Modell mit einem nach einer Übergangszeit greifenden Verbot der Neuverschuldung verbunden. Bis zum Erreichen ausgeglichener Haushalte sollten die noch notwendigen Kredite über den Schuldenfonds finanziert werden. Zins und Tilgungsaufwand des Schuldenfonds sollten Bund und Länder entsprechend ihrem Anteil der in den Fonds eingebrachten bzw. noch verbleibenden Schulden finanzieren. Der Vorteil dieser Schuldenzusammenführung liege zum Einen in der Transparenz des Schuldenstands, zum Anderen in Effizienzsteigerungen bei der Schuldenverwaltung und in der Erwartung, dass günstigere Kreditmarktkonditionen erzielt werden könnten. Diese Finanzvorteile könnten dann entweder die Kreditkosten der Beteiligten senken oder für Zinshilfen an finanzschwache Länder verwendet werden.

Nach Berechnungen der Bundesbank²⁰⁸ sollten sich – für den Fall einer vollständigen Übertragung der Schulden allein der Länder auf den Fonds – bei einem durchschnittlichen jährlichen Zinssatz von 5 Prozent die Zinszahlungen auf 24 Mrd. Euro pro Jahr belaufen.

Ein anderer, von Ministerpräsident Peter Harry Carstensen (Schleswig-Holstein)²⁰⁹ eingebrachter Vorschlag basierte ebenfalls auf einer solidarischen Zusammenfassung der Altschulden der Länder in einem Fonds. Im Unterschied zum „Hessischen Modell“ sollten die Belastungen durch Zins- und Tilgungslasten dieses Altschuldentilgungsfonds aber anders verteilt werden. Der individuelle Fondsbeitrag eines Landes sollte sich nicht am anteiligen Schuldenbestand, sondern an der Finanzkraft des jeweiligen Landes orientieren. Ergänzend sollten ab dem Jahr 2014 die freiwerdenden Mittel aus dem Solidarpakt II zur Fondsfinanzierung beitragen. Den Bund lud er ein, sich am Altschuldenfonds zu beteiligen.

Einen ähnlichen Vorschlag brachte auch MdL Winfried Kretschmann ein.²¹⁰ Nach seiner Auffassung könnten die finanzschwachen Länder einer verbindlichen Begrenzung der Kreditaufnahme nur zustimmen, wenn sie im Gegenzug eine Konsolidierungshilfe erhielten. Er schlug deshalb vor, einen Altschuldenentlastungsfonds einzurichten. Aus diesem sollten die mit weit überdurchschnittlichen Zinszahlungen belasteten Länder Finanzbeihilfen erhalten. Finanziert werden sollte der Fonds ab dem Jahr 2010 aus dem stufenweise frei werdenden Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag. Auch MdB Bodo Ramelow (DIE LINKE.)²¹¹ befürwortete, Bundes- und Landesschulden in einem Fonds zusammenzuführen.

208 Bundesbank, *K-Drs. 120*, S. 34

209 *K-Drs. 106; Protokoll 5. Sitzung*, S. 137 A.

210 *K-Drs. 091*

211 *Protokoll 5. Sitzung*, S. 150 D

Gegen die Zusammenfassung der Altschulden wurde eingewandt, dass auf diese Weise haushaltspolitische Fehlanreize geschaffen und eine unsolide Finanzpolitik belohnt würden. Neben dem Bund müssten gerade auch die haushaltspolitisch solide agierenden Länder die finanziellen Lasten dieser (Teil-)Entschuldung tragen. Insofern komme eine solche Lösung – wenn überhaupt – nur mit strengen, sanktionsbewehrten Auflagen in Frage.²¹² Zudem blieben die Finanzprobleme derjenigen Länder, deren Finanzausstattung gemessen an den zu berücksichtigenden finanziell relevanten Strukturunterschieden unangemessen niedrig sei, ebenso ungelöst wie das Problem der Altlasten in Gestalt von überdurchschnittlich hohen Versorgungsausgaben. Hiervon betroffene Länder müssten die Beiträge zur Finanzierung der Tilgungslasten des Fonds weiterhin durch Kredite finanzieren, so dass ihre Haushaltsentlastung gering wäre.

Andererseits bestand die Auffassung, dass dieser Einwand in Kauf zu nehmen sei, wenn ein Altschuldenfonds die Voraussetzung wäre, um in Deutschland überhaupt eine wirksame Schuldenschanke gesetzlich verankern zu können. Insofern bedingten sich Schuldenschanke und Altschuldenregelung gegenseitig.²¹³

Zumindest gegen eine Beteiligung des Bundes an einem Altschuldenfonds wurden seitens der Vertreter der Bundestagsseite erhebliche Einwände vorgebracht. Insbesondere wegen der hohen eigenen Verschuldung, die sich von der der finanzschwachen Länder kaum unterscheidet, sei eine solche Beteiligung ausgeschlossen.²¹⁴ Auch Bundesminister Peer Steinbrück (SPD)²¹⁵ schloss eine Beteiligung des Bundes an einem wie auch immer gearteten Altschuldenfonds aus.

Der Bundesfinanzminister lehnte darüber hinaus alle Finanzierungsvorschläge²¹⁶ zu den Fondslösungen oder auch sonst ab, die eine Umwidmung von Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag vorsahen. Er betonte, dass es sich um Bundesmittel handle, deren Inanspruchnahme für einen Altschuldenfonds den Bund einseitig belaste.²¹⁷ Ministerpräsident Prof. Dr. Georg Milbradt (Sachsen) erinnerte in diesem Zusammenhang daran, dass der

212 Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, AU 047, S. 29 f.

213 Bundesminister Thomas de Maizière (CDU/CSU), Protokoll 5. Sitzung, S. 133 C; MdL Winfried Kretschmann, ebd. S. 165 A; Landtagspräsident Martin Kayenburg, ebd. S. 142 C; Vorsitzender Ministerpräsident Günther H. Oettinger (Baden-Württemberg), ebd. S. 165 D.

214 CDU/CSU-Fraktion K-Drs. 097, S. 3 und K-Drs. 123, S. 5.

215 Protokoll 5. Sitzung, S. 149 D

216 MdL Winfried Kretschmann, Protokoll 7. Sitzung, S. 197 B; MdB Fritz Kuhn (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Protokoll 14. Sitzung, S. 463 A.

217 Protokoll 7. Sitzung, Zwischenruf S. 189 B und S. 199 C

Solidaritätszuschlag eingeführt worden sei, um dem Bund einen Ausgleich für Einnahmen aus sieben Mehrwertsteuerpunkten zu geben. Diese seien den Ländern dauerhaft abgetreten worden, um den horizontalen Finanzausgleich auch nach der Wiedervereinigung beibehalten zu können. Außerdem habe der Bund die Altschulden der ehemaligen DDR zuzüglich der Treuhandschulden übernommen.²¹⁸ Im Übrigen wies er – ebenso wie der Bundesfinanzminister – darauf hin, dass der Bund deswegen am höchsten verschuldet sei und eher für sich Hilfe in Anspruch nehmen müsste, als dass er zur Tilgung der Altschulden der Länder herangezogen werden könnte.²¹⁹

Um diesen Kritikpunkten zu begegnen, wurde ein modifiziertes Modell vorgestellt. Danach sollten nur solche Schulden der Länder in einen Altschuldenfonds eingebracht werden, die nicht das absehbare Ergebnis eigener politischer Entscheidungen der Länder seien, also – nach engen Maßstäben definiert – durch äußere Umstände verursacht bzw. als strukturbedingt anzuerkennen seien. Die Abfinanzierung dieses Fonds sollte dann solidarisch durch die Länder erfolgen.²²⁰ Ähnlich sprach sich auch die Deutsche Bundesbank dafür aus, zumindest einen Teil der Altschulden der besonders hoch verschuldeten Länder in einen Altschuldenfonds mit solidarischer Abfinanzierung durch Bund und Länder zu überführen²²¹.

1.2.3.2 Tilgungszuschuss

Ministerpräsident Günther H. Oettinger (Baden-Württemberg)²²² entwickelte zur Tilgung von Altschulden den Gedanken, solidarische Finanzhilfe zu leisten, wenn damit eine konkrete Bereitschaft zur Selbsthilfe verbunden sei. Kerngedanke seines Modells war, den finanzschwachen Ländern über einen Entschuldungsfonds zum Beispiel für jeden von ihnen selbst getilgten Euro ihrer Landesschulden einen Euro Tilgungszuschuss zu zahlen. Voraussetzung für die Tilgungshilfe sei aber, dass die Länder durch konsequente Konsolidierungsmaßnahmen ihren Willen zum Schuldenabbau umsetzten, das heißt verbindlich auf jede künftige Neuverschuldung verzichteten. Auch sollten nachfolgende Regierungen einen Anreiz erhalten, am Konsolidierungskurs festzuhalten, da andernfalls der Entzug der Entschuldungshilfen drohte. Zudem sollte die Entschuldungshilfe zwin-

218 *Protokoll 7. Sitzung, S. 200 B*

219 *Protokoll 7. Sitzung, S. 190 C und Protokoll 14. Sitzung, S. 463 B.*

220 *Ministerpräsident Peter Müller (Saarland), K-Drs. 049*

221 *Bundesbank, K-Drs. 120, S. 34*

222 *Protokoll 5. Sitzung, S. 124 B, „Hauptstadtrede“ von Ministerpräsident Günther H. Oettinger am 30. März 2007 in Berlin [abgerufen am 01.08.2009 unter: http://la.boa-bw.de/archive/frei/557/0/www.stm.baden-wuerttemberg.de/fm/2126/Hauptstadtrede_Oettinger_300307.pdf, Seite 11].*

gend mit der Zustimmung der Ländergesamtheit zur Einführung von Hebesätzen auf Einkommen- und Körperschaftsteuer verknüpft werden.

1.2.3.3 *Zinsspitzen- und Tilgungshilfe*

Das von Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz)²²³ in die Kommissionsberatungen eingebrachte Modell orientierte sich an den Erfahrungen des Landes Rheinland-Pfalz mit dem dortigen kommunalen Stabilisierungsfonds und zielte auf eine längerfristige Verstetigung der Steuereinnahmen der Länder. Zu diesem Zweck seien überdurchschnittliche Steuereinnahmen eines Landes auf einem eigenen Konto innerhalb eines Stabilisierungsfonds festzulegen. In konjunkturell schlechten Zeiten, wenn die Steuereinnahmen den längerfristigen Trend in dem betreffenden Land unterschritten, werde die Differenz mit Fondsmitteln des Landes aufgestockt. Über den Konjunkturzyklus hinweg entstehe somit in den öffentlichen Haushalten der Länder keine neue Verschuldung. Zu kombinieren sei dieser Stabilisierungsfonds mit einem kooperativen Frühwarnsystem, welches die strukturelle Haushaltsentwicklung beobachte, Fehlentwicklungen diagnostiziere und gesamtstaatliche finanzpolitische Entscheidungen vorbereite. Wenn diese beiden Instrumente funktionierten, könne als drittes Element ein Sanierungsfonds für die Altschulden der Länder hinzukommen, der dann auch die Rückführung der strukturellen Neuverschuldung unterstütze. Zunächst könnten die hochverschuldeten Länder mit deutlich überdurchschnittlichen Zinsausgaben Mittel aus dem Sanierungsfonds erhalten, um eine Entlastung im Hinblick auf ihre Zinsausgaben zu erreichen. Werde ein zuvor gemeinsam vereinbarter Pfad zum Abbau der strukturellen Neuverschuldung eingehalten, das Ziel eines strukturellen Primärüberschusses zur Finanzierung durchschnittlicher Zinsausgaben erreicht und nachweislich über mehrere Jahre gesichert, könnten weitere Beiträge aus dem Sanierungsfonds zum Teilabbau der Altschulden geleistet werden. Im Ergebnis sollten die betroffenen Länder mit diesem Modell langfristig in die Lage versetzt werden, die neu (und enger) gefassten Verschuldungsregeln ohne Hilfe dauerhaft und verlässlich einzuhalten.

Das Instrument einer Zinsspitzenhilfe zur Unterstützung der hoch bzw. höchst verschuldeten Länder wurde, zum Teil in modifizierter Form, auch von anderer Seite²²⁴ als gangbarer Weg zur Entschuldung bezeichnet. Zum Einen würden damit Anreize geschaffen, die Eigenanstrengungen der Länder zum Abbau einer überhöhten Kreditaufnahme zu fördern, zum

223 *K-Drs. 056*

224 *Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, AU 047, S. 31; MdL Winfried Kretschmann, K-Drs. 091 und 114.*

Anderen sei es ein Druckmittel, damit die betroffenen Länder die geschaffenen Regeln zum Neuverschuldungsverbot einhielten. Einschränkend wurde eingewandt, dass durch Haushaltskonsolidierungshilfen lediglich Spitzen in der Zinsbelastung an den Länder-Durchschnitt angenähert würden, dabei aber die gegenwärtige Rangfolge belassen werde.

Als offenes Problem verblieb die Finanzierung einer Zinsspitzenhilfe. Vorgeschlagen wurden zum Beispiel die Umwidmung zukünftig „freiwerdender“ Mittel aus dem Solidaritätszuschlag, die Finanzierung über noch zu bestimmende Anteile aus dem Umsatzsteueraufkommen der Länder oder die Nutzung steigender Steuereinnahmen von Bund und Ländern.²²⁵

1.2.4 Diskussionsverlauf

Bereits am Ende der 5. Kommissionssitzung am 15. September 2007 resümierte der Vorsitzende Ministerpräsident Günther H. Oettinger (Baden-Württemberg)²²⁶, dass es wahrscheinlich nur dann möglich sein werde, die Zustimmung der Länder zu einer für Bund und Länder geltenden Begrenzung der Neuverschuldung zu erhalten, wenn einige Länder finanzielle Hilfen erhielten. In ihrem Eckpunktepapier²²⁷ vom 23. Juni 2008 regten die Vorsitzenden deshalb einen Konsolidierungspakt an. Zum Einen sollten sich der Bund und alle Länder auf das gemeinsame Ziel strukturell ausgeglichener Haushalte verpflichten. Zum Anderen setzten die Vorsitzenden sich dafür ein, dass einzelne Länder im Rahmen verbindlicher Vorgaben und abhängig von zusätzlichen Eigenanstrengungen ein Angebot für konkrete finanzielle Hilfen erhalten sollten. Hierfür schlugen die Vorsitzenden folgende Eckpunkte vor:

- befristete Hilfen nach einem abstrakt-generellen Maßstab der überproportionalen Zinslast (aufgrund einheitlicher Datenbasis geeignete Indikatoren, z. B. Zins-Steuer-Quote) und mit Bezug auf gemeinsame Rahmenvorgabe in Artikel 109 Grundgesetz,
- kein Nebenfinanzausgleich; Vermeidung von Fehlanreizen; Vermeidung einer Ausgabenorientierung des Hilfemaßstabs,
- Voraussetzung: Umsetzung und Einhaltung der gemeinsamen Rahmenvorgabe (zumindest auf der Grundlage eines verbindlichen „Konsolidierungsplans“) und Erfüllung weiterer, politisch zu vereinbarenden Pflichten und Kriterien,
- Offenheit für alle Länder, die die Bedingungen erfüllen,

225 FDP-Arbeitsgruppe, K-Drs. 116, S. 7; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, K-Drs. 095, S. 4.

226 Protokoll 5. Sitzung, S. 165 C

227 K-Drs. 128

- Gesamtvolumen 1 bis 1,2 Mrd. € jährlich,
- Finanzierung: hälftig durch Bund und Länder,
- gestufte Beteiligung der Länder an der Finanzierung nach objektiven Kriterien sowie
- keine Finanzierungsbeteiligung von hilfeberechtigten Ländern.

In der o. g. Arbeitsgruppe 1 sollten auf der Basis dieser Eckpunkte gesetzlich ausformulierte Lösungsvorschläge für solidarische Konsolidierungshilfen entwickelt werden.

Zu der im Zusammenhang mit den Konsolidierungshilfen für hochverschuldete Länder kontrovers diskutierten Frage, ob eine Altschuldenregelung nötig sei, um die Zinsbelastung späterer Generationen zu verringern und wie diese aussehen solle, fassten die Vorsitzenden in ihrem Eckpunktepapier zusammen, dass die Frage des Einstiegs in die Altschuldentilgung für die Phase der Föderalismuskommission II noch nicht entscheidungsreif sei. Eine verbindliche Neuverschuldungsbegrenzung, die die Schuldenstandsquote Jahr für Jahr konsequent senke, sei aber ein erster notwendiger Schritt zur nachhaltigen Konsolidierung der Haushalte in Bund und Ländern. Das Problem der Altschuldentilgung solle in einer mittelfristigen Perspektive erneut aufgerufen und nach Erreichen strukturell ausgeglichener Haushalte in Bund und Ländern gelöst werden.

Unter Bezug auf das Eckpunktepapier erarbeitete das Bundesfinanzministerium als Diskussionsgrundlage Lösungsvorschläge²²⁸ zum Themenbereich Konsolidierungshilfen, zu dem in der Folge verschiedene Mitglieder der Kommission kritisch und zum Teil mit eigenen Vorschlägen Stellung nahmen. Daraufhin baten die Vorsitzenden sowohl das Bundesfinanzministerium als auch die Länder Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein, ihre Standpunkte²²⁹ in gesetzlich ausformulierter Form vorzulegen, um die unterschiedlichen Positionen und Vorschläge alternativ gegenüberstellen zu können.

Auf Basis dieser Lösungsvorschläge sowie unter Heranziehung der Antworten zur Abfrage zur Entwicklung der Verschuldung²³⁰ und der Ergebnisse der AG zur Analyse der Haushalte der Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein²³¹, diskutierte die Arbeitsgruppe intensiv, ob und unter welchen Voraussetzungen einzelne Länder unter der Bedingung zusätzlicher Eigenanstrengungen finanzielle Hilfen erhalten sollten. Unterschiedli-

228 AG 1 - 06

229 AG 1 - 17

230 Siehe Teil II 1.2.1.1

231 Siehe Teil II 1.2.1.2

che Positionen hinsichtlich der Voraussetzungen, der Höhe, der Laufzeit, des Verteilungsmaßstabs und der Finanzierung dieser Hilfen blieben dennoch bestehen.

Voraussetzungen

Das Bundesfinanzministerium²³² sah in seinem Vorschlag eine Verpflichtung der Hilfe empfangenden Länder zur Einhaltung eines mit dem Stabilitätsrat verbindlich vereinbarten Konsolidierungspfades mit dem Ziel vor, spätestens bis zum Jahr 2014 einen ausgeglichenen Finanzierungssaldo zu erreichen und ihn in allen Jahren des Hilfebezugs beizubehalten. Demgegenüber verknüpfte der Vorschlag von MdB Ernst Burgbacher und MdB Dr. Volker Wissing (FDP)²³³ die Gewährung von „Zinsspitzenhilfen“ an die Länder mit der Einhaltung eines strikten Neuverschuldungsverbots. Der Vorschlag der Länder Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein²³⁴ beinhaltete hingegen den Wunsch, die zu vereinbarenden Konsolidierungspfade flexibel zu handhaben.

Höhe

Das Bundesfinanzministerium²³⁵ bot fünf Ländern jeweils hälftig von Bund und Ländern zu finanzierende Konsolidierungshilfen im Gesamtvolumen von jährlich rund 692 Mio. Euro (netto) an. Hiervon sollten Berlin 280 Mio. Euro, Bremen 176 Mio. Euro, Saarland 82 Mio. Euro, Sachsen-Anhalt 129 Mio. Euro und Schleswig-Holstein 24 Mio. Euro erhalten. Demgegenüber orientierte sich die Forderung der vier Länder Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein²³⁶ zunächst am Eckpunktepapier der Vorsitzenden²³⁷, in dem ein mögliches Hilfevolumen von 1,0 bis 1,2 Mrd. Euro genannt wurde. Sie kamen nach eigenen Berechnungen zu dem Ergebnis, dass jährlich sogar 1,4 Mrd. Euro (Berlin 290 Mio. Euro, Bremen 465 Mio. Euro, Saarland 383 Mio. Euro, Schleswig-Holstein 262 Mio. Euro) notwendig seien, um sie schrittweise in die Lage zu versetzen, eine striktere Schuldenbremse einhalten zu können. In einer weiteren Stellungnahme forderte MdL Winfried Kretschmann²³⁸ eine Altschulden-/Konsolidierungshilfe mit einem jährlichen Volumen von 1,4 bis 1,8 Mrd. Euro.

232 AG 1 - 16

233 K-Drs. 133

234 AG 1 - 17

235 AG 1 - 16

236 AG 1 - 17

237 K-Drs. 128

238 AG 1 - 19

Laufzeit

Während das Bundesfinanzministerium²³⁹ in seinem Vorschlag für die Gewährung von Konsolidierungshilfen einen Zeitraum von 2010 bis 2014 vorsah, forderten die vier Länder Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein²⁴⁰ Konsolidierungshilfen bis zum Jahr 2019 (einschließlich).

Verteilungsmaßstab

Das Bundesfinanzministerium²⁴¹ schlug als Verteilungsmaßstab für Konsolidierungshilfen die übermäßige Zinslast eines Landes im Verhältnis zum Länderdurchschnitt vor, gemessen in Zinsausgaben je Einwohner. Hierbei sollte ein Schwellenwert für Stadtstaaten von 250 Prozent und für Flächenstaaten von 125 Prozent des Länderdurchschnitts gelten. Die vier Länder Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein²⁴² regten an, eine übermäßige Zinslast im Vergleichsjahr 2007 an der Zins-Steuer-Quote je Einwohner zu bemessen und in die Berechnung außerdem den Finanzierungssaldo unter Berücksichtigung der Vorbelastungen durch Versorgungsausgaben und der Zinsausgaben der Kommunen einzubeziehen. MdL Winfried Kretschmann²⁴³ empfahl als Schwellenwert eine über 0,15 liegende Zins-Finanzkraft-Quote. Hamburg²⁴⁴ kritisierte diesen Vorschlag als nicht maßstabsgerecht und wollte die Belastungsgrenze für Stadtstaaten unterhalb von 250 Prozent festschreiben, um damit eine fiktive kommunale Zinslast abzurechnen. Der Deutsche Städtetag²⁴⁵ erwartete, dass die Kommunen in alle Programme zur Altschuldenhilfe einbezogen würden.

Weitgehende Einigkeit bestand in der Festlegung der Anspruchsvoraussetzungen auf Basis der Daten des Jahres 2007.

Finanzierung

Das Bundesfinanzministerium und die vier Länder Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein befürworteten die Vorgabe des Eckpunktepapiers der Vorsitzenden, dass die Finanzierung der Konsolidierungshilfen je zur Hälfte durch Bund und Länder erfolgen sollte. Das Bundesfinanzminis-

239 AG 1 - 16

240 AG 1 - 17

241 AG 1 - 16

242 AG 1 - 17

243 AG 1 - 19

244 AG 1 - 13

245 K-Drs. 140

terium²⁴⁶ schlug vor, den Länderbeitrag durch einen Umsatzsteuervorwegabzug aufzubringen und somit die Lastentragung zwischen den Ländern nach deren Einwohnerzahl aufzuteilen. Hamburg²⁴⁷ meinte, dass der Vorschlag des Bundesfinanzministeriums den verfassungsrechtlichen Anforderungen an einen horizontalen Ausgleichsmechanismus nicht entspreche. Diese lägen höher als bei Bundesergänzungszuweisungen. Der von MdL Winfried Kretschmann²⁴⁸ eingebrachte Vorschlag legte den Finanzierungsanteil des Bundes auf jährlich 600 Mio. Euro fest. Die restlichen Finanzierungsanteile an den Konsolidierungshilfen in einer Höhe zwischen 0,8 und 1,2 Mrd. Euro sollten durch eine gleiche prozentuale Entnahme aus den Umsatzsteueranteilen der Länder aufgebracht werden. Thüringen²⁴⁹ hielt die Beteiligung finanzschwacher Länder an der Finanzierung der Konsolidierungshilfen für nicht tragbar und forderte einen entsprechend angepassten Finanzierungsschlüssel. Mecklenburg-Vorpommern²⁵⁰ sah sich als finanzschwaches Land mit gleichwohl ausgeglichenem Haushalt weder gewillt noch in der Lage, zur Finanzierung von Konsolidierungshilfen für andere Länder beizutragen.

Bayern²⁵¹ stellte nachdrücklich klar, es werde sich zwar hinsichtlich der finanziellen Beteiligung an möglichen Konsolidierungshilfen solidarisch verhalten, dies gelte aber nur, sofern der Kreis der Hilfe erhaltenden Länder abgeschlossen sei und diese Länder keine weiteren Schulden „anhäufen“. Voraussetzung sei also im Regelfall ein absolutes Neuverschuldungsverbot.

Auf Grund dieser kontroversen Darlegungen bezeichnete der Vorsitzende Dr. Peter Struck, MdB (SPD)²⁵², das Thema Konsolidierungshilfen unter allen Aspekten – das heißt sowohl hinsichtlich des Gesamtvolumens als auch der Voraussetzungen für die Gewährung, des Verteilungsmaßstabs und der Finanzierung – als besonders strittig. Dennoch legten die Vorsitzenden zur Klausurtagung der Kommission am 5. Februar 2009 einen ersten Formulierungsvorschlag²⁵³ für einen neuen Artikel 143d Grundgesetz vor. Danach sollten die fünf „Notlagenländer“ Bremen, Saarland, Berlin, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt über sieben Jahre von 2011 bis 2017 Konsolidierungshilfen in Höhe von 1 Mrd. Euro jährlich erhalten. Die

246 AG 1 - 16

247 AG 1 - 13

248 AG 1 - 19

249 AG 1 - 22

250 K-Drs. 141

251 Ministerpräsident Dr. Günther Beckstein (Bayern), Protokoll 14. Sitzung, S. 467 A und D

252 Protokoll 17. Sitzung, S. 494 A

253 Vorsitzendenpapier für die Klausurtagung am 5. Februar 2009

Aufteilung der Mittel sollte nach der Zinslast im Verhältnis zur Einwohnerzahl erfolgen. Verbunden mit der Zahlung der Konsolidierungshilfen war die Vorgabe zur Konsolidierung der Haushalte mit dem Ziel, spätestens bis zum Jahr 2018 ausgeglichene Haushalte zu erreichen. Der jeweilige Abbaupfad der Finanzierungsdefizite sollte festgelegt und jährlich kontrolliert werden. Die Finanzierung der Konsolidierungshilfen sollte hälftig durch Bund und Länder erfolgen. Zudem sollte der gleichzeitige Bezug von Konsolidierungshilfen und vor dem Bundesverfassungsgericht erstrittenen Sanierungshilfen ausgeschlossen sein. Nähere Einzelheiten sollten in einem ergänzenden Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geregelt werden.

Für die SPD-Fraktion machte MdB Volker Kröning²⁵⁴ klar, dass der Vorschlag der Vorsitzenden hinsichtlich der Konsolidierungshilfen mitgetragen werde. Für die CDU/CSU-Fraktion ergänzte MdB Antje Tillmann²⁵⁵, dass auch die Verpflichtungen, denen sich die Empfängerländer zu unterwerfen hätten, detailliert aufgeführt werden müssten. Ministerpräsident Horst Seehofer (Bayern)²⁵⁶ ließ keine Zweifel aufkommen, dass er weiterhin eine Beteiligung an solidarischen Finanzhilfen an das Zustandekommen einer sehr stringenten Schuldenregelung knüpfe. Auch MdB Dr. Hans-Peter Friedrich (CDU/CSU)²⁵⁷ erinnerte an diesen bereits früher dargelegten Zusammenhang. Bundesminister Peer Steinbrück (SPD)²⁵⁸ wies im Hinblick auf eine vom Bund erwartete höhere Finanzierungsbeitragung an den Konsolidierungshilfen darauf hin, dass die strukturelle Ausgangslage des Bundes wesentlich schlechter als die der Länder sei. Nur wenn sich alle Länder an den Finanzhilfen beteiligten, werde auch der Bund solidarisch mitfinanzieren. Im Gegensatz dazu schlug Ministerpräsident Erwin Sellering (Mecklenburg-Vorpommern)²⁵⁹ vor, finanzschwache und strukturell benachteiligte Länder von der finanziellen Beteiligung an den Hilfen auszunehmen.

Nach internen Beratungen der A- und B-seitigen Kommissionsmitglieder, insbesondere hinsichtlich der Verknüpfung einer Schuldenbegrenzung mit Konsolidierungshilfen an finanzschwache Länder, brachte der Vorsitzende Ministerpräsident Günther H. Oettinger (Baden-Württemberg)²⁶⁰ einen Vorschlag der B-Seite ein. Dieser sah vor, einen Konsolidierungsfonds

254 *Protokoll 17. Sitzung, S. 500 A*

255 *Protokoll 17. Sitzung, S. 501 D*

256 *Protokoll 17. Sitzung, S. 504 A*

257 *Protokoll 17. Sitzung, S. 508 C*

258 *Protokoll 17. Sitzung, S. 506 D*

259 *Protokoll 17. Sitzung, S. 512 B*

260 *Protokoll 17. Sitzung, S. 513 C*

aufzulegen, in den von 2011 bis 2019 jedes Jahr 900 Mio. Euro, insgesamt 8,1 Mrd. Euro eingezahlt würden. Die Finanzierung sollte aus dem Bundeshaushalt erfolgen. Der Länderanteil sollte durch einen Umsatzsteuervorgabzug zu Gunsten des Bundes erbracht werden. Aus diesem Fonds sollten die bereits genannten fünf Länder Konsolidierungshilfen erhalten, die sie in die Lage versetzen sollten, ab dem Jahr 2020 im Regelfall keine Schulden mehr zu machen. Entsprechende verbindliche Vereinbarungen sollten in Staatsverträgen getroffen werden.

Dem Vorschlag der B-Seite hielt Bundesminister Peer Steinbrück (SPD)²⁶¹ eindringlich entgegen, er könne und werde einer Aufstockung der finanziellen Beteiligung des Bundes über das von ihm bereits zugesagte Volumen von jährlich 500 Mio. Euro über sieben Jahre bzw. insgesamt 3,5 Mrd. Euro hinaus keinesfalls zustimmen. MdB Antje Tillmann (CDU/CSU)²⁶² hingegen konnte sich angesichts der in Aussicht genommenen Bindung der Länder an strengere Verschuldungsregeln ein stärkeres finanzielles Entgegenkommen des Bundes vorstellen. Auch Minister Rainer Speer (Brandenburg)²⁶³ brachte seine Erwartung zum Ausdruck, dass der Bund die immensen Sparanstrengungen der Länder zur Erreichung der Null-Verschuldung mit einem höheren Beitrag zu den Konsolidierungshilfen honorieren sollte. Minister Dr. Helmut Linssen (Nordrhein-Westfalen)²⁶⁴ begründete die Aufstockung des Fonds mit dem Versuch, die fünf Länder, die in einer finanziell schwierigen Lage seien, mit ins Boot zu holen, was deren Vertreter²⁶⁵ unterstrichen. MdB Volker Kröning (SPD)²⁶⁶ konstatierte, dies müsse seitens der Koalition noch besprochen werden. Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz)²⁶⁷ verband seine Zustimmung zur Mitfinanzierung von Konsolidierungshilfen mit der Erwartung, dass die Länder, die Hilfe erhielten, sich streng an vorher definierte Schritte zum Abbau ihrer strukturellen Defizite hielten.

Um die Höhe der Bundesbeteiligung an den Konsolidierungshilfen entspann sich im weiteren Verlauf der Klausurtagung ein zähes Ringen.²⁶⁸ Der Vorsitzende Ministerpräsident Günther H. Oettinger (Baden-Württemberg)

261 *Protokoll 17. Sitzung, S. 514 B und S. 521 D*

262 *Protokoll 17. Sitzung, S. 516 C*

263 *Protokoll 17. Sitzung, S. 524 B*

264 *Protokoll 17. Sitzung, S. 517 D*

265 *Ministerpräsident Peter Müller (Saarland), Protokoll 17. Sitzung, S. 517 D; Ministerpräsident Peter Harry Carstensen (Schleswig-Holstein), ebd. S. 519 C.*

266 *Protokoll 17. Sitzung, S. 517 B.*

267 *Protokoll 17. Sitzung, S. 522 D*

268 *Protokoll 17. Sitzung, S. 524 B und auch Vorsitzender Ministerpräsident Günther H. Oettinger (Baden-Württemberg), ebd. S. 525 C; Bundesminister Peer Steinbrück (SPD), ebd. S. 525 D.*

forderte ein Gesamtvolumen von 8,1 Mrd. Euro, Bundesminister Peer Steinbrück (SPD) zeigte sich unter Verweis auf die Verschuldungssituation des Bundes nicht bereit, über die hälftige Mitfinanzierung von 7 Mrd. Euro hinauszugehen. Der Vorsitzende Dr. Peter Struck, MdB (SPD), schlug als Kompromiss eine Aufstockung der Konsolidierungshilfen auf ein Gesamtvolumen von 7,2 Mrd. Euro (9 Jahre à 800 Mill. Euro) vor, was Bundesminister Peer Steinbrück (SPD)²⁶⁹ schließlich konzidierte.

Nachdem am Ende der Klausurtagung – wenn auch nicht über das endgültige Volumen, so doch über die wesentlichen Punkte der Ausgestaltung von Konsolidierungshilfen an finanzschwache Länder – ein mehrheitlich getragener Kompromiss erzielt worden war, vereinbarte die Kommission, die Klärung der verbliebenen offenen Fragen einer Arbeitsgruppe aus Vertretern von Bund und Ländern (Ad-hoc-Arbeitsgruppe)²⁷⁰ zu übertragen. Diese tagte am 9. Februar 2009 mit dem Ergebnis, dass die vereinbarten Konsolidierungshilfen auf der Basis von Bundesgesetz und Staatsvertrag gewährt werden sollten, mit jedem Hilfe empfangenden Land ein individueller, jährlich zu erfüllender Konsolidierungspfad zu vereinbaren sei und der Finanzierungsanteil der Länder aus ihrem Umsatzsteueranteil aufgebracht werde. Zum noch endgültig festzulegenden Gesamtvolumen der Konsolidierungshilfen machte die Ad-hoc-Arbeitsgruppe keinen Vorschlag. Hierzu erläuterte Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz)²⁷¹ in der 18. Kommissionssitzung, die Arbeitsgruppe habe die Entscheidung darüber nicht in ihrer, sondern nur in der Zuständigkeit der Kommission selbst gesehen.

In der Sitzung bestätigte der Vorsitzende Ministerpräsident Günther H. Oettinger (Baden-Württemberg)²⁷², dass es bei fünf hilfeberechtigten Ländern bleiben solle, stellte aber, insbesondere an den Bundesfinanzminister gerichtet, nochmals die Frage, ob nicht der über neun Jahre zu leistende Betrag von jährlich 800 Mio. Euro auf 900 Mio. Euro aufgestockt werden könne, um damit den fünf besonders finanzschwachen Ländern die Zustimmung zu erleichtern. Bundesminister Peer Steinbrück (SPD)²⁷³ blieb jedoch unter Verweis auf seine frühere Argumentation bei seiner Ablehnung dieses Ansinnens. Die höhere Belastung sei dem hochverschuldeten Bundeshaushalt nicht zuzumuten. Eine Aufstockung der Mittel im vorgeschlagenen Umfang war somit nicht durchzusetzen.

269 *Protokoll 17. Sitzung, S. 526 D.*

270 *Zu ihrer Zusammensetzung siehe Teil I 4.6*

271 *Protokoll 18. Sitzung, S. 549 B*

272 *Protokoll 18. Sitzung, S. 575 D f.*

273 *Minister Peer Steinbrück (SPD), Protokoll 18. Sitzung, S. 576 B*

Ministerpräsident Peter Müller (Saarland)²⁷⁴ sprach sich gegen die geplante nachschüssige Zahlung der Konsolidierungshilfen aus. Dies würde bedeuten, dass das Saarland zwar im Jahr 2019 einen ausgeglichenen Haushalt vorweisen müsste, dabei aber die letzte Rate der Finanzhilfe erst Mitte 2020 erhalte. Ministerpräsident Erwin Sellering (Mecklenburg-Vorpommern)²⁷⁵ wiederholte seine Kritik, er könne als Vertreter eines ebenfalls wirtschaftsstrukturell schwachen Landes eine Beteiligung an der Finanzierung der Konsolidierungshilfen für die fünf Länder nicht vertreten und werde aus diesem Grund der vorgesehenen Regelung nicht zustimmen. Staatssekretär Michael Haußner (Thüringen)²⁷⁶ hielt es für angemessen, einzelne Länder aus dem Osten finanztechnisch von der Mitfinanzierung der Hilfen auszunehmen.

Bürgermeister Jens Böhrnsen (Bremen) und Ministerpräsident Peter Müller (Saarland)²⁷⁷ kündigten an, ihre Länder zögen bei Zustandekommen der Regelungen zu den Konsolidierungshilfen ihre Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht auf Anerkennung einer extremen Haushaltsnotlage zurück.

Im Ergebnis stimmten die Kommissionsmitglieder den Vorschlägen des fortgeschriebenen Vorsitzendenpapiers mit den in der 18. Sitzung der Kommissionssitzung verabredeten Klarstellungen mit breiter Mehrheit zu. Die endgültige Formulierung der Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes und der korrespondierenden Ausführungsgesetze wurden einer Interims-Arbeitsgruppe²⁷⁸ unter der Federführung des Bundesfinanzministeriums übertragen.

In der Interims-Arbeitsgruppe wurden die Festlegungen des Ausführungsgesetzes zur Gewährung der Konsolidierungshilfen, insbesondere die Frage der vor- oder nachschüssigen Auszahlung der Hilfen, kontrovers diskutiert. Ihr Vorschlag für den Gesetzentwurf sah letztlich eine nachschüssige Auszahlung vor. Zudem sollte dem Stabilitätsrat die Möglichkeit eingeräumt werden, in begründeten Ausnahmefällen festzustellen, dass die Abweichung eines Empfängerlandes vom vorgegebenen Abbaupfad der Auszahlung der Hilfe nicht entgegenstehe.²⁷⁹

274 *Protokoll 18. Sitzung, S. 557 B*

275 *Protokoll 18. Sitzung, S. 553C*

276 *Protokoll 18. Sitzung, S. 556D*

277 *Protokoll 18. Sitzung, S. 578 B und D*

278 *Zu ihrer Zusammensetzung siehe Teil I 4.7*

279 *Staatssekretär Werner Gatzert (BMF), Protokoll 19. Sitzung, S. 599 B*

Auf Intervention von Ministerpräsident Peter Müller (Saarland)²⁸⁰ veränderte die Kommission den Vorschlag der Arbeitsgruppe dahingehend, dass zwei Drittel des Jahresbetrags der Konsolidierungshilfen zum 1. Juli des laufenden Jahres und das restliche Drittel zum 1. Juli des Folgejahres ausgezahlt werden sollten.²⁸¹ Zudem verabredete die Kommission, dass die Hilfen auf der Grundlage einer zwischen dem Bund und dem Hilfe empfangenden Land zu schließenden Verwaltungsvereinbarung nach Maßgabe des Ausführungsgesetzes zu Artikel 143d Grundgesetz -neu- geleistet werden sollten. Ein Staatsvertrag zwischen dem Bund und allen 16 Ländern wurde im Ergebnis der Diskussion aus Gründen der Praktikabilität nicht für erforderlich gehalten.²⁸² Auch die Finanzierung des Länderanteils an den Konsolidierungshilfen über einen Umsatzsteuervorwegabzug unter Berücksichtigung der „Einwohnerveredelung“, die Senator Dr. Thilo Sarrazin²⁸³ kritisiert hatte, wurde von der Kommission mehrheitlich bestätigt.²⁸⁴

In der Schlussabstimmung der 19. Sitzung wurden die Vorschläge der Kommission im Gesamtpaket verabschiedet.²⁸⁵

1.3 Vorbeugung vor Haushaltskrisen, Etablierung eines Frühwarnsystems, Aufwertung des Finanzplanungsrats, Schaffung neuer Gremien

1.3.1 Ausgangslage und Problemstellung

Wie bereits ausgeführt, haben die bisherigen rechtlichen Regelungen eine zunehmende Verschuldung öffentlicher Haushalte nicht verhindern können. Hinzu kommt, dass es nach der Feststellung des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil zu der Klage Berlins auf Gewährung von Sanierungszuweisungen im Jahre 2006²⁸⁶ noch nicht einmal gelungen ist, die unterschiedlichen Haushaltssystematiken aufeinander abzustimmen. Es war, so das Gericht, bislang nicht möglich, mit Hilfe einfach abzuleitender Haushaltskennzahlen die jeweils verfolgte Haushaltspolitik transparent einzuschätzen und so zu vergleichen. In diesem Zusammenhang forderte

280 K-Drs. 172 und Protokoll 19. Sitzung, S. 599 C.

281 Vorsitzender Ministerpräsident Günther H. Oettinger (Baden-Württemberg), Protokoll 19. Sitzung, S. 603 C

282 Vorsitzender Ministerpräsident Günther H. Oettinger (Baden-Württemberg), Protokoll 19. Sitzung, S. 601 D

283 AU 048 und Protokoll 19. Sitzung, S. 604 D.

284 Protokoll 19. Sitzung, S. 605 C

285 Protokoll 19. Sitzung, S. 616 D

286 BVerfGE 116, 327, auch CDU/CSU, K-Drs. 003, S. 3; Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission, K-Drs. 005, S. 3.

das Gericht den Gesetzgeber auf, „Lösungskonzepte zur Vorbeugung von Haushaltskrisen und deren Bewältigung“ zu erarbeiten, und wies insbesondere darauf hin, dass die Aufgaben und Befugnisse des Finanzplanungsrats hierfür nicht ausreichen. Auch der Sachverständigenrat²⁸⁷ forderte, dass neben der Identifizierung des zulässigen Umfangs der Neuverschuldung ein Mechanismus erforderlich sei, der bereits frühzeitig Fehlentwicklungen erkennbar mache und anhaltende Überschreitungen sanktioniere.

Die Kommission sah sich somit vor der Aufgabe, Instrumente und Indikatoren zur Früherkennung und Vermeidung zukünftiger Haushaltskrisen zu finden. Weitgehend einig war man sich darin, dass es zur Unterstützung der Wirksamkeit neuer Schuldengrenzen eines Kontrollgremiums bedürfe, das gegebenenfalls im Rahmen eines kooperativen Frühwarnsystems Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern über die Rückführung übermäßiger Neuverschuldung treffen könne.

1.3.2 *Empfehlungen der Kommission*

Die Kommission empfahl, nachfolgende Regelung neu in das Grundgesetz aufzunehmen:

Artikel 109a Grundgesetz -neu-

Artikel 109a Grundgesetz [Vermeidung von Haushaltsnotlagen]	Begründung
<p>¹ Zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die fortlaufende Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern durch ein gemeinsames Gremium (Stabilitätsrat), 2. die Voraussetzungen und das Verfahren zur Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage, 3. die Grundsätze zur Aufstellung und Durchführung von Sanierungsprogrammen zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen. 	<p>Die Regelung schafft die verfassungsrechtliche Grundlage zur Einrichtung eines Stabilitätsrates, zur regelmäßigen Haushaltsüberwachung von Bund und Ländern und für ein Verfahren zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen in den Gebietskörperschaften. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.</p> <p>Die Implementierung eines Verfahrens zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen ist im Hinblick auf das starke Anwachsen der Verschuldung in einzelnen Ländern sowie Verfassungsklagen zur Geltendmachung von Hilfeleistungsansprüchen gegenüber der bundesstaatlichen Gemeinschaft wegen extremer Haushaltsnotlagen erforderlich. Auch das Bundesverfassungsgericht hat dies in seinen Entscheidungen</p>

²⁸⁷ SVR, K-Drs. 002, S. 2

²Die Beschlüsse des Stabilitätsrats und die zugrunde liegenden Beratungsunterlagen sind zu veröffentlichen.

über Hilfeleistungsansprüche einzelner Länder angemahnt (vgl. BVerfGE 86, 148 ff. (266) und BVerfGE 116, 327 ff. (393)). Das Verfahren zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen soll im Wesentlichen folgende Elemente umfassen:

1. Der Stabilitätsrat beobachtet kontinuierlich die Haushalte von Bund und Ländern auf der Basis festzulegender finanzwirtschaftlicher Kennzahlen.

Ziel der Überwachung ist es, die Gefahr einer Haushaltsnotlage möglichst früh zu erkennen, um rechtzeitig die erforderlichen Gegenmaßnahmen zur Vermeidung des Eintritts einer Notlage ergreifen zu können.

2. Ergeben sich in Folge der Überwachung Anhaltspunkte für das Risiko einer Haushaltsnotlage, erfolgt eine umfassende Analyse der Haushaltssituation der betroffenen Gebietskörperschaft. Auf dieser Grundlage stellt der Stabilitätsrat auf Basis der in Ziffer 1 festgelegten Kennzahlen fest, ob die Gefahr einer Haushaltsnotlage besteht.
3. Stellt der Stabilitätsrat eine solche Gefahr fest, ist die betroffene Gebietskörperschaft verpflichtet, in eigener Verantwortung alle Konsolidierungsspielräume konsequent auszuschöpfen und ein entsprechendes Sanierungsprogramm mit dem Stabilitätsrat zu vereinbaren.
4. Der Stabilitätsrat überwacht die Durchführung des Sanierungsprogramms.

Zur Gewährleistung der öffentlichen Transparenz sind die Beschlüsse des Stabilitätsrates und die zugrunde liegenden Beratungsunterlagen zu veröffentlichen.

Die Regelung schafft die verfassungsrechtliche Grundlage zur Einrichtung eines Stabilitätsrats mit dem Ziel, künftig Haushaltsnotlagen von Bund und Ländern zu vermeiden. Zu diesem Zweck soll der Stabilitätsrat die Haushalte regelmäßig überwachen, um eine drohende Haushaltsnotlage rechtzeitig erkennen und gegebenenfalls Sanierungsprogramme entwickeln zu können. Seine Bewertungen werden veröffentlicht.²⁸⁸

288 K-Drs. 174, S. 12

In einem Ausführungsgesetz zu Artikel 109a Grundgesetz wird das Verfahren des kooperativen Frühwarnsystems konkretisiert. Künftig wird der Stabilitätsrat mindestens einmal jährlich die Finanzlage des Bundes und der Länder anhand von finanzstatistischen Kennziffern prüfen und bewerten, wobei er die in diese Analyse eingehenden Indikatoren und Schwellenwerte selbst festlegen wird. Er wird auch die Einhaltung der vereinbarten Sanierungsprogramme kontrollieren und gegebenenfalls weitere Maßnahmen vorschlagen. Dem Stabilitätsrat werden die Finanzminister des Bundes und der Länder sowie der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie angehören; die Stimmrechtsverteilung regelt das Ausführungsgesetz.

Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratgesetz)

Ausführungsgesetz zu Artikel 109a Grundgesetz	Begründung
§ 1 Stabilitätsrat	
<p>(1) Bund und Länder bilden einen Stabilitätsrat mit dem Ziel der Vermeidung von Haushaltsnotlagen. Dem Stabilitätsrat gehören an:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. der Bundesminister der Finanzen, 2. die für die Finanzen zuständigen Minister der Länder, 3. der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie. <p>Der Stabilitätsrat wird bei der Bundesregierung eingerichtet.</p>	<p>Absatz 1 regelt die Zusammensetzung des Stabilitätsrates nach Artikel 109a Grundgesetz. Aufgabe des Stabilitätsrates ist es, auf der Grundlage dieses Gesetzes ein Verfahren zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen zu entwickeln und durchzuführen.</p> <p>Als Gäste können Vertreter der kommunalen Spitzenverbände oder der Bundesbank zu den Beratungen hinzugezogen werden.</p>
<p>(2) Den Vorsitz im Stabilitätsrat führen gemeinsam der Bundesminister der Finanzen und der Vorsitzende der Finanzministerkonferenz.</p>	<p>Absatz 2 trifft eine Regelung über den Vorsitz des Stabilitätsrates. Es ist ein gemeinsamer Vorsitz aus dem Bundesminister der Finanzen und dem turnusgemäßen Vorsitzenden der Finanzministerkonferenz vorgesehen.</p>
<p>(3) Der Stabilitätsrat tritt nach Bedarf zusammen, jedoch mindestens zweimal jährlich. Die Sitzungen sind vertraulich und nicht öffentlich.</p>	<p>Absatz 3 gibt zur Sicherstellung einer kontinuierlichen Überwachung vor, dass der Stabilitätsrat mindestens zweimal jährlich zusammentritt.</p>

<p>(4) ¹ Die Beschlüsse des Stabilitätsrates werden mit der Stimme des Bundes und der Mehrheit von zwei Dritteln der Länder gefasst. ² Die Stimme des Bundes wird durch das Bundesministerium der Finanzen abgegeben. ³ Bei Entscheidungen, die einzelne Länder betreffen, ist das betroffene Land nicht stimmberechtigt. ⁴ Entscheidungen, die den Bund betreffen, werden abweichend von Satz 1 mit der Mehrheit von zwei Dritteln aller stimmberechtigten Mitglieder gefasst. ⁵ Die Beschlüsse und die zugrunde liegenden Beratungsunterlagen werden veröffentlicht.</p>	<p>Absatz 4 regelt die Modalitäten der Beschlussfassung des Stabilitätsrates. Die Veröffentlichung von Beratungsergebnissen und Beschlüssen ist von erheblicher Bedeutung für das Funktionieren des präventiven Verfahrens, da hierdurch öffentlicher Druck auf Gebietskörperschaften mit unterdurchschnittlichen Ergebnissen entstehen kann. Minderheitsmeinungen können von den Betroffenen veröffentlicht werden.</p>
<p>(5) ¹ Der Stabilitätsrat gibt sich eine Geschäftsordnung. ² Diese regelt auch die Vertretung im Verhinderungsfall.</p>	<p>Die Einzelheiten der Verfahrensabläufe im Stabilitätsrat werden in einer Geschäftsordnung geregelt.</p>
<p>(6) Zur Unterstützung der Aufgaben des Stabilitätsrates wird ein Sekretariat eingerichtet, das jeweils aus einem Vertreter aus dem Bundesministerium der Finanzen sowie aus einem von der Finanzministerkonferenz benannten Vertreter besteht.</p>	<p>Angesichts der vorgesehenen Aufgaben des Stabilitätsrates ist die Einrichtung eines Sekretariats erforderlich.</p>
<p>§ 2 Aufgaben des Stabilitätsrats</p>	
<p>¹ Aufgaben des Stabilitätsrats sind die regelmäßige Überwachung der Haushalte des Bundes und der Länder sowie die Durchführung von Sanierungsverfahren nach § 5. ² Dem Stabilitätsrat können durch Gesetz weitere Aufgaben übertragen werden.</p>	<p>Die Vorschrift bestimmt die Aufgaben des Stabilitätsrates nach Artikel 109a Grundgesetz und sieht entsprechend vor, dass der Stabilitätsrat die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern fortlaufend überwacht und bei Feststellung der Gefahr einer Haushaltsnotlage die Einleitung und Durchführung eines Sanierungsverfahrens vornimmt. Als weitere Aufgabe ist dem Stabilitätsrat durch Gesetz die Überwachung der Konsolidierungsverpflichtungen im Rahmen der Gewährung von Konsolidierungshilfen nach Artikel 143d Absatz 2 Grundgesetz übertragen.</p>
<p>§ 3 Regelmäßige Haushaltsüberwachung</p>	
<p>(1) Der Stabilitätsrat überwacht regelmäßig die aktuelle Lage und die Entwicklung der Haushalte von Bund und Ländern.</p>	<p>Die Vorschrift bestimmt die näheren Einzelheiten des Haushaltsüberwachungsverfahrens. Ziel der regelmäßigen Überwachung ist es, die Gefahr einer Haushaltsnotlage so rechtzeitig festzustellen, dass es durch entsprechende Sanierungsmaßnahmen gelingen kann, das Eintreten einer Haushaltsnotlage zu vermeiden.</p>

<p>(2) ¹ Der Stabilitätsrat berät jährlich über die Haushaltslage des Bundes und jedes einzelnen Landes. ² Grundlage der Beratungen ist ein Bericht der jeweiligen Gebietskörperschaft, der die Darstellung bestimmter Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung, die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen sowie eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen enthalten soll.</p> <p>³ Der Stabilitätsrat legt allgemein geltende geeignete Kennziffern fest.</p>	<p>Grundlage der Beratungen ist ein Bericht der jeweiligen Gebietskörperschaft, der die Darstellung bestimmter, durch den Stabilitätsrat festgelegter Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung, die Einhaltung der verfassungsmäßigen Verschuldungsregel sowie eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen enthalten soll. In diesem Zusammenhang wird auch überprüft, ob in einzelnen Ländern eine Haushaltsnotlage droht. Die Festlegung geeigneter Kennziffern hat durch den Stabilitätsrat zu erfolgen; dabei sind verschiedene Indikatoren zu berücksichtigen, die die Haushaltslage von Bund und Ländern umfassend und zielgenau charakterisieren.</p>
<p>(3) Die vorgelegten Haushaltskennziffern und die Schlussfolgerungen des Stabilitätsrats werden veröffentlicht.</p>	<p>Die Veröffentlichung der vorgelegten Berichte sowie der Schlussfolgerungen des Stabilitätsrates ist ein elementarer Bestandteil des Verfahrens, um Transparenz herzustellen und die Wirksamkeit der Beschlüsse zu unterstützen.</p>
<p>§ 4 Drohende Haushaltsnotlage</p>	
<p>(1) ¹ Der Stabilitätsrat beschließt allgemein geltende Schwellenwerte für die einzelnen Kennziffern nach § 3 Absatz 2, deren Überschreitung auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweisen kann. ² Für den Bund sind gegenüber den Ländern abweichende Schwellenwerte festzulegen.</p>	<p>Die Vorschrift regelt die näheren Einzelheiten des Verfahrens zur Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage.</p> <p>Bei der Festlegung der Schwellenwerte ist sicherzustellen, dass eine drohende Haushaltsnotlage so rechtzeitig erkannt wird, dass ihr Eintritt noch zu verhindern ist. Die zur Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage festzulegenden Schwellenwerte für den Bund müssen sich aufgrund seiner deutlich abweichenden Haushaltsstruktur bei den meisten Haushaltskennziffern von denen der Länder unterscheiden.</p>
<p>(2) Der Stabilitätsrat leitet eine Prüfung ein, ob beim Bund oder in einem bestimmten Land eine Haushaltsnotlage droht, wenn</p> <p>1. der Bund oder ein Land im Rahmen der allgemeinen Haushaltsüberwachung darauf hinweist, dass für den von ihm zu verantwortenden Haushalt eine Notlage droht, oder</p>	<p>Es bestehen zwei alternative Möglichkeiten, wie eine Prüfung ausgelöst werden kann, ob in einer Gebietskörperschaft eine Haushaltsnotlage droht. In der Regel ist eine Gebietskörperschaft selbst am besten in der Lage, eine drohende Haushaltsnotlage zu erkennen. Darüber hinaus kann das Überschreiten der Schwellenwerte Gefahr anzeigen.</p>

<p>2. der Bund oder ein Land bei der Mehrzahl der Kennziffern nach § 3 Absatz 2 die Schwellenwerte nach Absatz 1 überschreitet oder die Projektion eine entsprechende Entwicklung ergibt.</p>	
<p>(3) ¹ In die Prüfung werden alle relevanten Bereiche des betroffenen Haushalts umfassend einbezogen. ² Der Bund oder das Land ist verpflichtet, die für diese Prüfung erforderlichen Auskünfte zu erteilen.</p>	<p>Die vom Stabilitätsrat einzuleitende Prüfung umfasst alle relevanten Bereiche, insbesondere Höhe und Entwicklung der Verschuldung, Haushaltsdefizite, Zinsausgaben, Höhe und Struktur der Ausgaben und Einnahmen.</p>
<p>(4) ¹ Die Ergebnisse der Prüfung werden in einem Bericht zur nächsten Sitzung des Stabilitätsrats vorgelegt. ² Der Bericht nimmt Stellung dazu, ob im Bund oder in dem betreffenden Land eine Haushaltsnotlage droht, und gibt eine entsprechende Beschlussempfehlung.</p>	<p>Im Bericht wird die Haushaltslage der Gebietskörperschaft umfassend geprüft. Auf dieser Basis sollen Beschlussempfehlungen abgegeben werden.</p>
<p>(5) Der Stabilitätsrat beschließt aufgrund des Prüfberichts nach Absatz 4, ob im Bund oder in dem betreffenden Land eine Haushaltsnotlage droht.</p>	<p>Der Stabilitätsrat beschließt über die Frage einer drohenden Haushaltsnotlage.</p>
<p>§ 5 Sanierungsverfahren</p>	
<p>(1) ¹ Hat der Stabilitätsrat eine drohende Haushaltsnotlage nach § 4 Absatz 5 für den Bund oder ein Land festgestellt, vereinbart er mit dem Bund oder dem Land ein Sanierungsprogramm. ² Der Bund oder das Land unterbreitet hierfür Vorschläge. ³ Das Sanierungsprogramm erstreckt sich grundsätzlich über einen Zeitraum von fünf Jahren; es enthält Vorgaben über die angestrebten Abbauschritte der jährlichen Nettokreditaufnahme und die geeigneten Sanierungsmaßnahmen. ⁴ Geeignet sind Sanierungsmaßnahmen nur insoweit, als sie in der alleinigen Kompetenz der betroffenen Gebietskörperschaft liegen.</p>	<p>Die Vorschrift regelt die näheren Einzelheiten des Verfahrens nach Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage. In diesem Fall wird im Stabilitätsrat über ein Sanierungsprogramm für die betroffene Gebietskörperschaft verhandelt, das grundsätzlich einen 5-Jahreszeitraum umfassen soll, sich je nach Haushaltslage in der betreffenden Gebietskörperschaft aber auch über einen kürzeren oder längeren Zeitraum erstrecken kann. Ziel ist es, durch Ausschöpfung aller eigenen Konsolidierungsspielräume auf der Ausgaben- und Einnahmenseite die drohende Haushaltsnotlage abzuwenden und den Haushalt nachhaltig zu sanieren. Ausgangspunkt ist die zur dauerhaften Sanierung des Haushalts erforderliche jährliche Rückführung der Nettokreditaufnahme. Die Gebietskörperschaft und der Stabilitätsrat stellen Einvernehmen über den angestrebten Abbaupfad bei der jährlichen Neuverschuldung her.</p>

<p>(2) ¹ Der Bund oder das Land setzt das vereinbarte Sanierungsprogramm in eigener Verantwortung um und berichtet halbjährlich dem Stabilitätsrat über die Einhaltung der vereinbarten Abbauschritte der jährlichen Nettokreditaufnahme.</p> <p>² Bei Abweichungen der tatsächlichen Nettokreditaufnahme von der vereinbarten Nettokreditaufnahme prüft der Stabilitätsrat im Einvernehmen mit dem Bund oder dem Land, ob und welche weiteren Maßnahmen erforderlich sind.</p>	<p>Die Gebietskörperschaft setzt die im Stabilitätsrat vereinbarten Maßnahmen eigenständig um und berichtet darüber. Bei Abweichungen müssen weitere Maßnahmen zwischen dem Stabilitätsrat und der Gebietskörperschaft vereinbart werden.</p>
<p>(3) ¹ Legt der Bund oder das Land ungeeignete oder unzureichende Vorschläge für Sanierungsmaßnahmen vor oder setzt es die vereinbarten Maßnahmen nur unzureichend um, beschließt der Stabilitätsrat eine Aufforderung zur verstärkten Haushaltssanierung an den Bund oder das Land. ² Höchstens ein Jahr nach dieser Aufforderung prüft der Stabilitätsrat, ob das Land die notwendigen Maßnahmen zur Haushaltssanierung ergriffen hat.</p> <p>³ Wurden die notwendigen Maßnahmen nicht ergriffen, fordert der Stabilitätsrat den Bund oder das Land erneut auf, die Bemühungen um eine Haushaltssanierung zu verstärken.</p>	<p>Im Falle nicht ausreichender Anstrengungen der Gebietskörperschaft ergeht eine Aufforderung zu verstärkten Maßnahmen durch den Stabilitätsrat. Diese Aufforderung kann wiederholt werden.</p>
<p>(4) ¹ Nach Abschluss des Sanierungsprogramms prüft der Stabilitätsrat die Haushaltslage des Bundes oder des Landes.</p> <p>² Für den Fall, dass auch bei vollständiger Umsetzung des vereinbarten Sanierungsprogramms weiterhin eine Haushaltsnotlage droht, wird ein neues Sanierungsprogramm zwischen dem Stabilitätsrat und dem Bund oder dem Land vereinbart.</p>	<p>Nach Ablauf des vereinbarten Sanierungszeitraumes ist davon auszugehen, dass das betroffene Land saniert ist. Wenn die Sanierung nicht erfolgreich war, kann der Stabilitätsrat entscheiden, den Sanierungszeitraum zu verlängern, oder mit dem Land ein neues Sanierungsprogramm vereinbaren.</p>
<p>§ 6 Inkrafttreten</p>	
<p>Das Gesetz tritt am 1. Januar 2010 in Kraft.</p>	

1.3.3 Lösungsansätze

In der Kommissionssitzung vom 13. September 2007 sprach sich Ministerpräsident Dieter Althaus (Thüringen)²⁸⁹ für die Einführung eines kooperati-

²⁸⁹ Protokoll 5. Sitzung, S. 134 C

ven Frühwarnsystems aus. Der schon bestehende Finanzplanungsrat der Finanzminister des Bundes und der Länder sollte aufgewertet werden und Empfehlungen zur Herstellung der Haushaltsdisziplin aussprechen können. Außerdem sollte er unter Beibehaltung der Eigenstaatlichkeit der Länder mit einer Befugnis zur Androhung und Verhängung von temporären Sanktionen ausgestattet werden. Hierfür komme zum Beispiel auch der Wegfall von Sanierungshilfen in Frage.²⁹⁰

In derselben Sitzung skizzierte Bundesminister Peer Steinbrück (SPD)²⁹¹ seine Grundüberlegungen für ein Verfahren zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen. Für die Beobachtung und Kontrolle der Haushalte solle ein demokratisch legitimes Gremium gegründet werden. Die Beobachtung müsse auf der Basis finanzwirtschaftlicher Kennzahlen erfolgen. Sollte das Gremium eine drohende Haushaltsnotlage feststellen, seien zusammen mit der Regierung der jeweiligen Gebietskörperschaft Vorschläge zur Beseitigung der Haushaltsnotlage zu entwickeln. Bei Verstößen gegen die vereinbarten Sanierungsschritte solle ein Sanktionsmechanismus in Kraft treten.

Als weiteres Modell für ein Steuerungsinstrument zur Gewährleistung einer wirkungsvollen Schuldenbegrenzung wurde angeregt, Bund und Länder zur jährlichen Verabschiedung eines mehrjährigen Finanzplanrahmengesetzes zu verpflichten. In diesem sollten Ausgabenobergrenzen für die jeweiligen Einzelpläne der Ressorts bestimmt werden. Ein Finanzplanungsrat bzw. Stabilitätsrat könnte hierzu die gemeinsame Datengrundlage schaffen.²⁹²

Auch die Finanzministerkonferenz beschäftigte sich mit dem Thema Frühwarnsystem. Deren seinerzeitiger Vorsitzender, Senator Dr. Thilo Sarrazin (Berlin)²⁹³, stellte dar, dass ein Indikatorensystem methodisch anspruchsvoll sein müsse und sich nicht einfach aus der öffentlichen Finanzstatistik ableiten lasse. Bei der Auswahl von Indikatoren und Zeitreihen müssten u. a. die unterschiedliche Abgrenzung der Haushalte, die unterschiedliche Aktualität und Validität der Daten sowie die Unterschiede zwischen Ländern mit und ohne Gemeinden Berücksichtigung finden. Als erster Schritt zu einem Frühwarnsystem sei demzufolge die statistische Basis zu verbessern und dann ein belastbares Indikatorensystem

290 *Minister Dr. Helmut Linssen (Nordrhein-Westfalen), Protokoll 5. Sitzung, S. 158 D; Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz), ebd. S. 160 D.*

291 *Protokoll 5. Sitzung, S. 155 A*

292 *Hamburg, AG 1 - 05; Staatsrat Dr. Robert Heller (Hamburg), K-Drs. 130; MdB Anja Hajduk (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Protokoll 5. Sitzung, S. 159 C.*

293 *Protokoll 11. Sitzung, S. 313 D ff.*

tem²⁹⁴ zu entwickeln. Am Ende verbleibe dennoch immer eine politische Bewertung.

1.3.4 *Diskussionsverlauf*

Unter der Maxime „Regelbindung fordert Kontrolle“ wurde in den Beratungen der Kommission von vielen Seiten die Einführung eines kooperativen Frühwarnsystems unterstützt. Bereits in der 2. Kommissionssitzung bezeichnete Bundesminister Peer Steinbrück (SPD)²⁹⁵ neue Verfahren zur Früherkennung und Vermeidung von Haushaltsnotlagen als eines der fünf wichtigsten Themen der Kommissionsarbeit.

Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion²⁹⁶ sprach sich dafür aus, einen unabhängigen „Stabilitätsrat“ zu schaffen, der sich aus Vertretern von Finanz- bzw. Wirtschaftsministern des Bundes und der Länder sowie des Bundesrechnungshofs, der Bundesbank und unabhängigen Sachverständigen zusammensetze. Diesem sollten auf gesetzlichem Weg die entsprechenden Befugnisse zur Überwachung der Haushaltsdisziplin des Bundes und der Länder eingeräumt werden, wobei eine angemessene Beteiligung der betroffenen Parlamente sicherzustellen sei. In diesem Zusammenhang seien Indikatoren für eine drohende Haushaltsnotlage und Kriterien für ein Sanierungsprogramm festzulegen. Ein Sanierungsprogramm sollte verpflichtend gestaltet werden und mit entsprechenden Sanktionen bei Nichteinhaltung ausgestattet werden können.

Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz)²⁹⁷ forderte, im Rahmen eines kooperativen Frühwarnsystems die strukturelle Haushaltsentwicklung des Bundes und der Länder regelmäßig zu beobachten. Um finanzpolitische Entscheidungen auf gesamtstaatlicher Ebene zukünftig auf einer verlässlichen und nachprüfbaren Grundlage zu treffen, sollten Möglichkeiten zu einer gemeinsamen Analyse der mittelfristigen Haushaltsperspektiven sowie zum Erkennen möglicher Fehlentwicklungen in einzelnen Haushalten (und deren Ursachen) geschaffen werden. Für diese Aufgaben schlug auch er die Schaffung eines unabhängigen Stabilitätsrats vor, der sich aus den Finanz- bzw. Wirtschaftsministern der Länder und des Bundes zusammensetzen sollte und sich durch Bundesrechnungshof, Bundesbank oder andere unabhängige Sachverständige beraten lassen könnte.

294 *Siehe auch Teil II 2.2 (Benchmarking)*

295 *Protokoll 2. Sitzung, S. 30 D*

296 *CDU/CSU-Bundestagsfraktion, K-Drs. 003, S. 4*

297 *K-Drs. 056*

Ebenso empfahl Ministerpräsident Peter Müller (Saarland)²⁹⁸, mit Einführung verbindlicher Schuldengrenzen einen Stabilitätsrat einzurichten. Bei einer drohenden Verletzung der neuen Schuldengrenzen sollte dieser Stabilitätsrat im Rahmen eines Frühwarnsystems die für die Fehlentwicklung maßgeblichen Ursachen gemeinsam mit dem betroffenen Land analysieren und Vorschläge für eine Problemlösung unterbreiten.

Auch die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN²⁹⁹ befürwortete, den bisherigen Finanzplanungsrat durch einen neuen Stabilitätsrat zu ersetzen. Seine Aufgabe sollte die Koordinierung der föderalen Solidarität im Rahmen des Länderfinanzausgleichs und der Altschuldenhilfe, aber auch die Überwachung der Tilgungspläne für die strukturellen Defizite und die Anwendung der Schuldenbremsen umfassen. Zudem solle der Stabilitätsrat Sanktionen vorschlagen können. MdB Dr. Volker Wissing (FDP)³⁰⁰ forderte für den Fall der Nichteinhaltung vereinbarter Schuldengrenzen einen verpflichtenden Sanktionsmechanismus. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium³⁰¹ schlug vor, dass in diesen Fällen ein Verfahren zur Feststellung einer Haushaltsnotlage eröffnet werden solle, das schließlich zu einer Beschlussfassung über ein verpflichtendes Sanierungsprogramm mit entsprechenden Auflagen bei Nichteinhaltung führe.

Als möglicher Sanktionsmechanismus, aber auch als Anreiz zur Vermeidung unsolider Haushaltspolitik wurde ein zwangsweiser Zuschlag auf die Einkommensteuer („Schuldensoli“) vorgeschlagen, mit dem das übermäßige Defizit zurückgeführt und gleichzeitig der Verstoß der Öffentlichkeit gegenüber transparent gemacht werden sollte.³⁰²

Hingegen wies Staatsminister Karlheinz Weimar (Hessen)³⁰³ auf diesbezügliche Probleme hin. Einerseits gehörten zu der Forderung nach Einführung einer Schuldenbegrenzung und eines Frühwarnsystems eigentlich auch Sanktionsmechanismen bei Nichteinhaltung. Diese verfassungskonform zu formulieren und umzusetzen, berge jedoch andererseits erhebliche Probleme. Zum Beispiel die Eigenverantwortung und das Verschulden des jeweiligen Landes zu bewerten oder auch die Legitimation und die Befugnisse eines gegebenenfalls für das jeweilige Land einzusetzenden „Staats-

298 K-Drs. 049, S. 6

299 K-Drs. 095, S. 6

300 Protokoll 2. Sitzung, S. 35 B

301 Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, K-Drs. 013, S. 4

302 SVR, K-Drs. 002, S. 114 ff.; ähnlich auch Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, K-Drs. 013, S. 26 und Minister Dr. Helmut Linssen (Nordrhein-Westfalen), Protokoll 5. Sitzung, S. 158 D.

303 Protokoll 2. Sitzung, S. 36 B f.

kommissars“ festzulegen, seien seiner Auffassung nach nahezu unlösbare Aufgaben.

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund³⁰⁴ setzte sich – unter Einbindung der Kommunen – für eine stärkere Wächterfunktion des Finanzplanungsrats ein.

Trotz der dargestellten Probleme waren die Vorsitzenden³⁰⁵ der Auffassung, dass es für die Kontrolle der Einhaltung verbindlicher Zusagen sowie die Früherkennung von Abweichungen Instrumente geben müsse und auch über Sanktionsmechanismen zu diskutieren sei. In ihrem Eckpunktepapier³⁰⁶ vom 28. Juni 2008 vertraten sie die Auffassung, dass die konkrete und nach Erreichen des strukturellen Haushaltsausgleichs für alle verbindliche verfassungsrechtliche Eingrenzung der Neuverschuldungsmöglichkeiten künftigen Haushaltskrisen vorbeugen werde, wenn gleichzeitig durch einen neu zu schaffenden Stabilitätsrat, in dem Bund und Länder gleichberechtigt vertreten seien, die Grundlage für eine effektive und nachhaltige Überprüfung der Haushaltsentwicklung in Bund und Ländern geschaffen werde. Die Vorsitzenden schlugen daher folgende Eckpunkte vor:

- Weiterentwicklung Finanzplanungsrat zum „Stabilitätsrat“ und Verankerung im Grundgesetz (mit beratender Beteiligung der Kommunen),
- Konkretisierung im Haushaltsgrundsätzegesetz, zum Beispiel Festlegung differenzierter Berichtspflichten, Abgabe von Empfehlungen,
- Aufgabe und Ziel: Vermeidung von Haushaltskrisen, Erreichung von strukturell ausgeglichenen Haushalten bei allen Gebietskörperschaften, Haushaltsüberwachung (Bund und Länder) am Maßstab der Vorgabe in Artikel 109 Grundgesetz,
- Integration eines fortlaufenden finanzstatistischen Benchmarkings (Verhandlungs- und Entscheidungsstruktur in Verantwortung des Stabilitätsrats),
- Festlegung von Konsequenzen bei Verletzung der Grundgesetz-Rahmenvorgabe.

In einer Arbeitsgruppe sollte hierzu ein Vorschlag erarbeitet werden.

Das Bundesfinanzministerium³⁰⁷ legte darauf hin auf der Grundlage des Eckpunktepapiers der Vorsitzenden mit Schreiben vom 12. August 2008

304 *K-Drs. 004, S. 3*

305 *Protokoll 5. Sitzung, S. 122 B und S. 124 A*

306 *K-Drs. 128*

307 *AG 1 - 06*

einen Vorschlag zu einem Verfahren zur Vermeidung und Behebung von Haushaltsnotlagen vor, der die Verankerung eines neu zu gründenden Stabilitätsrats im Grundgesetz und eine kontinuierliche Beobachtung der Haushalte auf Basis von festzulegenden finanzwirtschaftlichen Kennzahlen vorschrieb. Drohe einem Land nach Feststellung des Stabilitätsrats eine Haushaltsnotlage, beginne eine erste Stufe des Sanierungsverfahrens. Scheitere die Sanierung und stelle der Stabilitätsrat eine Haushaltsnotlage fest, werde eine zweite Stufe des Sanierungsverfahrens eingeleitet. In diesem Stadium werde das Land nach Beschluss des Stabilitätsrats als Sanktion durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz befristet verpflichtet und ermächtigt, durch Landesgesetz von finanzwirksamen bundesgesetzlichen Regelungen abzuweichen, das heißt Aufschläge zu bundesgesetzlich geregelten Steuern und/oder Standardabsenkungen bei Leistungsgesetzen vorzunehmen. Zudem sei ein erneutes Sanierungsprogramm zu vereinbaren. Der Vorschlag des Bundesfinanzministeriums umfasste eine Ergänzung des Grundgesetzes (Artikel 109a Grundgesetz -neu-) sowie ein einfachgesetzliches Ausführungsgesetz (Gesetz zur Vermeidung und Behebung von Haushaltsnotlagen).

Berlin³⁰⁸ brachte einen Vorschlag zur Bildung eines Stabilitätsrats ein, der die Einhaltung der Neuregelungen zur Schuldengrenze überwachen sollte. Dazu sollte ein neuer Artikel 109 Absatz 3 in das Grundgesetz eingefügt werden; weiter sollten Vorgaben zu gemeinsamen Grundsätzen für Haushaltsrecht und -wirtschaft, für die mehrjährige Finanzplanung sowie für die Sicherstellung der Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten durch Bundesgesetz geschaffen werden (Artikel 109 Absatz 4 Grundgesetz -neu-). Auch Hessen³⁰⁹ hielt die Einrichtung eines Stabilitätsrats in seiner Konzeption zur Gründung eines Schuldenfonds für denkbar.

Hamburg³¹⁰ reichte einen Vorschlag für ein Frühwarnsystem ein, welcher u. a. über eine Weiterentwicklung der Finanzplanung zu einem mehrjährigen verbindlichen Finanzplanrahmen eine wirkungsvolle Verschuldensbegrenzung erreichen wollte. Neben einer Regelung im Grundgesetz sollten nähere Regelungen in einem Haushaltsstabilitätsgesetz getroffen werden.

Auch Nordrhein-Westfalen³¹¹ brachte auf Verfassungsebene einen Vorschlag zur Bildung eines Stabilitätsrats zur Überwachung der Einhaltung einer neuen Schuldenregel ein, der abweichend von der Systematik des Bundesfinanzministeriums automatische Sanktionen nach Feststellung eines

308 AG 1 - 02

309 K-Drs. 131

310 AG 1 - 05

311 AG 1 - 08

Verstoßes gegen die neue Schuldenregel durch das Bundesverfassungsgericht vorsah. Näheres sollte durch Änderung des Haushaltsgrundsatzgesetzes geregelt werden. Der Vorschlag von MdB Jochen-Konrad Fromme (CDU/CSU)³¹² orientierte sich an dem Vorschlag Nordrhein-Westfalens, wobei in einem noch zu schaffenden Sanktionsgesetz ein Sanktionsmechanismus verankert werden sollte.

Alle Vorschläge wurden in der 2. Sitzung der Arbeitsgruppe vom 3. September 2008 umfassend erörtert. Dabei wurde der Vorschlag des Bundesfinanzministeriums als im Grundsatz auch zur Berücksichtigung der restriktiveren Vorschläge geeignete Grundlage für die weitere Diskussion angesehen.

Auf Bitten der Vorsitzenden erstellte das Bundesfinanzministerium³¹³ daraufhin eine weitere, konsolidierte Fassung der Neuregelungen, welche abweichende Vorschläge und Anregungen aus den Reihen der Mitglieder der Kommission den Vorschlägen des Bundesfinanzministeriums gegenüberstellte und Forderungen aus dem Kreis der Mitglieder der Kommission nach Einbeziehung des Bundes in die Haushaltsüberwachung und die erste Stufe des vorgeschlagenen Sanierungsverfahrens aufnahm. Die vor allem von Länderseite für sinnvoll erachtete umfassende Überwachung des neuen gesamtstaatlichen Schuldenregimes im Rahmen des Frühwarnsystems wurde vom Bundesfinanzministerium insbesondere mit dem Hinweis auf die Gewaltenteilung (Kontrolle der Landesverfassung und -legislative durch ein exekutives Bund/Länder-Gremium) abgelehnt.

Zuletzt legte Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz)³¹⁴ mit Schreiben vom 7. Oktober 2008 den von einer vom SPD-Präsidium eingesetzten Projektgruppe erarbeiteten, am konsolidierten Entwurf des Bundesfinanzministeriums orientierten Vorschlag für ein so genanntes „Kooperatives Frühwarnsystem“ vor.

Einrichtung, Zusammensetzung und Beschlussfassung des Stabilitätsrats

Über die Einrichtung eines gemeinsamen Stabilitätsrats bestand im Verlauf der Diskussion in der Arbeitsgruppe grundsätzlich Einvernehmen, in den Details waren die Vorschläge unterschiedlich. Für die Zusammensetzung des Gremiums sah die konsolidierte Fassung des Vorschlags des Bundes-

312 AG 1 - 05

313 AG 1 - 18

314 AG 1 - 20

finanzministeriums³¹⁵ die Mitgliedschaft des Bundesministers der Finanzen, der Finanzminister der Länder sowie des Bundesministers für Wirtschaft vor. Ergänzend hierzu schlug Hamburg³¹⁶ zusätzlich einen Vertreter der Bundesbank als reguläres Mitglied vor, Nordrhein-Westfalen³¹⁷ einen Vertreter der Bundesbank als sachverständiges Mitglied ohne Stimmrecht. Außerdem gab es Forderungen von Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, wonach bei Bedarf zusätzlich Sachverständige bzw. der Sachverständigenrat zur Beratung hinzugezogen werden sollten.³¹⁸ Als Vorsitzenden schlug das Bundesfinanzministerium den Bundesminister der Finanzen vor, Hamburg³¹⁹ empfahl einen jährlichen Wechsel zwischen dem Bundesfinanzminister und dem Vorsitzenden der Finanzministerkonferenz, und der Vorschlag von Rheinland-Pfalz³²⁰ sah den gemeinsamen Vorsitz beider vor.

Für die Beschlussfassung sollte nach dem Vorschlag des Bundesfinanzministeriums³²¹ eine 2/3-Mehrheit erforderlich sein, wobei hinsichtlich der Stimmverteilung Bund und Länder jeweils eine Stimme haben sollten, das betroffene Mitglieder aber nicht stimmberechtigt sein sollte. Abweichend hiervon wurde seitens Hamburgs³²² für die Beschlussfassung eine einfache Mehrheit als ausreichend angesehen. Nordrhein-Westfalen³²³ wollte als Voraussetzung für Entscheidungen des Stabilitätsrats die Stimme des Bundes und die Mehrheit der Länderstimmen (Gewichtung der Länderstimmen wie im Bundesrat) vorgeben, wobei bei einer Entscheidung über die Verletzung der Schuldengrenze eine 2/3-Mehrheit gelten sollte. Beim Sitzungsrhythmus gingen die Vorschläge von mindestens einer, teilweise zwei Sitzungen im Jahr aus.³²⁴

315 *AG 1 - 18, in der ersten Fassung des Vorschlags (AG1 - 06) war die Zusammensetzung noch in modifizierter Form (Teilnahmemöglichkeit des Bundesministers für Wirtschaft sowie von Vertretern der kommunalen Spitzenverbänden und der Bundesbank) vorgesehen.*

316 *AG 1 - 05*

317 *AG 1 - 08*

318 *AG 1 - 20 und AG 1 - 08 sowie AG 1 - 05.*

319 *AG 1 - 05*

320 *AG 1 - 20*

321 *AG 1 - 18*

322 *AG 1 - 05*

323 *AG 1 - 08*

324 *AG 1 - 06 und AG 1 - 18 sowie AG 1 - 05 und AG 1 - 08.*

Aufgaben des Stabilitätsrats

Der Vorschlag des Bundesfinanzministeriums³²⁵ sah die Hauptaufgaben des Stabilitätsrats in der regelmäßigen Haushaltsüberwachung von Bund und Ländern (einschließlich Gemeinden) im Hinblick auf die drohende Gefahr einer Haushaltsnotlage und in der Durchführung von Sanierungsverfahren in zwei Stufen bei drohender bzw. eingetretener Haushaltsnotlage. Weitere Aufgaben, z. B. die Überwachung der Einhaltung von Verpflichtungen bei Gewährung von Konsolidierungshilfen oder finanzstatistisches Benchmarking, sollten ihm durch Gesetz übertragen werden können.

In Abweichung hiervon schrieben die Vorschläge aus Berlin, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und von MdB Jochen-Konrad Fromme (CDU/CSU)³²⁶ als Hauptaufgabe des Stabilitätsrats die Überwachung der Einhaltung der neuen Schuldenregel vor. Darüber hinaus wurde auch die Überwachung der gesamtstaatlichen Einhaltung der europäischen Vorgaben („Maastricht-Kriterien“) als Aufgabe vorgeschlagen. Nordrhein-Westfalen³²⁷ erwartete Empfehlungen für die Koordinierung der Finanzplanung von Bund, Ländern und Gemeinden. Seitens Rheinland-Pfalz³²⁸ wurde das Aufgabenspektrum neben der Vermeidung krisenhafter Entwicklungen in den Haushalten von Bund und Ländern und der Einhaltung der europäischen Vorgaben um die Vereinbarung und Überwachung von Übergangspfaden für Gebietskörperschaften, die eine mögliche neue Schuldengrenze nicht unmittelbar einhalten könnten, erweitert.

Handlungsinstrumente und Sanktionen

Der Vorschlag des Bundesfinanzministeriums³²⁹ beinhaltete als ein Handlungsinstrument zunächst die regelmäßige Überwachung und jährliche Beratung über die aktuelle Haushaltslage von Bund und Ländern (einschließlich Gemeinden). Dazu sollten die jeweiligen Gebietskörperschaften Berichte vorlegen, die die Darstellung bestimmter Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung, eine Aussage über die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen sowie eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen enthalten sollten, wobei der Stabilitätsrat die geeigneten Kennziffern noch festlegen sollte. Vorgelegte Haushaltskennziffern und Schlussfolgerungen des Stabilitätsrats sollten veröffentlicht werden.

325 AG 1 - 06 und AG 1 - 18.

326 AG 1 - 02; AG 1 - 05; AG 1 - 08; AG 1 - 10.

327 AG 1 - 08

328 AG 1 - 20

329 AG 1 - 06 und AG 1 - 18.

In Ergänzung hierzu schlug das Land Rheinland-Pfalz³³⁰ vor, die Berichte der Gebietskörperschaften gegebenenfalls von einer unabhängigen Institution erstellen zu lassen; darüber hinaus sollte auch das Ergebnis der Projektion der mittelfristigen Finanzplanung veröffentlicht werden. Hamburg³³¹ und Rheinland-Pfalz³³² legten zu den festzulegenden Kennziffern konkretisierende Anforderungen vor, von Hamburg wurden zudem erhöhte Anforderungen an die vorzulegende mittelfristige Finanzplanung³³³ gestellt.

Der Vorschlag des Bundesfinanzministeriums³³⁴ beinhaltete als weiteres Handlungsinstrument die Möglichkeit zur Einleitung einer Einzelprüfung der Haushaltslage des Bundes oder eines Landes (einschließlich Gemeinden). Aufgrund des Prüfberichts müsste der Stabilitätsrat dann feststellen, ob eine Haushaltsnotlage drohe oder eingetreten sei, und die erste Stufe eines Sanierungsverfahrens einleiten. Rheinland-Pfalz³³⁵ regte hierzu an, das Vorliegen einer drohenden Haushaltsnotlage gesetzlich zu definieren.

Kritisiert wurde, dass nach der vorgeschlagenen Regelung für den Bundesminister der Finanzen oder ein Viertel der Landesfinanzminister die Möglichkeit bestehe, grundlos eine Überprüfung der Haushaltslage einer Gebietskörperschaft zu fordern. Rheinland-Pfalz³³⁶ schlug deshalb vor, diese Möglichkeit zu streichen, und forderte zudem, dass der Stabilitätsrat parallel zur Prüfung des Vorliegens einer drohenden Haushaltsnotlage eine Prüfung einleiten solle, welche Umstände zu der in der betreffenden Gebietskörperschaft möglicherweise drohenden Haushaltsnotlage beigetragen hätten, und darüber ebenfalls zu beschließen. Nach dem Vorschlag Hamburgs³³⁷ sollte die Überschreitung vereinbarter Schwellenwerte oder Schuldengrenzen automatisch zu einer besonderen Auskunftspflicht führen, eine gesonderte Überprüfung der Haushaltslage war daher nicht vorgesehen.

Nach Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage sah der Vorschlag des Bundesfinanzministeriums³³⁸ als nächsten Schritt die Vereinbarung eines

330 AG 1 - 20

331 AG 1 - 05

332 AG 1 - 20

333 *Siehe auch Teil II 2.2 (Benchmarking)*

334 AG 1 - 06; AG 1 - 18.

335 AG 1 - 20

336 AG 1 - 20

337 AG 1 - 05

338 AG 1 - 06, AG 1 - 18 *Das Konzept des BMF wurde dahingehend geändert, dass der Bund ebenfalls in eine drohende Haushaltsnotlage und damit in die erste Stufe des Sanierungsverfahrens geraten kann.*

Sanierungsprogramms mit einer Laufzeit von grundsätzlich fünf Jahren vor, welches Vorgaben über den angestrebten Abbaupfad der jährlichen Nettokreditaufnahme und die geeigneten Sanierungsmaßnahmen enthalten sollte. Nach dem für die SPD-Seite von Rheinland-Pfalz³³⁹ eingereichten Vorschlag sollte insbesondere sichergestellt werden, dass das Sanierungsprogramm und die Vereinbarung über den angestrebten Abbaupfad der Kreditaufnahme die strukturelle Haushaltslage verbesserten. Überdies sollte der Stabilitätsrat, wenn er bei Einleitung eines Sanierungsverfahrens feststelle, dass eine drohende Haushaltsnotlage zu einem erheblichen Teil in finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen begründet liege, auch über die Notwendigkeit von Maßnahmen zur Änderung dieser Rahmenbedingungen beschließen.

Während nach dem Vorschlag des Bundesfinanzministeriums³⁴⁰ im Falle des Scheiterns der ersten Stufe des Sanierungsverfahrens die o. g. beschriebene zweite Stufe mit Sanktionen belegt werden sollte, verzichtete der o. g. SPD-seitige Vorschlag³⁴¹ auf eine zweite Stufe des Sanierungsverfahrens und damit auf Sanktionen. Auch andere Mitglieder der Kommission schlugen einen Verzicht auf die zweite Sanierungsstufe vor. Der Vorschlag Hamburgs³⁴² forderte für Bund und Länder im zweiten oder dritten Jahr mit wiederholter Feststellung der Überschreitung der vereinbarten Schwellenwerte oder der Schuldengrenze durch den Stabilitätsrat automatisch die Erhebung einer Zulage zur Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld. Hingegen trat Nordrhein-Westfalen³⁴³ dafür ein, dass das Bundesverfassungsgericht eventuelle Verstöße gegen die neue Schuldenregel feststellen sollte und dann im Folgejahr einer solchen Entscheidung automatisch ein Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer von 1 Prozent der Bemessungsgrundlage erhoben werden müsse. Der Vorschlag von MdB Jochen-Konrad Fromme (CDU/CSU)³⁴⁴ schrieb die Verpflichtung vor, sofern der Bund oder ein Land über eine Schuldenschranke hinausgehende Kredite nicht mit einem Tilgungsplan verbunden hätten, die Fehlbeträge zwangsweise spätestens im zweiten auf die Kreditaufnahme folgenden Haushaltsjahr in die Haushaltspläne der nächsten drei Haushaltsjahre einzustellen.

339 AG 1 - 20

340 AG 1 - 06; AG 1 - 18.

341 AG 1 - 20

342 AG 1 - 05

343 AG 1 - 08

344 AG 1 - 10.

Nachdem sämtliche Vorschläge in der Arbeitsgruppe eingehend erörtert worden waren, stellte der Vorsitzende Dr. Peter Struck, MdB (SPD)³⁴⁵, deren Ergebnisse in der 17. Kommissionssitzung vor. In der Kommission bestand Einvernehmen, im Rahmen eines kooperativen Frühwarnsystems einen gemeinsamen Stabilitätsrat von Bund und Ländern einzurichten. Die Vorstellungen zur Zusammensetzung und zum Fokus der Tätigkeit dieses Stabilitätsrats gingen hingegen weiterhin auseinander. Auch die Auffassungen über die Notwendigkeit und die Ausgestaltung von Sanktionsmechanismen differierten. Eine mögliche Einigungslinie skizzierten die Vorsitzenden dann in ihrem Vorsitzendenpapier³⁴⁶ für die Klausurtagung am 5. Februar 2009. Im Rahmen eines kooperativen Frühwarnsystems sollten künftig jährlich die Finanzlage von Bund und Ländern sowie die Einhaltung der verfassungsmäßigen Verschuldungsregeln anhand noch festzulegender Haushaltskennzahlen dargestellt, erörtert und geprüft werden. Diese Aufgabe sollte ein Stabilitätsrat übernehmen, dem die Finanzminister von Bund und Ländern, Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und der Bundesbank angehören sollten.

Hinsichtlich der Sanktionsbefugnisse vertrat Bundesminister Peer Steinbrück (SPD)³⁴⁷ in der Diskussion der Vorschläge der Vorsitzenden den Standpunkt, dass der geplante Stabilitätsrat – in Anlehnung an den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt – gegebenenfalls auch Sanktionen erlassen können sollte.

Die inhaltliche Detaillierung der Vorschläge der Vorsitzenden sowie die gesetzliche Ausformulierung übertrug die Kommission letztlich einer länderoffenen Ad-hoc-Arbeitsgruppe.³⁴⁸ Deren Ziel sollte es sein, der Kommission möglichst kurzfristig einvernehmliche Lösungsvorschläge vorzulegen, die in ein Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden könnten. In der Tagung der Ad-hoc-Arbeitsgruppe am 9. Februar 2009 wurde nach intensiver Diskussion über die Formulierung von Artikel 109a Grundgesetz -neu- [Vermeidung von Haushaltsnotlagen] und die Grundzüge eines Begleitgesetzes Übereinstimmung erzielt. Die Ergebnisse der Ad-hoc-Arbeitsgruppe gingen in ein „Fortgeschriebenes Vorsitzendenpapier“³⁴⁹ ein. Dieses wurde zur Grundlage der 18. Sitzung der Kommission, in der die Vorschläge zur Einfügung eines Artikels 109a Grundgesetz -neu- [Vermeidung von Haushaltsnotlagen] nur noch geringfügig modifiziert wurden.³⁵⁰

345 *Protokoll 17. Sitzung, S. 493 D*

346 *Vorsitzendenpapier für die Klausurtagung am 5.2.2009*

347 *Protokoll 17. Sitzung, S. 507 D*

348 *Zu ihrer Zusammensetzung siehe Teil I 4.6*

349 *Fortgeschriebenes Vorsitzendenpapier für die Sitzung am 12. Februar 2009*

350 *Protokoll 18. Sitzung, S. 564 A*

In das von den Vorsitzenden für die abschließende 19. Sitzung der Kommission erstellte Vorsitzendenpapier³⁵¹ fanden dann sowohl der Vorschlag zu Artikel 109a Grundgesetz -neu- als auch der von der Interims-Arbeitsgruppe³⁵² unter der Federführung des Bundesfinanzministeriums vorgelegte Entwurf für das korrespondierende Ausführungsgesetz „Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz)“³⁵³ Eingang. In der 19. Sitzung der Kommission wurde nochmals darauf hingewiesen, dass dem Stabilitätsrat unter anderem eine Wächterfunktion über die Einhaltung der vereinbarten Konsolidierungsverpflichtungen zukomme. Im Übrigen wurden die Vorschläge der Kommission in der Schlussabstimmung³⁵⁴ im Gesamtpaket verabschiedet.

1.4 Steuerkompetenzen der Länder/Stärkung der Eigenverantwortung/Aufgabenadäquate Finanzausstattung

1.4.1 Ausgangslage und Problemstellung

Im Zusammenhang mit der Einführung strengerer Regeln zur Verschuldungsbegrenzung wurde von einigen Mitgliedern der Kommission die Notwendigkeit angesprochen, den Ländern eine stärkere Finanzautonomie zu gewähren; als Ausgleich für die eingeschränkten Möglichkeiten zur Verschuldung sollten sie auf der Einnahmeseite größere Gestaltungsmöglichkeiten erhalten.³⁵⁵ Ebenso wurde mit der gleichen Argumentation gefordert, den Ländern auf der Ausgabenseite finanzielle Spielräume zu verschaffen.³⁵⁶ Hinter dieser Forderung stand die These, dass eine Begrenzung der Kreditfinanzierung mit mehr Einnahmeautonomie und/oder Abweichungsrechten bei bundesgesetzlich vorgegebenen Ausgabenstandards einhergehen müsse.³⁵⁷

351 AU 052

352 Zu ihrer Zusammensetzung siehe Teil I 4.7

353 siehe Teil II 1.3.2

354 Protokoll 19. Sitzung, S. 616 D

355 Ministerpräsident Dieter Althaus (Thüringen), Protokoll 5. Sitzung, S. 134 C; MdL Winfried Kretschmann, Protokoll 5. Sitzung, S. 165 D; MdB Fritz Kuhn (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Protokoll 2. Sitzung, S. 34 C; MdB Dr. Volker Wissing (FDP), Protokoll 2. Sitzung, S. 35 B.

356 Zum Beispiel durch Öffnungsklauseln bei Standards, siehe Teil II 2.8. (Abweichungsrechte der Länder).

357 Ministerpräsident Roland Koch (Hessen), Protokoll 1. Sitzung, S. 13 A; Minister Dr. Helmut Linssen (Nordrhein-Westfalen), ebd. S. 23 B; MdB Jochen-Konrad Fromme (CDU/CSU), Protokoll 5. Sitzung, S. 129 D.

1.4.2 *Empfehlungen der Kommission*

Empfehlungen der Kommission für die Erweiterung der Steuerkompetenzen der Länder kamen nicht zu Stande.

1.4.3 *Lösungsansätze*

1.4.3.1 *Erweiterung der Steuerautonomie*

Das Thema Stärkung der Steuerautonomie der Länder wurde in der Kommission sehr kontrovers diskutiert. Die Befürworter³⁵⁸ beklagten, sie seien angesichts ihrer bereits weitgehend ausgeschöpften Sparpotenziale auf der Ausgabenseite zu einer Zustimmung zur Begrenzung öffentlicher Schulden nur dann in der Lage, wenn ihnen die Möglichkeiten gegeben werde, auf der Einnahmenseite zu agieren. Solange die Länder – anders als der Bund – über keine nennenswerte Steuerautonomie verfügten, seien sie quasi gezwungen, einen Teil ihrer Ausgaben über Kredite zu finanzieren. Insofern seien für sie verschärfte Regelungen zur Schuldenbegrenzung mit einer Erweiterung der dezentralen Steuerautonomie eng verknüpft.

Auch wurde kritisiert, dass die Anknüpfung der Primärsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern an das örtliche Aufkommen den Strukturunterschieden zwischen den Ländern und der jeweiligen Wirtschafts- und Finanzkraft der Länder nicht mehr gerecht werde. Einnahmeveraussetzungen und Einnahmehancen seien zwischen den Ländern ungleich verteilt. Entsprechend wurde die Erweiterung der steuerrechtlichen Kompetenzen der Länder, alternativ die Verbesserung ihrer steuertariflichen Gestaltungsmöglichkeiten gefordert.³⁵⁹

Angeregt wurde, die Steuerverteilung gänzlich zu reformieren, zumindest aber den Ländern im Bereich der Finanzverfassung stärkere Spielräume einzuräumen. So wurde vorgeschlagen, den Ländern bei den Steuern, für die sie die Ertragshoheit besitzen, auch die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz zu übertragen und damit auf eine bundeseinheitliche

358 *Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber (Bayern), Protokoll 5. Sitzung, S. 128 D; Ministerpräsident Dieter Althaus (Thüringen), ebd. S. 134 C; MdL Dr. Matthias Rößler, Protokoll 7. Sitzung, S. 195 A; auch Bundesminister Peer Steinbrück (SPD), Protokoll 2. Sitzung, S. 39 C.*

359 *Regierender Bürgermeister Klaus Wowereit (Berlin), Protokoll 1. Sitzung, S. 8 C*

Gesetzgebung zu verzichten.³⁶⁰ Eine Erweiterung des Spielraums der Landesparlamente zur Steuerung der Einnahmeseite (zum Beispiel Hebesatzrechte hinsichtlich der Gemeinschaftssteuern oder Steuerzu- und -abschlagsrechte³⁶¹) könnte die Selbstverantwortung der Länder stärken.³⁶² Auch schaffe die Übertragung eigener Steuerkompetenzen auf die Länder einen Anreiz, an den Kosten zu sparen und die Steuerquellen zu pflegen.

Die Konsequenzen einer Erweiterung der Besteuerungskompetenzen der Länder wurden kontrovers eingeschätzt. Einerseits erwarteten die Befürworter die o. g. positiven Auswirkungen zugunsten eines funktionsfähigen Steuerwettbewerbs. Die Gegner³⁶³ der erweiterten Steuerautonomie, insbesondere die finanzschwachen Länder, befürchteten einen Steuerwettbewerb nach unten, bei dem sie nicht mithalten könnten. Sie seien auf Grund ihrer angespannten Finanzlage und mangels Ertrag versprechender Steuerquellen gerade nicht in der Lage, durch Erweiterung ihrer Einnahmemöglichkeiten die Bereitstellung öffentlicher Leistungen stärker an den Präferenzen der Bürger auszurichten. Im Gegenteil würde die Inanspruchnahme zusätzlicher Besteuerungskompetenzen ihre Finanzlage durch Abwanderung der Steuerzahler noch weiter verschlechtern und damit die Strukturunterschiede zwischen den Ländern (weiter) verschärfen. Zudem würden die Transparenz des Steuerrechts weiter verringert und die Bürokratiekosten für Unternehmen und Verwaltung erhöht werden.

Ergänzend wurde für den Fall einer Grundsatzentscheidung zur Stärkung der Steuerautonomie auf die Problematik aufmerksam gemacht, es bleibe neben der Auswahl geeigneter Steuerarten in jedem Fall noch zu klären, welche Reformnotwendigkeiten sich für die Ausgestaltung des Finanzausgleichs zwischen den Ländern ergäben. Die derzeitige Regelung, dass Steuermehreinnahmen weitgehend über den Länderfinanzausgleich abgeschöpft würden, sei mit dem Ziel einer Erweiterung der Steuerautonomie nicht kompatibel. Zusatzeinnahmen aus isoliert durchgeführten Steuererhöhungen müssten ebenso wie ein eventueller Einnahmeverzicht durch

360 *MdB Ernst Burgbacher/MdB Dr. Volker Wissing (FDP), K-Drs. 133, zu Artikel 105 Grundgesetz; Vorsitzender Ministerpräsident Günther H. Oettinger (Baden-Württemberg), Protokoll 17. Sitzung, S. 539 B; Ministerpräsident Horst Seehofer (Bayern), ebd. S. 539 C; Minister Dr. Helmut Linssen (Nordrhein-Westfalen), ebd. S. 539 D.*

361 *Siehe hierzu Teil II 1.4*

362 *MdB Dr. Volker Wissing (FDP), Protokoll 6. Sitzung, S. 172 B; FDP, K-Drs. 039, S. 1; FDP-Arbeitsgemeinschaft, K-Drs. 116, S. 3; Landtage, K-Drs. 048 und 092; Bundesbank, K-Drs. 120.*

363 *Ministerpräsident Peter Müller (Saarland), Protokoll 5. Sitzung, S. 131 A; Ministerpräsident Dr. Harald Ringstorff (Mecklenburg-Vorpommern), K-Drs. 141, Ziff. 2 und Protokoll 15. Sitzung, S. 478 B ff.*

Steuersenkungen im Finanzausgleich anrechnungsfrei bzw. unberücksichtigt bleiben. Einerseits³⁶⁴ wurde hierzu vertreten, eine Lösung der sich ergebenden Berechnungs- und Zerlegungsprobleme sei nicht absehbar, andererseits wurden Lösungsvorschläge eingebracht.³⁶⁵

1.4.3.2 *Neues Modell der Finanzausstattung der Länder*

Das weitestgehende Modell zur Veränderung der Finanzverfassung wurde von Senator Dr. Thilo Sarrazin (Berlin)³⁶⁶ in die Kommissionsberatungen eingebracht. Er forderte eine Systematisierung und Vereinfachung der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern sowie der Steuergesetzgebung und -verwaltung. Der Vorschlag sah im Kern vor, dass der Ländergemeinschaft in einem ersten Schritt zur Erfüllung der ihr von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben anstelle eines Teils der Steuereinnahmen ein verfassungsrechtlich festgeschriebener Anteil am nominalen BIP zugewiesen wird.³⁶⁷ In einem zweiten Schritt wäre dieser garantierte Länderanteil über einen Verteilungsmaßstab – vorgeschlagen wurden die drei Parameter Einwohnerzahl, regionales BIP, Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten – auf die Länder aufzuteilen. Die bisherigen Verteilungskomponenten (Zuordnung nach örtlichem Aufkommen einschließlich Steuererzielung, Umsatzsteuerverteilung, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen) könnten entfallen. Daneben stünde das Aufkommen der Grundsteuer, der Gewerbesteuer sowie der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern wie bisher den Ländern zu.

Im Ergebnis soll das Modell durch die Entkoppelung der – verfassungsunmittelbar gesicherten – Finanzausstattung der Länder von der Gestaltung des Steuerrechts die Handlungsfähigkeit von Bund und Ländern bei Sicherung der Eigenstaatlichkeit der Länder stärken. Die Länder bekämen einen stabilen Einnahmeanteil, der es ihnen ermöglichte, ihre Aufgaben in jeweils klar abgegrenzter und damit zugleich gestärkter Verantwortung zu

364 Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz), K-Drs. 057, S. 223 ff; Ministerpräsident Prof. Dr. Wolfgang Böhmer (Sachsen-Anhalt), Protokoll 17. Sitzung, S. 539 D; Bundesminister Peer Steinbrück (SPD), ebd. S. 539 D.

365 Staatsrat Dr. Robert Heller (Hamburg), Protokoll 17. Sitzung, S. 540 C; Minister Willi Stächele (Baden-Württemberg), Staatsminister Georg Fahrenschon (Bayern), Minister Dr. Helmut Linssen (Nordrhein-Westfalen), K-Drs. 162: Formulierung für eine LFA-neutrale Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer auf die Länder; Minister Willi Stächele (Baden-Württemberg), K-Drs. 163: Formulierung für eine LFA-neutrale Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für die Grunderwerbsteuer auf die Länder.

366 K-Drs. 046 und 051 und Protokoll 6. Sitzung, S. 173B ff.

367 Ein am derzeitigen Einnahmevermögen ausgerichteter Satz würde rechnerisch ca. 9 Prozent betragen.

erfüllen. Ein weiterer Vorteil wäre, dass die Steuergesetzgebung im Bundesstaat wegen der verfassungsrechtlich gesicherten Einnahmegarantie für die Länder zustimmungsfrei ausgestaltet werden könnte und somit die politische Verantwortung der Bundesregierung bzw. der Bundestagsmehrheit für ihre steuerpolitischen Beschlüsse transparenter würde.

Das vorgestellte Modell zur Reform der Steuerverteilung wurde zwar als denkbare Alternative bezeichnet, angesichts der fundamentalen Neuorientierung und vieler offener Fragen zu seinen Wirkungen aber im Rahmen der weiteren Kommissionsberatungen nicht weiter verfolgt.³⁶⁸

1.4.3.3 *Steuerverteilung, Steuerzerlegung, Steuerzu- und -abschlüge, Hebesätze*

Der Zusammenhang zwischen strengeren Regeln der Kreditaufnahme für die Länder einerseits und der Einräumung von Gesetzgebungskompetenzen für die Landessteuern, Zu- oder Abschlagsrechten auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer oder dem Recht zur Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer andererseits wurde mehrfach dargestellt.³⁶⁹ Durch die hierin liegende Einführung von Elementen des Wettbewerbsföderalismus sahen einige Kommissionsmitglieder die Eigenverantwortung der Länder gestärkt. Steuerzuschläge³⁷⁰ könnten zudem durch eine Konnexität mit der Finanzierung bestimmter öffentlicher Investitionen das Verantwortungsbewusstsein der Bürgerinnen und Bürger im Hinblick auf die Kosten für öffentliche Leistungen und Einrichtungen stärken. Abschläge³⁷¹ auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer könnten gerade für die ärmeren Länder eine Chance im Standortwettbewerb um Unternehmensansiedlungen bieten. Den neuen Ländern würde durch eine attraktive Standortpolitik die Stärkung ihrer Steuerkraft ermöglicht, wobei sich der Nachteil der zunächst entstehenden Steuerausfälle aufgrund ihrer niedrigen Steuerkraft nur relativ gering auswirken würde.

Überwiegend wurde die mögliche Einführung von Zuschlags- und Abschlagsrechten bei der Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer

368 *MdB Anja Hajduk (BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN), Protokoll 6. Sitzung, S. 176 D; MdB Volker Kröning (SPD), ebd. S. 178 C.*

369 *MdB Fritz Kuhn, (BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN), Protokoll 2. Sitzung, S. 34 C; Bundesminister Peer Steinbrück (SPD), ebd. S. 39C; MdB Ernst Burgbacher/MdB Dr. Volker Wissing (FDP), K-Drs. 133, zu Artikel 107 Grundgesetz.*

370 *Vorsitzender Ministerpräsident Günther H. Oettinger (Baden-Württemberg), Protokoll 5. Sitzung, S. 146 D; MdB Dr. Volker Wissing (FDP), Protokoll 6. Sitzung, S. 172 D; MdL Winfried Kretschmann, Protokoll 7. Sitzung, S. 197 C.*

371 *CDU/CSU-Fraktion, K-Drs. 123, S. 7; FDP-Arbeitsgemeinschaft, K-Drs. 116, S. 4; MdL Winfried Kretschmann, K-Drs. 091.*

jedoch kritisch betrachtet. Die Vertreter der Fraktion DIE LINKE.³⁷² sprachen sich grundsätzlich gegen jegliche Einführung von wettbewerbsförderalistischen Elementen in das Steuerrecht aus. Sie unterstrichen, dass das im Grundgesetz verankerte Prinzip der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse insbesondere durch den Finanzausgleich sichergestellt werde. Es setze sowohl einer Herabsetzung der Ausgleichsintensität im Länderfinanzausgleich als auch der Ausdehnung des Steuerwettbewerbs normative Grenzen.

Minister Hartmut Möllring (Niedersachsen)³⁷³ befürchtete, dass mit der Einführung von Steuerautonomie bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer das Steuerrecht immer komplizierter würde und die Bürokratiekosten weiter anstiegen.

Die Kommunen³⁷⁴ lehnten mit dem Argument der Sicherung ihres Steueraufkommens und dem Verweis auf einen drohenden Subventionswettbewerb bei der Besteuerung der Gewerbeimmobilien die (vollständige oder partielle) Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für die Gewerbebesteuer und die Grundsteuer auf die Länder ab.

Zudem wiesen insbesondere die Vertreter der SPD auf die Risiken eines ruinösen Steuerwettbewerbs hin. Eine eklatante Spreizung der Steuersätze könnte die Folge sein. Steuerschwächere, das heißt mit einer geringeren steuerlichen Bemessungsgrundlage (je Einwohner) ausgestattete Länder könnten in einem „Steuersatzdumping“ nicht mithalten. Steuersatzautonomie könne keine strukturellen Nachteile auffangen, sondern führe zu Abwanderungen und einer Verschärfung der strukturellen Unterschiede zwischen den Ländern.³⁷⁵

Um den Kritikern entgegenzukommen, gleichzeitig aber die auf der Einnahmeseite für dringend erforderlich gehaltene stärkere Autonomie zu erreichen und die von ihnen beanstandeten fehlenden Leistungsanreize des derzeitigen föderalen Finanzausgleichs zu reduzieren, regten die Verfechter³⁷⁶ einer größeren Steuerautonomie an, die Möglichkeit von Zu- bzw. Abschlagsrechten der Länder auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer

372 *MdB Bodo Ramelow/MdB Dr. Axel Troost, K-Drs. 047, Ziff. I.3*

373 *Protokoll 5. Sitzung, S. 140 A f.*

374 *Deutscher Städtetag, K-Drs. 140, Ziff. I. a) 5. und 7. sowie K-Drs. 164, S. 2.*

375 *MdB Ortwin Runde (SPD), Protokoll 6. Sitzung, S. 169 B ff.; Bürgermeister Jens Böhrnsen (Bremen), Protokoll 5. Sitzung, S. 156 C.*

376 *Staatsminister Karlheinz Weimar (Hessen), Protokoll 6. Sitzung, S. 171 D; Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz), K-Drs. 057; MdB Dr. Volker Wissing (FDP), K-Drs. 120, Bundesverband Deutscher Banken, Föderalismusreform – Fünf Reformbausteine für die zweite Stufe, S. 36 ff.*

zu limitieren. Für die Zu- und Abschlagsrechte könnte ein Korridor mit einer Ober- und Untergrenze festgelegt werden; der Gefahr eines kontraproduktiven Steuerwettbewerbs nach unten könnte – zumindest teilweise – durch ein vorgegebenes Mindestniveau der steuerlichen Belastung entgegengewirkt werden. Entsprechend wurde vorgeschlagen, den Ländern zwar die Möglichkeit einzuräumen, auf geeignete Bundessteuern, gegebenenfalls auch auf geeignete Landessteuern, Hebesätze einzuführen. Abschläge seien aber auszuschließen, um Verwerfungen und die Gefahr eines Dumpingwettbewerbs zu mindern.³⁷⁷

Die Überlegung, die Gesetzgebungskompetenz für die Gewerbesteuer auf die 16 Länder zu übertragen, wurde unter Hinweis auf die enorme Unübersichtlichkeit und den bürokratischen Mehraufwand bei 16 unterschiedlich ausgestalteten Regelungswerken vehement abgelehnt.³⁷⁸

Auch die Anregung, die Gewerbesteuer gänzlich abzuschaffen und als Ersatz für die entfallenden Gewerbesteuereinnahmen den Städten und Gemeinden ein eigenes Hebesatzrecht auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer einzuräumen, fand keinen Widerhall.³⁷⁹

Ebenfalls nicht durchsetzen konnten sich diejenigen, die Änderungen im Hinblick auf die Aufteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern forderten. Dargelegt wurde, dass der Bund und die Länder gemäß Artikel 106 Absatz 3 Satz 4 Grundgesetz im Rahmen der laufenden Einnahmen gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben hätten. Dabei sei der Umfang der Ausgaben unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung zu ermitteln. Eine solche mehrjährige Finanzplanung werde derzeit nicht aufgestellt, stattdessen § 1 FAG seit Jahren regelmäßig fortgeschrieben. Daher müsse es zu einer grundsätzlichen Neubeurteilung der Deckungsquoten kommen.³⁸⁰

377 *BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, K-Drs. 095; MdL Winfried Kretschmann, Protokoll 7. Sitzung, S. 184 A.*

378 *Präsident des Deutschen Städtetages Christian Ude, Protokoll 15. Sitzung, S. 481 B; Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz), Protokoll 17. Sitzung, S. 540 A.*

379 *FDP, K-Drs. 039, S. 1*

380 *CDU/CSU-Bundestagsfraktion, K-Drs. 003, S. 6, Staatsminister Georg Fahrenschon (Bayern), K-Drs. 165; Minister Peer Steinbrück (SPD), Protokoll 2. Sitzung, S. 39 B; MdB Antje Tillmann (CDU/CSU), Protokoll 6. Sitzung, S. 167 D, Staatsminister Karlheinz Weimar (Hessen), ebd. S. 171 A.*

Bereits in der konstituierenden Sitzung der Kommission wurde der Themenbereich „Reform des föderalen Finanzausgleichs“ angesprochen. Einerseits wurden die finanzielle Belastung der Geberländer und die zu geringe Anreizfunktion des bestehenden Ausgleichssystems für die Nehmerländer kritisiert³⁸¹, andererseits seine zu geringe Ausgleichswirkung im Hinblick auf die aufgabengerechte Finanzausstattung und den Ausgleich der strukturellen Unterschiede der Länder³⁸². Weit überwiegend wurde allerdings die Ansicht vertreten, dass in geltende Vereinbarungen nicht eingegriffen werden solle. Da die im Jahr 2001 zusammen mit dem Solidarpaket II vereinbarte, bis zum Jahr 2019 geltende Neuordnung des Finanzausgleichs in ihrer Verteilungswirkung unverändert bleiben müsse, kämen Änderungen nur für die Zeit nach 2019 in Frage.³⁸³

Im Laufe der späteren Kommissionsberatungen wurde dennoch vereinzelt eine grundlegende Neuordnung der Ausgleichssysteme angeregt.³⁸⁴ Eingebracht wurde beispielsweise ein Alternativsystem der föderalen Steuerverteilung, das auf einen Finanzausgleich im nachträglich korrigierenden Sinne verzichtet und stattdessen die Steuereinnahmen direkt in der gewünschten Weise verteilt.³⁸⁵ Die Grundidee bestand darin, die Unterscheidung von Bundes- und Landessteuern ganz aufzugeben und stattdessen einen vollständigen Steuerverbund einzuführen. Weitere Reformvorschläge betrafen den Länderfinanzausgleich, im Wesentlichen verbunden mit einer unmittelbaren Absenkung des Ausgleichsvolumens.³⁸⁶

Andererseits wurde bereits in einem frühen Beratungsstadium klar, dass insbesondere von den heutigen Nehmerländern auf Grund befürchteter finanzieller Einbußen eine Zustimmung zu den Länderfinanzausgleich

381 *Ministerpräsident Christian Wulff (Niedersachsen), Protokoll 1. Sitzung, S. 11 A; MdB Ernst Burgbacher (FDP), ebd. S. 12 A; Ministerpräsident Roland Koch (Hessen), ebd. S. 14 A.*

382 *Ministerpräsident Peter Müller (Saarland), Protokoll 1. Sitzung, S. 18 C*

383 *Regierender Bürgermeister Klaus Wowereit (Berlin), Protokoll 1. Sitzung, S. 8 D; MdB Bodo Ramelow (DIE LINKE.), ebd. S. 15 C; ebd. Ministerpräsident Prof. Dr. Wolfgang Böhmer (Sachsen-Anhalt), S. 20 D.*

384 *Bürgermeister Jens Böhrnsen (Bremen), Protokoll 2. Sitzung, S. 33 C, MdB Dr. Volker Wissing (FDP), ebd. S. 35 B; MdL Jörg-Uwe Hahn, Protokoll 7. Sitzung, S. 198 C; MdB Ernst Burgbacher (FDP), Protokoll 11. Sitzung, S. 313 C.*

385 *MdB Jochen-Konrad Fromme (CDU/CSU), AU 006: Ulrich van Suntum und Klaus Hafemann, Effizienter Steuerverbund statt korrigierenden Finanzausgleichs – ein Vorschlag zur Neuordnung der Bund-Länder-Einnahmenverteilung.*

386 *FDP-Arbeitsgemeinschaft, K-Drs. 116, S. 5, MdB Ernst Burgbacher/MdB Dr. Volker Wissing (FDP), K-Drs. 133, S. 5, zu Artikel 107 und 143e Grundgesetz.*

antastenden Reformvorschlägen nicht erwartet werden konnte. Sie beriefen sich darauf, dass das derzeitige Verfahren bis zum Jahr 2019 gesetzlich festgeschrieben sei. Die neuen Länder, die im Rahmen des Solidarpakts II aus dem Finanzausgleich in fallenden Raten zusätzliche Bundesergänzungszuweisungen erhalten, machten für ihre langfristigen Haushaltsprojektionen eine Vertrauensgarantie geltend.³⁸⁷ Die Nehmerländer benötigten eine bis zum Jahr 2019 verlässliche Finanzausstattung.³⁸⁸ Außerdem hätten bereits die Verhandlungen zur Fortschreibung des Solidarpakts I mit Erstreckung des föderalen Finanzausgleichs auf die neuen Länder gezeigt, dass eine derartige Reform auf erheblich widerstreitende Interessen treffe. Insofern sei zu befürchten, dass bei Aufnahme des Themas „Reform des föderalen Finanzausgleichs“ ein Abschluss der Arbeit der Föderalismuskommission II in der laufenden Legislaturperiode nicht zu erreichen sei.³⁸⁹ Vor diesem Hintergrund bestand bereits in einem frühen Stadium der Beratungen innerhalb der Kommission Übereinstimmung, den Solidarpakt II unangetastet zu lassen und auch eine grundlegende Reform des derzeitigen Systems des Finanzausgleichs nicht weiter zu verfolgen. In ihrem Eckpunktepapier vom 23. Juni 2008 stellten die Vorsitzenden fest, dass bestehende Vereinbarungen zu zentralen finanzrelevanten Sachverhalten wie der Länderfinanzausgleich und der Solidarpakt II für die neuen Länder nicht in Frage gestellt würden.³⁹⁰

Ergänzend wurde von verschiedenen Seiten auf den Reformbedarf für die Zeit nach dem Jahr 2019 hingewiesen. Angeregt wurde, möglichst frühzeitig Überlegungen anzustellen, wie den Ländern – sowohl Geber- als auch Nehmerländern – mehr Anreize für eine erfolgreiche eigene Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik gegeben werden könnten. Zudem wurde im Verlauf der Diskussionen in der Kommission darauf hingewiesen, dass bei einer Stärkung der Finanzautonomie der Länder und Kommunen zwangsläufig auch die Ausgleichsströme überprüft und angepasst werden müssten. Die Länder sollten mehr Steuermittel behalten können, um einen Anreiz für solide Haushaltspolitik zu erhalten. Ihr Interesse, im Rahmen der bestehenden Steuergesetze die Steuern vollständig zu erheben, müsse durch eine

387 Ministerpräsident Dr. Harald Ringstorff (Mecklenburg-Vorpommern), Protokoll 5. Sitzung, S. 152 A, Ministerpräsident Prof. Dr. Georg Milbradt (Sachsen), Protokoll 7. Sitzung, S. 200 D, MdB Bodo Ramelow (DIE LINKE.), ebd. S. 201 A.

388 Chef der Staatskanzlei Reinhard Meyer (Mecklenburg-Vorpommern), AU 004

389 Ministerpräsident Prof. Dr. Georg Milbradt (Sachsen), Protokoll 2. Sitzung, S. 41 D; Bundesminister Dr. Thomas de Maizière (CDU/CSU), Protokoll 5. Sitzung, S. 133 D, Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber (Bayern), ebd. S. 144 D; Ministerpräsident Prof. Dr. Wolfgang Böhmer (Sachsen-Anhalt), Protokoll 15. Sitzung, S. 474 D.

390 K-Drs. 128, S. 1, auch Protokoll 5. Sitzung, S. 124 D und Protokoll 14. Sitzung, S. 461 B und S. 470 B.

Neuregelung unterstützt werden. Der derzeit bei überdurchschnittlicher finanzieller Verbesserung eines Landes freigestellte Anteil im Finanzausgleich von 12 Prozent müsse erhöht werden. Des Weiteren wurde gefordert, dass, sofern die Länder zusätzlich eigene Hebesatzrechte auf dafür geeignete Steuern erhielten, die hieraus entstehenden Mehreinnahmen beim Länderfinanzausgleich unberücksichtigt bleiben sollten.

Auch in der von einigen Kommissionsmitgliedern dargelegten starken Streuung der regionalen Belastung durch Leistungsgesetze des Bundes wurde ein Reformbedarf für den künftigen Finanzausgleich gesehen. Hier sollten eine differenzierte Finanzierungsbeteiligung des Bundes in Abhängigkeit von der jeweiligen regionalen Belastung und gegebenenfalls eine Anpassung der Einwohnerwertung unter den Ländern erfolgen.³⁹¹

1.4.3.5 Optionsmodell Finanzausgleich

Ministerpräsident Peter Müller (Saarland)³⁹² sah in der fehlenden Leistungsorientierung des föderalen Finanzausgleichs ein wesentliches Hemmnis für die Länder, einen stärkeren Eigenbeitrag zur Überwindung ihrer prekären Haushaltslage zu erbringen.³⁹³ Er argumentierte, dass gerade finanzschwache Länder wegen der hohen Abschöpfung zusätzlicher Steuereinnahmen zu wenig vom Wachstum ihrer eigenen Steuereinnahmen profitierten. Die systemimmanenten Anreizbedingungen im Bund-Länder-Finanzausgleich müssten deshalb reformiert werden. Als Ausweg aus dieser Problematik schlug er ein so genanntes „Optionsmodell“ vor. Es beruhe im Wesentlichen auf der Möglichkeit, alternativ zum Verbleib im jetzigen System für eine bestimmte Zeit (fünf bis sieben Jahre) aus dem solidarischen Finanzausgleich „auszutreten“. Das Land verzichte in dieser Zeit auf die Einnahmen aus dem Umsatzsteuervorgewegausgleich, dem Länderfinanzausgleich und den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen. Als Kompensation werde für das Land im Startjahr der Option zu Lasten des Bundes ein zusätzlicher Anteil am örtlichen Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen in genau gleicher Höhe errechnet. Diesen Anteil erhalte das Optionsland jährlich über den gesamten Optionszeitraum. Die finanziellen Vorteile im Finanzausgleich, die den anderen Ländern durch den Austritt des Nehmerlandes entstünden, flössen wiederum dem Bund zu.

391 CDU/CSU-Bundestagsfraktion, K-Drs. 003, S. 8; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, K-Drs. 037, Ziff. 8; FDP, K-Drs. 039, S. 2; MdL Winfried Kretschmann, K-Drs. 036, S. 7 ff.; Ministerpräsident Peter Harry Carstensen (Schleswig-Holstein), K-Drs. 041; Ministerpräsident Peter Müller (Saarland), K-Drs. 049, S. 5.

392 K-Drs. 025 und K-Drs. 049, auch Protokoll 5. Sitzung, S. 131 A.

393 So auch das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) in Deutsche Bundesbank, K-Drs. 120, S. 39 ff.

Ministerpräsident Peter Müller legte dar, im Startjahr bringe das Modell weder finanzielle Vor- noch Nachteile. In den Folgejahren bis zum Ablauf der Option müsse das Optionsland, um von der Regelung zu profitieren, ein schneller als der Bundesdurchschnitt wachsendes örtliches Steueraufkommen generieren. Wenn ihm dies gelinge, seien seine Mehreinnahmen höher als die entgangenen Einnahmen aus dem Finanzausgleich. Die korrespondierenden Mindereinnahmen im Länderfinanzausgleich sollten zu Lasten des Bundes gehen, für die anderen Länder sei das Modell somit finanzneutral.

In einer hypothetischen Rückrechnung für die Jahre 2000 bis 2006 zeige das Modell, dass die fiskalischen Chancen für das Saarland seine Risiken überwogen hätten. Das Saarland hätte hinsichtlich seiner Steuereinnahmen von seiner überdurchschnittlichen Wirtschaftsentwicklung in den vergangenen Jahren profitiert.

1.4.4 *Diskussionsverlauf*

In ihrem Eckpunktepapier³⁹⁴ vom 23. Juni 2008 wiesen die Vorsitzenden sowohl auf die bestehenden eingeschränkten haushaltspolitischen Spielräume der Länder auf der Einnahmeseite als auch auf die kontroversen Standpunkte der Länder zur Stärkung ihrer steuerlichen Gesetzgebungskompetenz hin.

Zur näheren Auslotung verbleibender Handlungsmöglichkeiten schlugen sie der Kommission folgende Eckpunkte vor:

- Die Ertragskompetenz für die Kfz-Steuer wird gegen Festbetragsausgleich an den Bund übertragen (entsprechend Vorschlag der Vorsitzenden an den Koalitionsausschuss vom 11. Juni 2008).
- Eine Arbeitsgruppe wird beauftragt, Möglichkeiten zur LFA-neutralen Stärkung der Länder-Gesetzgebungskompetenz bei der Immobilienbesteuerung (Grundsteuer und Grunderwerbsteuer) zu erarbeiten.
- Eine Arbeitsgruppe wird folgende Themen prüfen: (LFA-neutrale) Zuschlagsrechte bei Einkommen- / Körperschaftsteuer (ggf. im Rahmen einer Experimentierklausel), Stärkung der Länder-Gesetzgebungskompetenz bei der Gewerbesteuer.

394 K-Drs. 128, S. 5

Die beiden o. g. Prüfaufträge übernahm die Arbeitsgruppe 2 Steuerautonomie, Steuerverwaltung.³⁹⁵ In der Arbeitsgruppe 2 wurden Vorschläge zur Stärkung der Steuerautonomie bei verschiedenen Steuerarten vorgelegt, die teilweise auch ausformulierte Gesetzesvorschläge (Grundgesetzänderungen und Begleitgesetze) enthielten. Zu folgenden Steuerarten lagen Vorschläge vor: Grundsteuer, Grunderwerbsteuer, Einkommen-/ Körperschaftsteuer (Zuschlagsrechte) sowie Gewerbesteuer. Darüber hinaus wurden Vorschläge außerhalb der Eckpunkte der Kommissionsvorsitzenden eingebracht. Diese betrafen die Erbschaft-/ Schenkungsteuer, die Vermögensteuer und die Einkommen-/Körperschaftsteuer (Abschlagsrechte).

Im Ergebnis bestand zur Frage weiterer Steuerautonomie für die Länder kein Konsens. Nach einer Auffassung sollte die Autonomie der Länder auch im Bereich der Steuergesetzgebung gestärkt werden. Nach anderer Auffassung wurde eine über das heutige Maß hinausgehende Steuerautonomie grundsätzlich abgelehnt. Einzelheiten der vorliegenden Vorschläge und Positionen des Bundes und der Länder ergeben sich aus der Kurzdarstellung im Bericht der Arbeitsgruppe 2.³⁹⁶

MdB Antje Tillmann (CDU/CSU)³⁹⁷ fasste abschließend zusammen, da in der Arbeitsgruppe nur vier Länder eine größere Steuerautonomie befürworteten, sei eine verfassungsändernde Mehrheit nicht absehbar. Weitere Diskussionen zu diesem Punkt seien deshalb im Rahmen der Föderalismuskommission II nicht sinnvoll.

Der Vorsitzende Ministerpräsident Günther H. Oettinger (Baden-Württemberg)³⁹⁸ sprach, unterstützt von Ministerpräsident Horst Seehofer (Bayern), Minister Dr. Helmut Linssen (Nordrhein-Westfalen) und Staatsrat Dr. Robert Heller (Hamburg), das Thema Steuerautonomie nochmals in der Klausurtagung am 5. Februar 2009 an. Nachdem in der Kommission eine Mehrheit für ein Zuschlagsrecht in Bezug auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer nicht zu erreichen sei, plädierte er zumindest für die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für die Grund- und die Grunderwerbsteuer auf die Länder. Als Zwischenergebnis wurde ein Verfahrensvorschlag von MdB Antje Tillmann (CDU/CSU)³⁹⁹ angenommen: Wenn die Länder sich kurzfristig mit einer Zweidrittelmehrheit auf die Kompetenzübertra-

395 Zu ihrer Zusammensetzung siehe Teil I 4.5, zum Thema Steuerverwaltung siehe Teil II 2.4.

396 Arbeitsgruppenunterlagen AG 2 - 012, S. 28 ff.

397 Protokoll 17. Sitzung, S. 495 A

398 Protokoll 17. Sitzung, S. 539 B ff.

399 Protokoll 17. Sitzung, S. 541 B

gung für die Grundsteuer oder die Grunderwerbsteuer einigten, würde die Kommission das Thema nochmals auf die Tagesordnung setzen.

In der 18. Kommissionssitzung legten die drei Länder Bayern, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg⁴⁰⁰ einen Antrag vor, die Gesetzgebungskompetenz für die den Kommunen zustehende Grundsteuer auf die Landtage zu übertragen. Es stellte sich jedoch heraus, dass der Vorschlag bei keinem der A-Länder Unterstützung fand⁴⁰¹, somit keinerlei Aussicht auf das Erreichen einer zur Änderung des Grundgesetzes notwendigen Mehrheit gegeben war. Daraufhin verfolgte die Föderalismuskommission das Thema Stärkung der Steuerkompetenzen der Länder nicht weiter.

1.5 Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104b Grundgesetz

1.5.1 Ausgangslage und Problemstellung

Durch die Föderalismusreform I sind die Zuständigkeiten von Bund und Ländern teilweise entflochten, Mischfinanzierungstatbestände abgebaut und die Möglichkeiten des Bundes, Finanzhilfen für bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden zu gewähren, stark eingeschränkt worden. Danach darf der Bund Finanzhilfen nur noch dann gewähren, wenn er für die geförderten Bereiche über Gesetzgebungsbefugnisse verfügt. Diese Begrenzung wurde teilweise gerade unter den Bedingungen der Wirtschafts- und Finanzkrise als zu strikt angesehen, da sie die Möglichkeiten des Bundes zu sehr einschränke, die Investitionstätigkeit der Länder und Kommunen in zentralen Investitionsbereichen zu beleben.

1.5.2 Empfehlung der Kommission

Die Kommission schlug eine Anpassung des Artikels 104b Grundgesetz vor.

400 Vorsitzender Ministerpräsident Günther H. Oettinger (Baden-Württemberg), Protokoll 18. Sitzung, S. 553 B

401 Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz) für die A-Länder, Protokoll 18. Sitzung, S. 590 D

Artikel 104b Grundgesetz -neu-

<p>Artikel 104b Grundgesetz [Finanzhilfen des Bundes für Investitionen]</p>	<p>Begründung</p>
<p>Absatz 1 (Änderungen fett)</p>	
<p>(1) ¹ Der Bund kann, soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder 2. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder 3. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums <p>erforderlich sind.</p> <p>² Abweichend von Satz 1 kann der Bund im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen gewähren.</p>	<p>Artikel 104b Grundgesetz in der geltenden Fassung beschränkt die Möglichkeit zur Gewährung von Finanzhilfen des Bundes auf Bereiche, in denen dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse zustehen. Durch den neuen Satz 2 wird diese Beschränkung für den Sonderfall einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation im Sinne der Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 und 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz aufgehoben. Damit soll sichergestellt werden, dass zur Bewältigung solcher Notsituationen erforderliche Programme zur Belebung der Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand mit Unterstützung des Bundes in allen Investitionsbereichen durchgeführt werden können. Eine Beschränkung auf bestimmte Investitionsbereiche ist hier mit Blick auf das Ziel der Krisenbewältigung nicht sinnvoll.</p> <p>Insbesondere stellt auch die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne des neuen Satzes 2 dar; deshalb sollen nach den Erörterungen in der Kommission die Maßnahmen auf der Grundlage des Gesetzes zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder grundsätzlich auch insoweit zulässig sein, als dem Bund keine Gesetzgebungsbefugnis zusteht. Das bereits verabschiedete Zukunftsinvestitionsgesetz (Art. 7 des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 2. März 2009) wird deshalb im Lichte der verfassungsrechtlichen Neuregelung auszulegen sein.</p>
<p>Absatz 2 (wie bisher)</p>	
<p>Absatz 3 (wie bisher)</p>	

1.5.3 *Diskussionsverlauf*

Bereits in der 1. Sitzung der Kommission wies Ministerpräsident Prof. Dr. Wolfgang Böhmer (Sachsen-Anhalt)⁴⁰² auf einen Reformbedarf bei Artikel 91a und 104b Grundgesetz hin. Derzeit sei den Ländern eine Kofinanzierung von Bundesmitteln zum Teil nur durch Neuverschuldung möglich. Wenn also die Neuverschuldung der Länder begrenzt werden solle, müssten gleichzeitig die Möglichkeiten für Finanzhilfen des Bundes ausgebaut werden. Die Vertreter der Fraktion DIE LINKE.⁴⁰³ forderten, als ersten Schritt für eine bessere Finanzierung der Bildung die Möglichkeit zu schaffen, Programme der Bildungsfinanzierung als neue Gemeinschaftsaufgabe in das Grundgesetz (Artikel 91b) zu übernehmen sowie das „Kooperationsverbot“ in Artikel 104b Grundgesetz zu revidieren und in ein „Kooperationsgebot“ zu verwandeln.⁴⁰⁴

In der 17. Sitzung brachte dann MdB Fritz Rudolf Körper (SPD)⁴⁰⁵ einen A-seitig, auch mit dem Bundesfinanzministerium abgestimmten Formulierungsvorschlag zur Revision des Artikels 104b Grundgesetz ein. Auch ohne entsprechende Gesetzgebungsbefugnis zu haben, sollte der Bund den Ländern Investitionshilfen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums gewähren können. Vor dem Hintergrund der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise solle eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, die es dem Bund ermögliche, den Ländern – außerhalb der Leistungen im Rahmen von Gemeinschaftsaufgaben – finanzielle Mittel zur Bekämpfung der Krise zu gewähren. Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz)⁴⁰⁶ präziserte, um eine derartig schwere Rezession zu bekämpfen, dürfe man nicht nur die automatischen Stabilisatoren wirken lassen, sondern müsse über Investitionspakete eine aktive Konjunkturpolitik betreiben können. Ergänzend unterstrich der Vorsitzende Ministerpräsident Günther H. Oettinger (Baden-Württemberg)⁴⁰⁷, es könne dabei nicht um mehr Mitspracherechte des Bundes, sondern nur um Mittelzuweisungen in besonders abgegrenzten Ausnahmefällen gehen. Der Vorsitzende Dr. Peter Struck, MdB (SPD)⁴⁰⁸, regte an, zudem noch einmal über Möglichkeiten zur Zusam-

402 *Protokoll 1. Sitzung, S. 20 D*

403 *MdB Bodo Ramelow (DIE LINKE.), Protokoll 9. Sitzung, S. 281 C, K-Drs. 047, S. 8 und K-Drs. 150 und auch: Klemens Himpele, Bildungsfinanzierung in Deutschland, K-Drs. 050, Ziff. 6.1.*

404 *Siehe Teil II 2.14 (Bildungs- und Forschungsinvestitionen)*

405 *Protokoll 17. Sitzung, S. 546 A*

406 *Protokoll 17. Sitzung, S. 546 C*

407 *Protokoll 17. Sitzung, S. 547 B*

408 *Protokoll 17. Sitzung, S. 547 D*

menarbeit zwischen Bund und Ländern im Bereich der Bildung nachzudenken.

Nach einer internen Beratung legten die Vorsitzenden in ihrem fortgeschriebenen Vorsitzendenpapier⁴⁰⁹ einen Vorschlag für die Neufassung des Artikels 104b Grundgesetz vor. Die gegenüber dem Ergebnis der Föderalismuskommission I weiterentwickelte Formulierung sollte verdeutlichen, dass zur Bewältigung einer Störungslage erforderliche Programme, die die Belegung der Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand sicherten, mit Unterstützung des Bundes in zentralen Investitionsbereichen durchgeführt werden könnten und fachpolitische Zielsetzungen dabei nicht im Vordergrund stünden. Demgemäß sollte der Bund den Ländern zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, auch ohne dass ihm Gesetzgebungsbefugnisse zustünden, Finanzhilfen gewähren können.

Über die vorgeschlagene Formulierung entspann sich eine kontroverse Diskussion. Ministerpräsident Peter Harry Carstensen (Schleswig-Holstein), Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz) und MdB Bodo Ramelow (DIE LINKE.)⁴¹⁰ signalisierten ihre Unterstützung. MdB Antje Tillmann (CDU/CSU) und MdB Volker Kröning (SPD)⁴¹¹ sahen noch Präzisionsbedarf. Hingegen bezeichneten MdB Dr. Hans-Peter Friedrich (CDU/CSU) und Staatsminister Georg Fahrenschon (Bayern)⁴¹² den Vorschlag als unzulässige Revidierung der Festlegungen der Föderalismuskommission I. MdB Petra Merkel (SPD)⁴¹³ wies darauf hin, dass es notwendig sei, eine verfassungsgerechte Formulierung zu finden, die es ermögliche, den Ländern dringend benötigte Mittel zur Verfügung zu stellen. Am Ende der Diskussion resümierten die Vorsitzenden⁴¹⁴, dass zu diesem Punkt bis zur nächsten Sitzung noch weiterer Abstimmungsbedarf bestehe.

In der Sitzung der Interims-Arbeitsgruppe⁴¹⁵ am 26. Februar 2009 wurde auf der Basis einer vom Bundesfinanzministerium vorgeschlagenen Formulierung eine Modifizierung des Artikels 104b Grundgesetz beraten. Schließlich wurden für die Neufassung zwei Varianten gegenübergestellt. Entweder sollten Finanzhilfen des Bundes ermöglicht werden zur Abwehr einer

409 Fortgeschriebenes Vorsitzendenpapier für die Sitzung am 12. Februar 2009

410 Ministerpräsident Peter Harry Carstensen (Schleswig-Holstein), Protokoll 18. Sitzung, S. 586 B; Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel, ebd. S. 586 D; MdB Bodo Ramelow (DIE LINKE.), ebd. S. 588 B.

411 MdB Antje Tillmann (CDU/CSU), Protokoll 18. Sitzung, S. 586 D; MdB Volker Kröning (SPD), ebd. S. 587 A.

412 Protokoll 18. Sitzung, S. 587 B

413 Protokoll 18. Sitzung, S. 587 C

414 Protokoll 18. Sitzung, S. 590 B

415 Zu ihrer Zusammensetzung siehe Teil I 4.7

Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

Beide Varianten stellte Staatssekretär Werner Gatzler (BMF)⁴¹⁶ in der 19. Sitzung vor. In der sich anschließenden Diskussion⁴¹⁷ wurde deutlich, dass die Mehrheit der Mitglieder zwar an den Ergebnissen der Föderalismuskommission I, insbesondere der Auflösung von Mischfinanzierungen, festhalten wollte, aber unter der Bedingung stark eingegrenzter Fallkonstellationen einer Öffnung des Artikels 104b Grundgesetz zustimmen würde. Unter Verweis auf die Formulierung in Artikel 35 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz sprach sich Staatsminister Georg Fahrenschon (Bayern)⁴¹⁸ dafür aus, dass der Bund unabhängig von einer Gesetzgebungsbefugnis Finanzhilfen gewähren könne, wenn und soweit sie erforderlich seien zur wirksamen Bekämpfung von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entzögen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigten. Da der Begriff „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ nicht eindeutig genug sei und sich die Kommission bereits bei der Neufassung der Artikel 109 und 115 Grundgesetz auf die Begriffe „Naturkatastrophe“ und „außergewöhnliche Notsituationen“ verständigt habe, unterstützten auch weitere Mitglieder diesen in enger Anlehnung an die Variante 2 formulierten Vorschlag.⁴¹⁹ MdB Ernst Burgbacher⁴²⁰ erklärte, seine Fraktion könne – mit großen Gewissensbissen – allenfalls der Variante 2 zustimmen. Bundesminister Dr. Thomas de Maizière (CDU/CSU)⁴²¹ ließ erkennen, dass die Variante 2 sowohl von der Bundesregierung als voraussichtlich auch von einer Zweidrittelmehrheit im Bundesrat getragen werde. Der Vorsitzende Dr. Peter Struck, MdB (SPD)⁴²², erklärte, seine Fraktion bevorzuge ausdrücklich die Variante 1. Da aber erkennbar sei, dass diese Formulierung keine Mehrheit finde und es ihm wichtig sei, die Rechtsunsicherheiten im Zusammenhang mit dem aktuellen Konjunkturprogramm schnell zu beseitigen, werde er selbst auch Variante 2 akzeptieren.

416 *Protokoll 19. Sitzung, S. 605 C*

417 *Protokoll 19. Sitzung, S. 605 D ff.*

418 *Protokoll 19. Sitzung, S. 606 D*

419 *Minister Dr. Helmut Linssen (Nordrhein-Westfalen), Protokoll 19. Sitzung, S. 607 D; MdB Dr. Volker Wissing (FDP), ebd. S. 607 D; Staatsminister Karlheinz Weimar (Hessen), ebd. S. 608A; MdB Ministerpräsident Peter Harry Carstensen (Schleswig-Holstein), ebd. S. 610A; MdB Volker Kröning (SPD), ebd. S. 610 D.*

420 *Protokoll 19. Sitzung, S. 610 C*

421 *Protokoll 19. Sitzung, S. 611 D*

422 *Protokoll 19. Sitzung, S. 610 B und S. 613 A*

Im Ergebnis der anschließenden Abstimmung⁴²³ wurde zunächst Variante 1 abgelehnt und dann Variante 2 mit breiter Mehrheit angenommen.

1.6 Weitere Finanzthemen

1.6.1 Verbesserung der Vergleichbarkeit in der Haushaltsdarstellung

Die oben dargestellte Diskussion zur Staatsverschuldung zeigte nach Auffassung verschiedener Mitglieder, dass die herkömmliche Haushaltsführung den steigenden Problemen der öffentlichen Haushalte nicht gewachsen sei. Die gegenwärtig zur Verfügung stehenden Daten seien unvollständig, intransparent und erlaubten keine aussagekräftigen Vergleiche der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden. Die gegenwärtige kameralistische Buchführung bilde Ressourcenverbrauch und zukünftige Lasten nicht periodengerecht ab. Davon abgesehen würden einzelne Ausgaben und Haushaltsposten in den verschiedenen Gebietskörperschaften teilweise sehr unterschiedlich abgegrenzt. Diese fehlende Transparenz behindere verantwortliche politische Entscheidungen. Hingewiesen wurde zudem auf Aussagen der Finanzministerkonferenz, den Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes im „Berlin-Urteil“.⁴²⁴ Alle kritisierten die fehlende Vergleichbarkeit von Haushaltsdaten und mahnten eine Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens an. Auch die Deutsche Bundesbank forderte, die Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten zu verbessern. Mit einem modernen öffentlichen Rechnungswesen könnten die politischen Entscheidungen besser gesteuert und die mittelfristige Finanzplanung aufgewertet werden.⁴²⁵

Zudem verschärfe die aktuelle Diskussion über die Einführung von Verschuldungsbeschränkungen, von Frühwarnsystemen zur Erkennung von Haushaltskrisen und von Sanktionsmechanismen den Druck, die steuerungsrelevanten Daten und die Datengrundlagen von Bund (einschließlich Sozialversicherungen), Ländern und Kommunen (einschließlich ihrer Ausgliederungen) vergleichbar zu machen. Nur auf der Basis einheitlich definierter Datengrundlagen und nach gleichen Maßstäben erhobener Daten könnten die Länder untereinander verglichen, Einsparpotenziale erkannt

423 *Protokoll 19. Sitzung, S. 613 B*

424 *MdB Volker Kröning (SPD), K-Drs. 093 und 126; Staatsrat Dr. Robert Heller (Hamburg), Protokoll 5. Sitzung, S. 161 B.*

425 *K-Drs. 120, S. 41*

und im Fall von Haushaltsnotlagen auch entsprechend festgestellt werden.⁴²⁶

Konkret vorgeschlagen wurde, dass die öffentlichen Haushalte zur Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten geeignete Buchführungs- und Bilanzierungssysteme (zum Beispiel erweiterte Kameralistik oder Doppik) einführen sollten. Dies könnte die Informationsbasis haushaltspolitischer Entscheidungen verbessern und die Transparenz des Staatshandelns erhöhen. In Verbindung mit einem erweiterten kostenrechnerischen Instrumentarium, Zielvorgaben und Kennzahlen würde die Haushaltswirtschaft nachhaltig modernisiert.⁴²⁷

In den Beratungen der o. g. Arbeitsgruppe 1 wurde vorgeschlagen, der Stabilitätsrat solle allgemein geltende geeignete Kennziffern für die regelmäßige Haushaltsüberwachung festlegen. Auch ein finanzstatistisches Benchmarking könne ihm als weitere Aufgabe übertragen werden.⁴²⁸ Nordrhein-Westfalen⁴²⁹ forderte, dass im Rahmen der Koordinierungstätigkeit des Stabilitätsrats eine einheitliche Systematik der Finanzplanungen aufgestellt sowie einheitliche volks- und finanzwirtschaftliche Annahmen für die Finanzplanungen ermittelt werden sollten.

Berlin⁴³⁰ schlug vor, gemeinsame Grundsätze für eine mehrjährige Finanzplanung sowie für die Sicherstellung der Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten durch ein Bundesgesetz zu regeln. Ergänzend wurde angeregt, dass für die Kennziffern eine Festlegung bereits durch die Föderalismuskommission II erfolgen solle. In den von Rheinland-Pfalz eingebrachten Vorschlägen einer vom SPD-Präsidium eingesetzten Projektgruppe „Nachhaltige Finanzpolitik“⁴³¹ wurden gesetzlich konkretisierte Anforderungen an die Kennziffern im Hinblick auf die Zielsetzungen des Frühwarnsystems für erforderlich gehalten. Diese sollten u. a. die unterschiedlichen Rahmenbedingungen von Flächen- und Stadtstaaten berücksichtigen und die strukturelle Situation der Haushalte abbilden. Der Vorschlag Hamburgs⁴³² sah vor, dass

426 CDU/CSU-Bundestagsfraktion, K-Drs. 003, S. 8, Ziffer VII und K-Drs. 123, S. 6, Ziff. VI.1.; Staatsrat Dr. Robert Heller (Hamburg), K-Drs. 052.

427 CDU/CSU-Bundestagsfraktion, K-Drs. 003, S. 7, Ziffer VI; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, K-Drs. 037; Deutscher Städtetag, K-Drs. 084.

428 BMF, AG 1 - 06 und AG 1 - 18; Bundesminister Dr. Wolfgang Schäuble (CDU/CSU), Protokoll 15. Sitzung, S. 487; Ministerpräsident Christian Wulff (Niedersachsen), ebd. S 488 A.

429 AG 1 - 08

430 AG 1 - 02

431 AG 1 - 20

432 AG 1 - 05; auch Staatsrat Dr. Robert Heller (Hamburg), Protokoll 5. Sitzung, S. 161 B ff.

gemeinsame Indikatorengruppen für Bund und Länder zu bestimmen seien, die den Anforderungen an Aktualität, Verlässlichkeit, Vergleichbarkeit und Transparenz genügen. Als Kennzahlen seien Finanzierungssaldo, Kreditfinanzierungsquote, Primärsaldo und Zins-Steuer-Quote einzubeziehen. Zur Festlegung belastbarer Indikatoren für eine Beurteilung der Haushaltslage von Bund und Ländern nahm auch die Finanzministerkonferenz Stellung.⁴³³

Im Ergebnis wurde die Aufgabe, Kennziffern in Bezug auf die Haushaltslage des Bundes und der Länder zu entwickeln, zu erheben und zu bewerten, gemäß § 3 Ausführungsgesetz zu Artikel 109a Grundgesetz dem Stabilitätsrat übertragen.⁴³⁴

1.6.2 *Verschuldung der Städte, Kreise und Gemeinden*

Von den Vertretern der Städte, Gemeinden und Landkreise⁴³⁵ wurde deren erhebliche Schuldenlast beklagt. Nach ihrer Auffassung hätten der Bund und die Länder über einen längeren Zeitraum ausgabenintensive Aufgaben an die Kommunen übertragen, ohne ihnen im Gegenzug auch die dafür notwendigen Deckungsmittel zuzuweisen. Das Konnexitätsprinzip in den Länderverfassungen, welches im Falle einer Aufgabenübertragung vom Land an die Kommunen einen Ausgleich der Kosten vorschreibe, werde nur unzureichend umgesetzt. Auch seien die bundesgesetzlich induzierten sozialen Leistungsverpflichtungen stark gestiegen. Diese unausgewogene Verteilung von Rechten und Pflichten zu Ungunsten der Kommunen habe zu strukturell unterfinanzierten Kommunalhaushalten geführt. Folglich hätten in der Vergangenheit notwendige Investitionen zurückgehalten und der Umfang der kommunalen Kassenkredite ausgeweitet werden müssen.

Gefordert wurde, die finanzielle Ausstattung der Kommunen zu stärken und den Städten, Gemeinden und Landkreisen mehr Eigenverantwortung zur Gestaltung ihrer örtlichen Verhältnisse zu geben. Die Finanzausstattung der Städte und Gemeinden müsse sich am vorhandenen Aufgabenkatalog orientieren. Auf örtlicher Ebene anfallende gesamtgesellschaftliche Aufgaben – dazu zählten zum Beispiel die Themen Kinderbetreuung, Bildung und öffentliche Sicherheit – müssten gesamtgesellschaftlich finanziert werden. Hierfür müssten Instrumentarien entwickelt werden, die eine

433 Finanzministerkonferenz, AU 028

434 Siehe auch Teil II 2.2 (Benchmarking)

435 Deutscher Städte- und Gemeindebund, K-Drs. 004, S. 3; Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, K-Drs. 059; Deutscher Städtetag, K-Drs. 084 und zur Finanzlage K-Drs. 085, 086 und 089; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, K-Drs. 095.

Finanzbeteiligung des Bundes ermöglichen. Auch eine stärkere Finanzautonomie durch eine höhere Steuerbeteiligung der Kreise, die Verbreiterung der kommunalen Steuerbasis und ein umfassendes Ertragsrecht auf kommunale Steuerquellen seien als notwendige Elemente solider Kommunalfinanzen einzufordern. Gesetzlich festzuschreiben seien eine allgemeine Finanzgarantie als Mindestausstattung für den Kernbereich der Selbstverwaltungsaufgaben sowie ein finanzkraftunabhängiger Mehrbelastungsausgleich bei Übertragung oder Ausweitung von Aufgaben. Zudem seien bei allen unterbreiteten Reformvorschlägen deren Auswirkungen auf die kommunale Ebene zu berücksichtigen und die Kommunen in alle Programme zur Altschuldenhilfe einzubeziehen⁴³⁶.

Angesprochen wurden auch die Auswirkungen restriktiver gefasster Verschuldungsregelungen. Die kommunale Ebene besitze den geringsten Verschuldungsspielraum, habe aber bereits hohe Infrastrukturinvestitionen zu tragen. Da zudem den Kommunen immer weitere Aufgaben (z. B. Kinderbetreuung, Grundsicherung) übertragen würden, sei es sinnvoll, die kommunale Investitionskraft zu stützen und eine neue Verschuldungsregelung nicht zu Lasten der Kommunen gehen zu lassen. Das in den Landesverfassungen verankerte Konnexitätsprinzip sei strikt einzuhalten.

436 *Deutscher Städtetag, K-Drs. 140; MdB Joachim Poß (SPD), Protokoll 5. Sitzung, S. 157 D f.; Landrat Hans-Jörg Dupprè, Protokoll 6. Sitzung, S. 177 B ff.; Bürgermeister Roland Schäfer, Protokoll 5. Sitzung, S. 163 A f. und Protokoll 7. Sitzung, S. 202 C ff.; Oberbürgermeister Christian Ude, Protokoll 15. Sitzung, S. 481 D.*

2 Verwaltungsthemen

Bereits die offene Themensammlung zu den Einsetzungsbeschlüssen der Föderalismuskommission II listete verschiedene Verwaltungsthemen auf, die in der Kommission erörtert werden sollten. Dies waren die Themen:

- Aufgabenkritik und Standardsetzung
- Entbürokratisierung und Effizienzsteigerung
- Aufgabentflechtung im Bereich der öffentlichen Verwaltung, ebenenübergreifende Bündelung von Verwaltungsaufgaben
- Einführung von IT-Standards und -Systemen/Vereinfachung länderübergreifender Regelungen
- Verstärkte Zusammenarbeit und Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern
- Bündelung fachpolitischer Leistungen und Auswirkungen auf die Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Vor dem Hintergrund der Gesamtaufgabenstellung der Kommission standen bei der Beratung der Verwaltungsthemen zunächst deren mittelbare finanzielle Auswirkungen auf die Haushalte von Bund und Ländern im Vordergrund. In der ersten Beratung der Verwaltungsthemen in der zweiten Kommissionssitzung am 29. März 2007 wies das stellvertretende Kommissionsmitglied Parlamentarischer Staatssekretär Peter Altmaier (CDU/CSU) als Vertreter der Bundesregierung darauf hin, dass die Verwaltungsthemen derzeit sicherlich nicht im Brennpunkt des öffentlichen Interesse stünden, sie seien aber nicht weniger bedeutsam als die Finanzthemen. Es gebe in diesem Bereich erhebliche Effizienzreserven und gehe nicht nur um Kostensenkung und Kosteneinsparungen, sondern auch um Schnelligkeit und Wirksamkeit öffentlichen Handelns und damit im weitesten Sinne um Standortfaktoren.⁴³⁷

Die Kommission kam dahin gehend überein, die Beratungen der Verwaltungsthemen durch Gutachtenaufträge an den Bundesrechnungshof (BRH) einerseits und die Landesrechnungshöfe (LRHs) andererseits vorzubereiten.⁴³⁸ Die Gutachten sollten zu den Bereichen, die den Verwaltungsthemen zugeordnet worden waren, Stellung nehmen.

437 *Parlamentarischer Staatssekretär Peter Altmaier (CDU/CSU) sowie weiter MdB Volker Kröning (SPD), Minister Harald Schliemann (Thüringen), Protokoll 2. Sitzung, S. 43 D ff.*

438 *K-Drs. 055 (BRH) und K-Drs. 054 (LRHs).*

Die Anhörung zu den Verwaltungsthemen⁴³⁹ am 8. November 2007 erfolgte sodann zu den Themenfeldern⁴⁴⁰

- I. Aufgabenkritik im Bund-Länder-Verhältnis
Aufgabenoptimierung
- II. Standardsetzung
IT-Standards und -Systeme
Verstärkte Zusammenarbeit der Länder untereinander und von Bund und Ländern
Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern

Die Sachverständigenanhörung verdeutlichte, dass die Sichtweisen zu den einzelnen Themen unter den Experten und bei den Kommissionsmitgliedern teilweise sehr weit auseinander lagen, was eine stärkere inhaltliche Aufbereitung der Themenfelder erforderlich machte.

Aufbauend auf der Anhörung vom 8. November und ihrer Klausurtagung vom 6. Dezember 2007 nahm die Kommission eine inhaltliche Strukturierung und Abschtichtung der Verwaltungsthemen vor und setzte zu deren Aufbereitung drei Fachdiskurse ein.⁴⁴¹ Diese sollten unter Einbezug des vorhandenen Verwaltungswissens Sachstände und Positionen zu folgenden Themenbereichen erarbeiten:

Fachdiskurs 1

Verwaltungskooperation, Benchmarking, IT und Sonstiges

Fachdiskurs 2

Ausgabenautonomie, strukturelle und sektorale Standards, Abweichungsrechte und Bandbreiten (Arbeit/Soziales, Justizthemen, Sonstiges)

Fachdiskurs 3

Steuerverwaltung, Verkehr und Sonstiges

439 Sachverständige (K-Drs.): Prof. Dr. Ulrich Battis (068), Prof. Dr. Martin Burgi (072), Prof. Dr. Christian Calliess (066), Prof. Dr. Andreas Fiesahn (077), Prof. Dr. Joachim Jens Hesse (078), Prof. Dr. Herrmann Hill (064), Michael Holzhey (081), Dr. Hans-Jürgen Huber (061), Prof. Dr. Peter M. Huber (082), Prof. Dr. Werner Jann (073), Matthias Kammer (063), Prof. Dr. Bodo Pieroth (065), Henrik Riedel (076), Prof. Dr. Hans-Peter Schneider (079), Prof. Dr. Jochen Schneider (070), Prof. Dr. Helmut Seitz (075), Prof. Dr. Marcel Thum (071), Prof. Dr. Joachim Wieland (074), Prof. Dr. Dieter Engels (055) und Lothar Spielhoff (054).

440 Siehe den Fragenkatalog der Kommission K-Drs. 044 und AU 013.

441 Protokoll 9. Sitzung, S. 296 C ff; zu den Debattenbeiträgen insgesamt s. S. 271 bis S. 305.

Zu deren Vorschlägen im Einzelnen wird auf die schriftlichen Berichte der Fachdiskurse verwiesen.⁴⁴²

Nach Beratung der Abschlussberichte der Fachdiskurse 1 bis 3 in der 12. Sitzung grenzte die Kommission in ihrer 13. Sitzung am 24. April 2008 die zur Vertiefung geeigneten Verwaltungsthemen ein. Maßgeblicher Gesichtspunkt dieser Eingrenzung war es, sich auf politisch-fachlich und haushaltsmäßig wichtige Schwerpunkte zu konzentrieren.⁴⁴³

Folgende Schwerpunkte wurden gebildet:

- Vertikale und horizontale Verwaltungskooperation (einschl. Statistik, Datengrundlagen, SGB II-Problematik)
- Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit
- Benchmarking
- Steuerverwaltung und Kompetenzzuordnungen im Steuerrecht (Kfz-Steuer, Versicherungssteuer)
- Justizthemen (insb. Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit, Prozesskostenhilfe)
- Bundesfernstraßen (Einstufung, Auftragsverwaltung)
- Weisungsrechte in der Auftragsverwaltung
- Abweichungsrechte der Länder
- Bundesagentur für Arbeit
- Börsenaufsicht
- Freiwillige Zusammenschlüsse von Ländern
- Gesetzgebungsgrundsätzegesetz
- Bildungs- und Forschungsinvestitionen
- Küstenwache, Seesicherheit
- Katastrophen- und Bevölkerungsschutz

Die Vorsitzenden griffen diese Punkte in ihrem Eckpunktepapier vom 23. Juni 2008⁴⁴⁴ weitgehend auf und konkretisierten sie im Einzelnen, wobei die Bereiche Bildungs- und Forschungsinvestitionen, Küstenwache, Seesicherheit sowie Katastrophen- und Bevölkerungsschutz und Bundesagentur für Arbeit von ihnen nicht mehr weiter verfolgt wurden.

Ziel der Vorschläge im Eckpunktepapier war es, durch Aufgabenentflechtung, Bündelung von Aufgaben sowie Standardisierung und Verbesserung der Zusammenarbeit die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften zu stärken, die Wahrnehmung von Aufgaben im Interesse einer größeren

442 Vgl. AU 040 (neu), AU 041 und AU 042.

443 Hierzu Protokoll 13. Sitzung, S. 374 A bis 375 C.

444 K-Drs. 128

Bürgerfreundlichkeit zu vereinfachen und Effizienzverbesserungen zu erreichen.

Nach Vorlage des Eckpunktepapiers setzte die Kommission drei Arbeitsgruppen ein und beauftragte sie, wenn möglich im Konsens, gesetzlich ausformulierte Lösungsvorschläge nebst Begründungen zu den Komplexen

- Steuerautonomie, Steuerverwaltung (AG 2)
- Verwaltungskooperation (einschließlich Nationales Krebsregister), öffentliche IT, Benchmarking (AG 3)
- Bundesfernstraßen, Justizthemen, Abweichungsrechte, Börsenaufsicht (AG 4)

zu entwickeln.

Im Ergebnis gelangte die Kommission für die Bereiche öffentliche IT, Benchmarking, Nationales Krebsregister, Steuerverwaltung sowie Bundesfernstraßen zu abschließenden Empfehlungen.

2.1 Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit

2.1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Breiten Raum im Zusammenhang mit der Diskussion zur rechtlichen Erleichterung von Verwaltungskooperationen und deren Abgrenzung von Mischverwaltungen zwischen Bund und Ländern nahm die Notwendigkeit einer grundgesetzlichen Regelung für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern im IT-Bereich und deren nähere Ausgestaltung ein. Eine erste Analyse des Sachverhalts im Rahmen der Aufbereitung des Themas im Fachdiskurs 1 ergab⁴⁴⁵, dass bei der IT-Netzinfrastruktur Bund, Länder und Kommunen eine Vielzahl von Netzen betreiben. Bei einer durch das Projekt „Deutschland-Online-Infrastruktur“ im Jahr 2006 durchgeführten Bestandserhebung wurde unter übergeordneten Gesichtspunkten u. a. das Fehlen von Mindestsicherheitsstandards und einheitlichen Adressierungskonzepten, querschnittsmäßig nutzbarer Infrastruktur, überschaubarer Steuerung sowie umfassender bundesweiter Erreichbarkeit der Behörden über bestehende Verwaltungsnetze festgestellt. Die Sicherheitslage für die Computernetze habe sich zudem erheblich verschärft. Weiter sei das bestehende Koppelnetz TESTA-D sowohl von den Leistungsmerkmalen als auch von der organisatorischen Verankerung nicht mehr ausreichend. Durchgängige E-Governmentprozesse erforderten zudem einheitliche und

445 AU 042, S. 13 ff.

verbindliche Schnittstellenstandards, wobei fehlende IT-Interoperabilitätsfestlegungen solche Prozesse verlangsamen. Ein allgemeines Verfahren, welches die schnelle Einigung auf verbindliche Standards für den fachübergreifenden Austausch gewährleisten könne, fehle völlig. Die Gremienstruktur zur IT-Koordinierung von Bund und Ländern sei zu vielfältig und unübersichtlich.

2.1.2 *Empfehlungen der Kommission*

Die Kommission empfahl, nachfolgende Regelungen neu in das Grundgesetz aufzunehmen:

2.1.2.1 *Artikel 91c Grundgesetz -neu-*

Artikel 91c Grundgesetz [Informationstechnische Systeme]	Begründung
Absatz 1	Zu Absatz 1
<p>Bund und Länder können bei der Planung, der Errichtung und dem Betrieb der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme zusammenwirken.</p>	<p>Informationstechnische Systeme umfassen die technischen Mittel zur Verarbeitung und Übertragung von Informationen.</p> <p>Absatz 1 schafft eine Grundlage für Bund und Länder, bei der Informationstechnik zusammenzuwirken. Die Vorschrift ist angesichts des ständigen Fortschritts der Informationstechnik und ihrer wachsenden Bedeutung für die öffentliche Verwaltung weit gefasst. Bund und Länder sollen in die Lage versetzt werden, auf die mannigfaltigen Herausforderungen und Chancen der Informationstechnik, auch soweit sie heute noch unbekannt sind, angemessen und zeitnah zu reagieren. Die weite Fassung der Norm ermöglicht zudem die einheitliche Umsetzung der im IT-Bereich zunehmenden EU-Vorgaben.</p> <p>Das Zusammenwirken von Bund und Ländern nach Absatz 1 umfasst das tatsächliche und das rechtliche Zusammenwirken. Die Gestaltung informationstechnischer Systeme ist regelmäßig langfristig angelegt und in Anschaffung und Betrieb kostenintensiv. Es besteht daher ein Bedürfnis nach rechtlicher Planungssicherheit und ein Interesse an dauerhaften sowie flexiblen Lösungen. Die Bund-Länder-Zusammenarbeit kann durch Vereinbarungen, in denen die Art und Weise der Zusammenarbeit näher ausgestaltet wird, geregelt</p>

	<p>werden. Für ihre Zusammenarbeit können Bund und Länder insbesondere die notwendige Gremienstruktur (IT-Planungsrat) schaffen und die hierfür erforderlichen Vereinbarungen treffen, um die bisherigen Gremien (insbesondere Arbeitskreis der Staatssekretäre für E-Government in Bund und Ländern, Vorhaben aus dem Projekt „Deutschland-Online“, Kooperationsausschuss von Bund und Ländern für automatisierte Datenverarbeitung) mit allen Untergremien abzulösen. Die Möglichkeit, Vereinbarungen zu treffen, stellt ein geeignetes Instrument dar, um die Interessen aller Beteiligten zu wahren.</p> <p>Wenngleich eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern regelmäßig die sinnvollste Alternative darstellen dürfte und daher grundsätzlich wünschenswert erscheint, bietet Absatz 1 auch eine Grundlage für Kooperationen zwischen dem Bund und einzelnen bzw. mehreren Ländern und für die Kooperation zwischen allen bzw. mehreren Ländern. Soweit die Verwaltungsautonomie der Länder reicht, sind diese frei, in jeweils eigener Verantwortung darüber zu bestimmen, ob und inwieweit sie mit dem Bund und anderen Ländern in IT-Fragen zusammenarbeiten möchten. Entscheidet sich ein Land jedoch gegen eine Zusammenarbeit, darf dies andere kooperationswillige Länder und den Bund nicht blockieren. Auch können Konstellationen auftreten, in denen ein Zusammenwirken von Bund und lediglich einem Teil der Länder von vornherein die sinnvollste Alternative zur besten Wahrnehmung von Aufgaben bildet.</p>
<p>Absatz 2</p>	<p>Zu Absatz 2</p>
<p>¹ Bund und Länder können aufgrund von Vereinbarungen die für die Kommunikation zwischen ihren informationstechnischen Systemen notwendigen Standards und Sicherheitsanforderungen festlegen.</p>	<p>Absatz 2 Satz 1 konkretisiert das Zusammenwirken nach Absatz 1. Zweck dieser Zusammenarbeit ist die Sicherstellung eines effizienten, sicheren und schnellen Datenaustauschs. Durch die Einigung des Bundes und der Länder auf einheitlich anzuwendende Standards soll die Interoperabilität des Datenaustausches des Bundes und der Länder auf einfache, nachvollziehbare und wirtschaftliche Art und Weise sichergestellt werden. Zudem soll sichergestellt werden, dass Daten in Systeme anderer Verwaltungen ohne Medienbrüche übernommen werden</p>

	<p>können. Dazu können Bund und Länder gemeinsam Vereinbarungen treffen, welche das Ziel haben, die für die Binnen- und Außenkommunikation der informationstechnischen Systeme des Bundes und der Länder erforderlichen Standards in einem zu beschreibenden, beschleunigten Verfahren rechtsverbindlich und unabhängig davon, ob Bundes- oder Landesgesetze ausgeführt werden, festzulegen. Gleichzeitig bleibt es in der Entscheidung jedes Verwaltungsträgers, welche technischen Mittel er für die von ihm gewählte Form der Aufgabenwahrnehmung einsetzt. Die Interoperabilitätsstandards betreffen in erster Linie Datenformate. Zu diesen Interoperabilitätsstandards gehören auch Standards für Verfahren zur Datenübertragung.</p>
<p>² Vereinbarungen über die Grundlagen der Zusammenarbeit nach Satz 1 können für einzelne nach Inhalt und Ausmaß bestimmte Aufgaben vorsehen, dass nähere Regelungen bei Zustimmung einer in der Vereinbarung zu bestimmenden qualifizierten Mehrheit für Bund und Länder in Kraft treten.</p>	<p>Absatz 2 Satz 2 beinhaltet die verfassungsrechtliche Möglichkeit, in Verträgen zwischen Bund und Ländern über die Grundlagen der Zusammenarbeit eine Abweichung vom Einstimmigkeitsprinzip vorzusehen. Bislang waren Einigungen, soweit es sie im Bereich informationstechnischer Systeme überhaupt gab, dadurch geprägt, dass eine Vielzahl von Gremien einstimmig entscheiden musste. Damit war die Standardsetzung häufig zu langsam und zu schwerfällig. Zudem beschränkten sich die Einigungen in der Regel auf unverbindliche, nicht durchsetzbare Empfehlungen. Mit der Ermöglichung von Mehrheitsentscheidungen soll die Dauer der Entscheidungsfindung deutlich verkürzt werden, um sicher zu stellen, dass praxisgerechte und problemadäquate Lösungen in einer der Entwicklungsgeschwindigkeit der Informationstechnik adäquaten Zeitspanne gefunden werden können. Zudem soll eine höhere Verbindlichkeit für die Etablierung der beschlossenen Standards erreicht werden, und zwar auch dann, wenn einzelne Beteiligte ihre Zustimmung verweigern.</p>
<p>³ Sie bedürfen der Zustimmung des Bundestages und der Volksvertretungen der beteiligten Länder; das Recht zur Kündigung dieser Vereinbarungen kann nicht ausgeschlossen werden.</p>	<p>Die in Absatz 2 Satz 3 angeordnete Unabdingbarkeit des Kündigungsrechts trägt der Tatsache Rechnung, dass unter Berücksichtigung der Hoheitsrechte der Beteiligten im Anwendungsbereich der Norm künftig bindende Mehrheitsentscheidungen getroffen werden können.</p>

<p>⁴Die Vereinbarungen regeln auch die Kostentragung.</p>	<p>Absatz 2 Satz 4 stellt klar, dass kostenrelevante Vereinbarungen im Sinne des Absatzes 2 stets auch einer Regelung der Kostentragungspflicht bedürfen.</p>
<p>Absatz 3</p>	<p>Zu Absatz 3</p>
<p>Die Länder können darüber hinaus den gemeinschaftlichen Betrieb informationstechnischer Systeme sowie die Errichtung von dazu bestimmten Einrichtungen vereinbaren.</p>	<p>Absatz 3 stellt klar, dass die Länder insbesondere im IT-Bereich zur Aufgabenerfüllung über die in Absatz 2 bestimmten Fälle hinaus und unabhängig vom Bund (Absatz 1) zusammenwirken können. Durch Vereinbarung ist es allen oder mehreren Ländern unbeschadet ihrer sonstigen Zuständigkeiten möglich, informationstechnische Systeme gemeinsam zu betreiben und hierfür auch gemeinsame Institutionen zu errichten. Diese Institutionen können auch als Organisationsformen des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit gegründet werden. Soweit es insbesondere landesverfassungsrechtliche Aufgabenzuweisungen zulassen, können die Länder auch Aufgaben oder Aufgabenteile diesen Institutionen zuweisen.</p> <p>Die Möglichkeit der Länder, im Rahmen ihrer Aufgaben auch in anderen Bereichen zusammenzuwirken, bleibt unberührt.</p>
<p>Absatz 4</p>	<p>Zu Absatz 4</p>
<p>¹Der Bund errichtet zur Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder ein Verbindungsnetz.</p>	<p>Absatz 4 weist die Kompetenz für die Errichtung und den Betrieb eines Verbindungsnetzes zwischen den informationstechnischen Netzen des Bundes und der Länder dem Bund zu. Damit erhält der Bund die Aufgabe, mit dem Verbindungsnetz eine sichere Plattform für den bundesländerübergreifenden Datenaustausch zu errichten, die auch von den Ländern für den länderübergreifenden Datenaustausch genutzt werden kann. Ziel ist es, dauerhaft und sicher die gegenseitige Erreichbarkeit aller Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung unmittelbar oder mittelbar über das Verbindungsnetz und die daran angeschlossenen Netze von Bund und Ländern zu ermöglichen. Gleichzeitig verbleiben die Kompetenzen für die an das Verbindungsnetz angeschlossenen Bundes- und Landesnetze beim Bund bzw. dem jeweiligen Land. Das Verbindungsnetz soll zudem die Verbindung der deutschen Verwaltungsnetze mit den Netzen der EU sicherstellen.</p>

<p>²Das Nähere zur Errichtung und zum Betrieb des Verbindungsnetzes regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.</p>	<p>Dem Bund wird die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die näheren Regelungen hinsichtlich Errichtung und Betrieb eines solchen Netzes zugewiesen. Die darauf aufbauenden Regelungen zur Errichtung und zum Betrieb bedürfen der Zustimmung des Bundesrats, um die Berücksichtigung der Länderinteressen und deren Verwaltungskompetenzen hinsichtlich ihrer Landesnetze sicherzustellen. Die Kosten für Errichtung und Betrieb des Netzes trägt der Bund gemäß der finanzverfassungsrechtlichen Kostentragungspflicht des Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz. Die Anschlusskosten werden jeweils von dem für das angeschlossene Netz Zuständigen getragen.</p>
---	---

2.1.2.2 *Entwurf eines Staatsvertrags zur Ausführung von Artikel 91c Grundgesetz sowie Gesetz zur Ausführung von Artikel 91c Absatz 4 Grundgesetz*

In Ergänzung hierzu empfahl die Kommission den Abschluss eines in der Kommission gebilligten Staatsvertrags zur Ausführung von Artikel 91c Grundgesetz sowie das Gesetz zur Ausführung von Artikel 91c Absatz 4 Grundgesetz zur Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder.⁴⁴⁶

446 K-Drs. 174, S. 73 - 91

Vertrag zur Ausführung von Artikel 91c Grundgesetz

<p>Vertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern – Vertrag zur Ausführung von Art. 91c GG –</p>	<p>Begründung</p>
<p>Präambel</p>	
<p>Die Länder</p> <p>Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen</p> <p>sowie die</p> <p>Bundesrepublik Deutschland (im Weiteren „der Bund“ genannt) (im Folgenden „Vertragspartner“)</p> <p>sehen übereinstimmend die wachsenden Herausforderungen als Folge der Entwicklungen in der Informationstechnik. Der reibungslose und sichere Betrieb informationstechnischer Systeme stellt eine wesentliche Anforderung an die Aufrechterhaltung geordneter Abläufe in den Verwaltungen der Vertragspartner dar.</p>	<p>Bund und Länder beziehen sich in der Präambel auf das „Gemeinsame Grundverständnis der technischen und organisatorischen Ausgestaltung der Bund/Länder-Zusammenarbeit bei dem Verbindungsnetz und der IT-Steuerung“, das die Anlage zum Staatsvertrag bildet. Das Gemeinsame Grundverständnis ist von Bund und Ländern im Rahmen der Diskussionen in der Gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erarbeitet worden und war die Grundlage des neuen Systems der Bund-Länder-IT-Koordinierung, das in Artikel 91c Grundgesetz geregelt wurde.</p> <p>Bund und Länder haben durch Artikel 91c Grundgesetz die Kompetenz zur Schaffung einer neuen dauerhaften Gremienstruktur für die IT-Steuerung erhalten und regeln in Ausübung dieser Kompetenz die Errichtung und die Kompetenzen eines neuen Gremiums, des IT-Planungsrats. Der IT-Planungsrat vereint die bisherigen Gremien und Untergremien der gemeinsamen IT-Steuerung, wie z.B. den „Arbeitskreis der Staatssekretäre für E-Government in Bund und Ländern“ (St-Runde Deutschland Online) sowie den „Kooperationsausschuss von Bund und Ländern für automatisierte Datenverarbeitung“ (KoopADV) und löst diese für ein dauerhaftes planvolles Zusammenwirken zum Beispiel in Fragen der IT-Standardisierung ab. Daneben steht dem Bund nunmehr eine Gesetzgebungskompetenz über die Errichtung und den Betrieb eines Verbindungsnetzes zu. Die im nach Artikel 91c Absatz 4 Grundgesetz ergangenen Bundesgesetz vorgesehene Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Fragen des Verbindungsnetzes soll ebenfalls durch den IT-Planungsrat übernommen werden.</p>

<p>Der Bund und die Länder haben mit der Erarbeitung des im Anhang zu diesem Vertrag wiedergegebenen „Gemeinsamen Grundverständnis der technischen und organisatorischen Ausgestaltung der Bund/Länder-Zusammenarbeit bei dem Verbindungsnetz und der IT-Steuerung“ die Grundlage für ein neues System der Bund-Länder-IT-Koordinierung erarbeitet und in die Beratungen der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II) eingebracht (Arbeitsunterlage AG 3 – 08). Hieraus hat die Föderalismuskommission II mit Artikel 91c Grundgesetz eine Grundlage für die IT-Koordinierung von Bund und Ländern entwickelt und beschlossen.</p> <p>Die Vertragspartner treffen daher auf der Grundlage des Artikel 91c Grundgesetz</p> <ul style="list-style-type: none"> – zur Einrichtung und Regelung der Arbeitsweise eines IT-Planungsrats als Steuerungsgremium der allgemeinen IT-Kooperation nach Artikel 91c Absatz 1 und Absatz 2 Grundgesetz, – zur Planung, Errichtung, Betrieb und Weiterentwicklung von informationstechnischen Infrastrukturen, insbesondere auch zur Verbindung der informationstechnischen Netze von Bund und Ländern nach Maßgabe des gemäß Artikel 91c des Grundgesetzes erlassenen Bundesgesetzes, sowie – zum Verfahren nach Artikel 91c Absatz 2 des Grundgesetzes zur Festlegung von IT-Standards und IT-Sicherheitsanforderungen, soweit dies der zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendige Datenaustausch erfordert, <p>folgende Vereinbarung:</p>	<p>Als dritten Regelungsgehalt des Staatsvertrages nennt die Präambel die Ausgestaltung des Verfahrens zur Festlegung von IT-Standards und IT-Sicherheitsanforderungen.</p>
<p>Abschnitt I Der IT-Planungsrat</p>	<p>Abschnitt 1 regelt die Konstituierung und die Aufgaben des IT-Planungsrats, das Verfahren zur Beschlussfassung in diesem Gremium und Einzelheiten zur Geschäftsstelle des IT-Planungsrats.</p>
<p>§ 1 Einrichtung, Aufgaben, Beschlussfassung</p>	
<p>Absatz 1</p>	
<p>¹Der Planungsrat für die IT-Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung zwischen Bund und Ländern (IT-Planungsrat):</p>	<p>Absatz 1 Satz 1 beschreibt die Aufgaben des IT-Planungsrats.</p>

<ul style="list-style-type: none"> – koordiniert die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Fragen der Informationstechnik; – beschließt fachunabhängige und fachübergreifende IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards; – steuert die Projekte zu Fragen des informations- und kommunikationstechnisch unterstützten Regierens und Verwaltens (E-Government-Projekte), die dem IT-Planungsrat zugewiesen werden; – übernimmt die in § 4 dieses Vertrages genannten Aufgaben für das Verbindungsnetz nach Maßgabe des dort angeführten Gesetzes. 	<p>Der erste Spiegelstrich konkretisiert Artikel 91c Absatz 1 Grundgesetz, wonach Bund und Länder bei der Planung, der Errichtung und dem Betrieb der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme zusammenwirken können.</p> <p>Der zweite Spiegelstrich bezieht sich auf die in Artikel 91 c Absatz 2 Grundgesetz genannte Festlegung der für die Kommunikation zwischen den informationstechnischen Systemen des Bundes und der Länder notwendigen Standards und Sicherheitsanforderungen.</p> <p>Im dritten Spiegelstrich wird dem IT-Planungsrat die Aufgabe der Steuerung von E-Government-Projekten zugewiesen. E-Government-Projekte werden dabei als Projekte definiert, die sich mit Fragen des informations- und kommunikationstechnisch unterstützten Regierens und Verwaltens beschäftigen. Diese Definition macht deutlich, dass E-Government hier in einem weiten Sinne verstanden wird und sich nicht lediglich auf technische Projekte beziehen soll.</p> <p>Nach dem vierten Spiegelstrich übernimmt der IT-Planungsrat die in § 4 des Vertrages genannten Aufgaben für das Verbindungsnetz. Danach ist der IT-Planungsrat das Gremium im Sinne des § 1 des „Gesetzes über die Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder“, in dem der Bund und die Länder bei der Errichtung des Verbindungsnetzes zusammenwirken und insbesondere die notwendigen gemeinsamen Festlegungen für das Verbindungsnetz treffen.</p>
<p>²Der IT-Planungsrat berichtet grundsätzlich an die Konferenz des Chefs des Bundeskanzleramtes mit den Chefs der Staats- und Senatskanzleien.</p>	<p>Satz 2 bestimmt, dass das Gremium, dem der IT-Planungsrat berichtet, die Konferenz des Chefs des Bundeskanzleramtes mit den Chefs der Staats- und Senatskanzleien ist.</p>
<p>³Er vereint die bisherigen Gremien und Untergremien der gemeinsamen IT-Steuerung.</p>	<p>Satz 3 regelt die Ersetzung der bisherigen Gremien für die IT-Steuerung des Bundes mit den Ländern durch den IT-Planungsrat.</p>

Absatz 2	Absatz 2 regelt die Zusammensetzung des IT-Planungsrats.
¹ Dem IT-Planungsrat gehören als Mitglieder an: 1. der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik, 2. jeweils ein für Informationstechnik zuständiger Vertreter jedes Landes.	Nach Satz 1 sind der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik und jeweils eine Vertreterin oder ein Vertreter jedes Landes stimmberechtigte Mitglieder.
² Der Bund und die Länder stellen sicher, dass ihre Vertreter über die erforderliche Entscheidungskompetenz verfügen.	Durch die Verpflichtung an Bund und Länder in Satz 2 , sicherzustellen, dass ihre Vertreterinnen oder Vertreter über die erforderliche Entscheidungskompetenz verfügen, soll gewährleistet werden, dass hochrangige Vertreterinnen oder Vertreter entsandt werden.
³ Drei Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände, die von den kommunalen Spitzenverbänden auf Bundesebene entsandt werden, sowie der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit können an den Sitzungen des IT-Planungsrats beratend teilnehmen.	Satz 3 bestimmt drei von den kommunalen Spitzenverbänden auf Bundesebene zu entsendende Vertreterinnen oder Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände und den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zu beratenden Mitgliedern des IT-Planungsrats.
Absatz 3	Absatz 3 regelt den Vorsitz.
¹ Den Vorsitz im IT-Planungsrat übernehmen im jährlichen Wechsel der Bund und die Länder.	Danach gibt es jeweils einen oder eine Vorsitzende. Der Vorsitz wechselt jährlich zwischen Bund und Ländern.
² Die Länder regeln die Reihenfolge ihres Vorsitzes untereinander.	Die Länder regeln untereinander, welches Land für die Länder den Vorsitz ausübt. Die Geschäftsordnung kann hierzu Regelungen treffen. Denkbar ist etwa, diese Entscheidung im Umlaufverfahren zu treffen.
Absatz 4	Absatz 4 bestimmt die Tagungsintervalle des IT-Planungsrats.
Der IT-Planungsrat tagt mindestens zweimal im Jahr oder auf Antrag des Bundes oder dreier Länder.	Danach tagt dieser mindestens zwei Mal jährlich. Darüber hinaus tagt der IT-Planungsrat, sofern es der Bund oder drei Länder beantragen.
Absatz 5	Absatz 5 regelt die Arten der Entscheidung des IT-Planungsrats.
¹ Der IT-Planungsrat entscheidet durch Beschluss oder Empfehlung.	Nach Satz 1 kann der IT-Planungsrat Beschlüsse fassen und Empfehlungen abgeben.
² Er entscheidet auf Antrag des Bundes oder dreier Länder.	Beide Entscheidungsarten setzen nach Satz 2 einen Antrag des Bundes oder dreier Länder voraus.

<p>³Entscheidungen des IT-Planungsrats werden im elektronischen Bundesanzeiger veröffentlicht.</p>	<p>Nach Satz 3 werden die Entscheidungen des IT-Planungsrats im elektronischen Bundesanzeiger veröffentlicht.</p>
<p>Absatz 6</p>	
<p>Der IT-Planungsrat beteiligt die jeweilige Fachministerkonferenz, soweit deren Fachplanungen von seinen Entscheidungen betroffen werden.</p>	<p>Absatz 6 verpflichtet den IT-Planungsrat, die jeweilige Fachministerkonferenz zu beteiligen, soweit deren Fachplanungen von den Entscheidungen des IT-Planungsrats betroffen werden.</p>
<p>Absatz 7</p>	<p>Absatz 7 regelt die für das Zustandekommen von Entscheidungen erforderlichen Mehrheiten im IT-Planungsrat.</p>
<p>¹Beschlüsse des IT-Planungsrats bedürfen, soweit in diesem Vertrag oder durch Gesetz nicht etwas anderes bestimmt ist, der Zustimmung des Bundes und einer Mehrheit von 11 Ländern, welche mindestens zwei Drittel ihrer Finanzierungsanteile nach dem Königsteiner Schlüssel abbildet.</p>	<p>Satz 1 macht für Beschlüsse von der durch Artikel 91c Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz geschaffenen Möglichkeit Gebrauch, wonach Vereinbarungen über die Grundlagen der Zusammenarbeit im IT-Bereich für einzelne nach Inhalt und Ausmaß bestimmte Aufgaben vorsehen können, dass nähere Regelungen bei Zustimmung einer in der Vereinbarung zu bestimmenden qualifizierten Mehrheit für Bund und Länder in Kraft treten.</p> <p>Nach der getroffenen Regelung kommen Beschlüsse des IT-Planungsrats zustande, wenn kumulativ folgende Voraussetzungen erfüllt sind: Der Bund und mindestens elf Länder stimmen zu und die zustimmenden Länder stellen zwei Drittel des Länderanteiles der Finanzierung nach § 2 Absatz 1 Satz 2. Beschlüsse verhindern können demgegenüber der Bund, sechs Länder gemeinsam oder eine Anzahl von Ländern, die mehr als ein Drittel des Länderanteiles der Finanzierung nach § 2 Absatz 1 Satz 2 stellt. Diese Regelung gilt nicht, sofern durch den Staatsvertrag oder durch Gesetz eine andere Regelung getroffen wird.</p>
<p>²Empfehlungen für die öffentliche Verwaltung kann der IT-Planungsrat mit einfacher Mehrheit der anwesenden Mitglieder aussprechen.</p>	<p>Satz 2 bestimmt, dass Empfehlungen des IT-Planungsrats zustande kommen, wenn die Mehrheit der anwesenden stimmberechtigten Mitglieder sich für sie ausspricht.</p>
<p>Absatz 8</p>	
<p>¹Der IT-Planungsrat gibt sich eine Geschäftsordnung.</p>	<p>Absatz 8 trifft Regelungen für die Geschäftsordnung, die sich der IT-Planungsrat geben kann.</p>

<p>²Darin sind insbesondere Regelungen vorzusehen, die sicherstellen, dass, sofern erforderlich, eine Kabinettsbehandlung oder andere notwendige Abstimmungen über einen im IT-Planungsrat vorgesehenen Beschluss rechtzeitig durchgeführt werden können.</p>	<p>Nach Satz 2 müssen darin jedenfalls Regelungen getroffen werden, die sicherstellen, dass, sofern erforderlich, eine Kabinettsbehandlung oder andere notwendige Abstimmungen über einen im IT-Planungsrat vorgesehenen Beschluss rechtzeitig durchgeführt werden können. Dies könnte durch Versendungsfristen für zu behandelnde Vorlagen gewährleistet werden. Als weitere Regelungsgegenstände kommen u.a. die genannten Regelungen zur Bestimmung des oder der von den Ländern gestellten Vorsitzenden (Absatz 3) und das Budget und die personelle Besetzung der Geschäftsstelle in Betracht.</p>
<p>§ 2 Geschäftsstelle</p>	
<p>Absatz 1</p>	
<p>¹Zur organisatorischen Unterstützung des IT-Planungsrats sowie etwaiger Arbeitsgruppen und Beiräte wird beim Bundesministerium des Innern eine Geschäftsstelle eingerichtet.</p>	<p>Absatz 1 Satz 1 regelt die Einrichtung einer Geschäftsstelle des IT-Planungsrats. Sie soll beim Bundesministerium des Innern angesiedelt sein. Ihre Aufgabe ist die organisatorische Unterstützung des IT-Planungsrats und der von ihm eingesetzten Arbeitsgruppen und Beiräte.</p>
<p>²Die Finanzierung der Geschäftsstelle trägt zur Hälfte der Bund, zur Hälfte die Länder nach dem Königsteiner Schlüssel.</p>	<p>Satz 2 gestaltet Artikel 91c Absatz 2 Satz 4 Grundgesetz aus, wonach der Staatsvertrag zwischen Bund und Ländern Regelungen über die durch die Konstituierung des IT-Planungsrats entstehenden Kosten trifft. Der Anteil der Länder an der Finanzierung bestimmt sich nach dem Königsteiner Schlüssel. Der Königsteiner Schlüssel wird von der Geschäftsstelle der Bundesländer-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung entsprechend Steuereinnahmen und Bevölkerungszahl der Länder errechnet und im Bundesanzeiger veröffentlicht. Maßgeblich ist der im Kalenderjahr vor der Beschlussfassung veröffentlichte Schlüssel.</p>
<p>Absatz 2</p>	
<p>Die Geschäftsstelle koordiniert die Veröffentlichung von Entscheidungen des IT-Planungsrats und deren Verbreitung.</p>	<p>Nach Absatz 2 hat die Geschäftsstelle die Aufgabe, die Veröffentlichung der Entscheidungen des IT-Planungsrats zu koordinieren.</p>
<p>Absatz 3</p>	
<p>Die Geschäftsstelle betreibt ein elektronisches Informationssystem für die Aufgaben aus diesem Vertrag und der auf seiner Grundlage getroffenen Vereinbarungen</p>	<p>Absatz 3 bestimmt, dass die Geschäftsstelle zur Erfüllung ihrer Aufgaben ein elektronisches Informationssystem betreibt.</p>

sowie zur Entgegennahme und Weiterleitung von Informationen nach § 5 des Vertrages an die Vertragspartner.	
Absatz 4	
Der Geschäftsstelle können weitere Aufgaben durch Beschluss des IT-Planungsrats übertragen werden.	Nach Absatz 4 kann der IT-Planungsrat der Geschäftsstelle weitere Aufgaben durch Beschluss zuweisen.
Abschnitt II Gemeinsame Standards und Sicherheitsanforderungen, Informationsaustausch	Abschnitt II enthält Regelungen über die gemeinsame Festlegung von IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards, über Aufgaben des IT-Planungsrats im Zusammenhang mit dem Verbindungsnetz und über den Informationsaustausch zwischen Bund und Ländern.
§ 3 Festlegung von IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards	
Absatz 1	
¹Für den im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung notwendigen Austausch von Daten zwischen dem Bund und den Ländern sollen gemeinsame Standards für die auszutauschenden Datenobjekte, Datenformate und Standards für Verfahren, die zur Datenübertragung erforderlich sind, sowie IT-Sicherheitsstandards festgelegt werden.	Absatz 1 Satz 1 bestimmt, dass Bund und Länder gemeinsame IT-Interoperabilitäts-Standards und gemeinsame Sicherheitsstandards festlegen sollen. IT-Interoperabilitäts-Standards werden dabei als Standards für die auszutauschenden Datenobjekte, Datenformate und Standards für Verfahren, die zur Datenübertragung erforderlich sind, beschrieben, die für den im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung notwendigen Austausch von Daten zwischen Bund und Ländern erforderlich sind.
²Hierbei ist vorrangig auf bestehende Marktstandards abzustellen.	Der Verweis auf den Vorrang bestehender Marktstandards in Satz 2 verpflichtet den IT-Planungsrat, vor der Prüfung, ob Bund und Länder eigene Standards entwickeln sollen, auf dem Markt zu prüfen, ob es dort bereits wirtschaftlichere Lösungen gibt.
Absatz 2	
¹Beschlüsse über Standards im Sinne des Absatz 1 werden vom IT-Planungsrat mit der Zustimmung des Bundes und einer Mehrheit von elf Ländern, welche mindestens zwei Drittel ihrer Finanzierungsanteile nach dem Königsteiner Schlüssel abbildet, gefasst, soweit dies zum bundländerübergreifenden Datenaustausch oder zur Vereinheitlichung des Datenaustauschs der öffentlichen Verwaltung mit Bürgern und Wirtschaft notwendig ist.	Absatz 2 macht für den Bereich der Standardsetzung im IT-Bereich von der durch Artikel 91c Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz geschaffenen Möglichkeit Gebrauch, wonach Vereinbarungen über die Grundlagen der Zusammenarbeit im IT-Bereich für einzelne nach Inhalt und Ausmaß bestimmte Aufgaben vorsehen können, dass nähere Regelungen bei Zustimmung einer in der Vereinbarung zu bestimmenden qualifizierten Mehrheit für Bund und Länder in Kraft treten.

	<p>Nach der getroffenen Regelung kommen Beschlüsse über Standards zustande, wenn kumulativ folgende Voraussetzungen erfüllt sind: Der Bund und mindestens elf Länder stimmen zu und die zustimmenden Länder stellen zwei Drittel des Länderanteiles der Finanzierung nach § 2 Absatz 1 Satz 2. Beschlüsse verhindern können demgegenüber der Bund, sechs Länder gemeinsam oder eine Anzahl von Ländern, die mehr als ein Drittel des Länderanteiles der Finanzierung nach § 2 Absatz 1 Satz 2 stellt.</p> <p>Gegenstand dieser Beschlüsse können Standards im Sinne des Absatzes 1 sein, soweit sie zum bund-länderübergreifenden Datenaustausch oder zur Vereinheitlichung des Datenaustauschs der öffentlichen Verwaltung mit Bürgern und Wirtschaft notwendig sind.</p>
<p>²Diese Beschlüsse entfalten Bindungswirkung und werden vom Bund und den Ländern innerhalb jeweils vom IT-Planungsrat festzusetzender Fristen in ihren jeweiligen Verwaltungsräumen umgesetzt.</p>	<p>Satz 2 bestimmt, dass die Beschlüsse über Standards Bund und Länder binden. Satz 2 macht aber auch deutlich, dass die Länder dem Bund gegenüber dafür einstehen, dass die Beschlüsse in ihren Verwaltungsräumen umgesetzt werden. Gleichzeitig wird festgestellt, dass die Länder dabei in der Wahl der Umsetzungsform frei sind.</p>
<p>Absatz 3</p>	
<p>¹Vor einer Beschlussfassung über verbindliche Standards im Sinne des Absatz 1 wird auf Antrag des Bundes oder dreier Länder grundsätzlich der Bedarf für einen solchen Beschluss sowie die IT-fachliche Qualität und Widerspruchsfreiheit des vorgesehenen Standards durch eine vom IT-Planungsrat bestimmte, unabhängige Einrichtung geprüft.</p>	<p>Nach Absatz 3 Satz 1 kann der Beschlussfassung über einen bestimmten Standard eine Bedarfs- und Qualitätsprüfung durch eine unabhängige Einrichtung vorausgehen. Voraussetzung hierfür ist, dass dies vom Bund oder von mindestens drei Ländern beantragt wird.</p>
<p>²Die Einrichtung kann in ihre Prüfung weitere Personen oder Einrichtungen, insbesondere Fachleute aus Wirtschaft und Wissenschaft, einbeziehen.</p>	<p>Nach Satz 2 darf die unabhängige Einrichtung weitere Personen oder Einrichtungen hinzuziehen.</p>
<p>³Der IT-Planungsrat entscheidet unter Einbeziehung der Ergebnisse der Prüfung; er ist dabei nicht an die Ergebnisse der Prüfung gebunden.</p>	<p>Satz 3 stellt klar, dass der IT-Planungsrat die Auffassung der unabhängigen Einrichtung beachten, sie jedoch nicht befolgen muss.</p>

§ 4 Aufgaben im Bereich Verbindungsnetz	
Der IT-Planungsrat nimmt die Aufgaben des Koordinierungsgremiums nach Maßgabe des aufgrund von Artikel 91c Absatz 4 Grundgesetz ergangenen Bundesgesetzes wahr.	§ 4 stellt klar, dass der IT-Planungsrat das Koordinierungsgremium im Sinne des § 1 des „Gesetzes über die Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder“ und damit das Gremium sein soll, in dem der Bund und die Länder bei der Errichtung des Verbindungsnetzes zusammenwirken und insbesondere die notwendigen gemeinsamen Festlegungen für das Verbindungsnetz treffen.
§ 5 Informationsaustausch	
Der Bund und die Länder informieren sich möglichst frühzeitig über beabsichtigte Vorhaben zur Einrichtung und Entwicklung informationstechnischer Systeme, um eine bedarfsgerechte Zusammenarbeit zu ermöglichen.	In § 5 verpflichten sich Bund und Länder, sich möglichst frühzeitig über beabsichtigte Vorhaben zur Einrichtung und Entwicklung informationstechnischer Systeme zu informieren. Grund hierfür ist es, dass Synergieeffekte durch gemeinsame Projekte des Bundes und der Länder, des Bundes und einiger Länder, aller Länder oder einiger Länder nur dann erzielt werden können, wenn Informationen über relevante Planungen bei den anderen Akteuren frühzeitig vorliegen.
Abschnitt III	
Schlussbestimmungen	
§ 6 Änderung, Kündigung	
Absatz 1	
Änderungen dieses Vertrages bedürfen einer einstimmigen Entscheidung der Vertragspartner.	Absatz 1 bestimmt, dass Änderungen des Staatsvertrages nur von allen Akteuren gemeinsam beschlossen werden können.
Absatz 2	Die Absätze 2 und 3 gestalten den zweiten Halbsatz des Satzes 3 des Artikel 91c Absatz 2 Grundgesetz aus, wonach das Recht zur Kündigung einer Vereinbarung über die Grundlagen der Zusammenarbeit von Bund und Ländern im IT-Bereich nicht ausgeschlossen werden kann.
¹Dieser Vertrag kann von jedem Vertragspartner unter Einhaltung einer zweijährigen Frist zum Jahresende gekündigt werden.	Nach Absatz 2 beträgt die Kündigungsfrist zwei Jahre zum Jahresende.
²Die Kündigung ist durch Kundgabe an die Geschäftsstelle für den IT-Planungsrat gegenüber den übrigen Vertragspartnern schriftlich zu erklären.	Die Kündigung erfolgt durch eine an die anderen Vertragsparteien gerichtete schriftliche Erklärung, die über die Geschäftsstelle des IT-Planungsrats abzugeben ist.

Absatz 3	
¹Die Kündigung gilt auch für die auf der Grundlage dieses Vertrages geschlossenen Vereinbarungen.	Absatz 3 erstreckt die Kündigungserklärung auf die auf der Grundlage dieses Vertrages geschlossenen Vereinbarungen. Damit entfällt für den kündigenden Bund oder das kündigende Land die Bindung an Vereinbarungen, die aufgrund dieses Staatsvertrages geschlossen worden sind. Sofern der kündigende Bund oder das kündigende Land sich weiterhin an aufgrund dieses Vertrages geschlossene Vereinbarungen binden will, muss dies im Einzelfall erklärt werden.
²Die Kündigung lässt das Bestehen des Vertrages und der auf der Grundlage dieses Vertrages geschlossenen Vereinbarungen für die übrigen Vertragspartner vorbehaltlich der Regelung des § 7 Absatz 2 unberührt.	Die Situation der nicht-kündigenden Vertragspartner ändert sich durch die Kündigung nicht; es sei denn, durch die Kündigung verbleiben nur noch neun Vertragspartner. Dann tritt der Vertrag nach § 7 Absatz 2 außer Kraft.
§ 7 Inkrafttreten, Außerkrafttreten, Übergangsregelung	
Absatz 1	
Dieser Vertrag tritt am [1. Januar 2010] in Kraft. Sind bis zum [31. Dezember 2009] nicht mindestens dreizehn Ratifikationsurkunden bei dem der Ministerpräsidentenkonferenz vorsitzenden Land hinterlegt, wird der Vertrag gegenstandslos.	Absatz 1 regelt das Inkrafttreten des Staatsvertrages.
Absatz 2	
¹Der Vertrag tritt außer Kraft, wenn die Zahl der Vertragspartner zehn unterschreitet.	Absatz 2 legt fest, dass der Staatsvertrag außer Kraft tritt, wenn durch Kündigungen nur noch neun Vertragspartner verblieben sind.
²Für diesen Fall enden seine Wirkungen mit dem Ablauf der Kündigungsfrist des zuletzt kündigenden Vertragspartners.	
Absatz 3	
Die in diesem Vertrag vereinbarten Abstimmungsmechanismen lösen die bisherigen Gremien: <ul style="list-style-type: none"> – „Arbeitskreis der Staatssekretäre für E-Government in Bund und Ländern“ (St-Runde Deutschland Online) – „Kooperationsausschuss von Bund und Ländern für automatisierte Datenverarbeitung“ (KoopA ADV) sowie deren Untergremien ab und treten in deren Rechtsnachfolge ein.	Absatz 3 bestimmt, dass der IT-Planungsrat Rechtsnachfolger des „Arbeitskreises der Staatssekretäre für E-Government in Bund und Ländern“ (St-Runde Deutschland Online) und des „Kooperationsausschuss von Bund und Ländern für automatisierte Datenverarbeitung“ (KoopA ADV) sowie von deren Untergremien ist und dass diese Gremien mit Inkrafttreten des Staatsvertrages aufgelöst sind.

Absatz 4	
¹Bestehende Vereinbarungen der Beteiligten über die gemeinschaftliche Aufgabenerledigung im Bereich informationstechnischer Systeme werden von den Bestimmungen dieses Vertrages, soweit sie diesen nicht widersprechen, nicht berührt.	Absatz 4 bestimmt, dass das Inkrafttreten des Staatsvertrages bestehende Vereinbarungen der Beteiligten über die gemeinschaftliche Aufgabenerledigung im Bereich informationstechnischer Systeme nicht berührt, soweit sie diesen nicht widersprechen. Zu den bereits bestehenden Vereinbarungen zählt insbesondere der Aktionsplan Deutschland-Online.
²Mit dem Außerkrafttreten bereits bestehender Vereinbarungen werden die Bestimmungen dieses Vertrages auf sie anwendbar.	

Gesetz zur Ausführung von Artikel 91c Absatz 4 Grundgesetz

Gesetz über die Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder [T-NetzG, ITNG] – Gesetz zur Ausführung von Art. 91c Absatz 4 Grundgesetz –	Begründung
§ 1 Gegenstand der Zusammenarbeit; Koordinierungsgremium	
Absatz 1	
¹Der Bund errichtet zur Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder ein Verbindungsnetz.	Absatz 1 Satz 1 greift den Auftrag des Artikel 91c Absatz 4 Grundgesetz auf, wonach der Bund zur Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder ein Verbindungsnetz errichtet.
²Bund und Länder wirken hierfür nach Maßgabe dieses Gesetzes zusammen; insbesondere treffen sie die notwendigen gemeinsamen Festlegungen für das Verbindungsnetz.	Satz 2 begründet die Pflicht, dass der Bund und die Länder in Fragen des Verbindungsnetzes zusammenwirken. Insbesondere treffen der Bund und die Länder die in § 4 aufgelisteten gemeinsamen Festlegungen. Satz 2 stellt klar, dass die Zusammenarbeit entsprechend der in Artikel 91c Absatz 4 Grundgesetz vorgesehenen Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Maßgabe dieses Gesetzes erfolgt. Die Anwendbarkeit spezialgesetzlicher Regelungen zu informationstechnischen Netzen, etwa solchen des Gesetzes über die Errichtung einer Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS-Gesetz), bleibt unberührt.

<p>Absatz 2</p> <p>¹Die Zusammenarbeit erfolgt im Koordinierungsgremium für das Verbindungsnetz (Koordinierungsgremium).</p>	<p>Absatz 2 regelt die Gremienorganisation der Zusammenarbeit von Bund und Ländern für das Verbindungsnetz. Die Funktion des Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik (BfIT) hat das Kabinett durch den Beschluss „IT-Steuerung Bund“ vom 5. Dezember 2007 geschaffen; sie wird derzeit von dem für Informationstechnik (IT) zuständigen beamteten Staatssekretär des Bundesministeriums des Innern wahrgenommen. Der BfIT ist für die strategischen Fragen des IT-Einsatzes in der Bundesverwaltung zuständig, baut die ressortübergreifende IT-Koordinierung zu einer ressortübergreifenden IT-Steuerung aus und ist Vorsitzender sowohl des Rats der IT-Beauftragten der Ressorts als auch der IT-Steuerungsgruppe des Bundes. Teil seiner Aufgaben ist auch die Koordinierung der Zusammenarbeit mit den Ländern. Auf Länderebene wird die Zusammenarbeit von den zuständigen Vertretern wahrgenommen. Damit sind die für die informationstechnischen Netze zuständigen Vertreter der Länder gemeint.</p> <p>Das Gremium kann sowohl politisch als auch fachlich besetzt sein.</p>
<p>²Dem Koordinierungsgremium gehören als stimmberechtigte Mitglieder an:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik als Vertreter des Bundes, 2. die zuständigen Vertreter der Länder. 	<p>Die Möglichkeit, die Bund/Länder-Zusammenarbeit durch geeignete Stellvertreter der in Absatz 2 Satz 2 genannten Personen wahrzunehmen, bleibt unberührt.</p>
<p>Absatz 3</p>	<p>Absatz 3 bildet die Schnittstelle zu Vereinbarungen nach Artikel 91c Absatz 1 und 2 Grundgesetz. Die Vorschrift trägt einerseits dem Umstand Rechnung, dass durch einen Staatsvertrag der IT-Planungsrat als ein zentrales, hochrangig besetztes Gremium zur IT-Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern geschaffen werden soll. Es wäre ineffizient, wenn in diesem Gremium nicht auch die Zusammenarbeit im Bereich des Verbindungsnetzes stattfände. Durch die Errichtung eines weiteren, ausschließlich für Fragen des Verbindungsnetzes zuständigen Gremiums würde ein zentrales Anliegen der Föderalismuskommission II, die Eindämmung der Gremienvielfalt im Bereich der Infor-</p>

	<p>mationstechnik, konterkariert. Andererseits berücksichtigt Absatz 3, dass die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern hinsichtlich des Verbindungsnetzes auch gewährleistet sein muss, falls die Vereinbarung verzögert oder gar nicht in Kraft tritt, außer Kraft tritt, sowie falls nicht alle Länder der Vereinbarung beitreten oder falls einzelne Länder die Vereinbarung kündigen. Sowohl bei der Errichtung als auch bei dem Betrieb des Verbindungsnetzes bedarf es in hohem Maße der Planungssicherheit und Beständigkeit, die nur ein Gesetz garantieren kann. Deshalb ist es notwendig sicherzustellen, dass alle Länder die Möglichkeit haben, sich an der diesbezüglichen Zusammenarbeit zu beteiligen.</p>
<p>1Besteht aufgrund einer für den Bund und alle Länder wirksamen Vereinbarung nach Artikel 91c Absatz 2 GG über die Zusammenarbeit ein Gremium, das entsprechend den Vorgaben des Absatz 2 Satz 2 besetzt ist (IT-Planungsrat), übernimmt dieses Gremium auch die Aufgaben des Koordinierungsgremiums nach Maßgabe dieses Gesetzes.</p>	<p>Vor dem Hintergrund dieses Spannungsverhältnisses sieht Satz 1 vor, dass im Falle einer für den Bund und die Länder wirksamen Vereinbarung über ein Gremium, welches entsprechend den Vorgaben des Absatz 2 Satz 2 mit hochrangigen Vertretern des Bundes und der Länder besetzt ist, dieses Gremium auch die Bund/Länder-Zusammenarbeit zum Verbindungsnetz nach den Maßgaben dieses Gesetzes übernimmt. Der Wortlaut verdeutlicht, dass es nicht genügt, wenn die Vereinbarung zwar in Kraft ist, aber nicht gegenüber allen Ländern und dem Bund Wirksamkeit entfaltet. Es ist notwendig, dass die Vereinbarung zunächst von allen ratifiziert und im Anschluss daran von niemandem gekündigt wird. Fehlt es hingegen an einer solchen vollumfänglichen Ratifizierung oder kündigen einer oder mehrere der Vertragspartner, ist bzw. wird das in Absatz 2 Satz 1 vorgesehene Koordinierungsgremium für das Verbindungsnetz zuständig.</p>
<p>2Die in der Vereinbarung getroffenen Regelungen finden in diesem Fall ergänzend Anwendung, soweit sie diesem Gesetz nicht widersprechen.</p>	<p>Satz 2 ordnet die ergänzende Geltung der in der Vereinbarung über den IT-Planungsrat getroffenen Regelungen an. Diese Regelungen dürfen nicht im Widerspruch zu diesem Gesetz stehen. Zur Anwendung gelangen können aber solche Regelungen der Vereinbarung, die zum Beispiel das Verfahren im Allgemeinen (Vorsitz, Antrag auf Tagung des Gremiums, etc.) oder die Errichtung einer Geschäftsstelle betreffen.</p>
<p>§ 2 Begriffsbestimmungen</p>	<p>§ 2 definiert die wesentlichen technischen Begriffe des Gesetzes.</p>

<p>Absatz 1</p>	
<p>¹Informationstechnische Netze im Sinne dieses Gesetzes sind die Gesamtheit von Übertragungssystemen und gegebenenfalls Vermittlungs- und Leitweeinrichtungen sowie anderweitigen Ressourcen, die die Übertragung von Signalen ermöglichen.</p>	<p>Die in Absatz 1 enthaltene Definition der „informationstechnischen Netze“ ist angelehnt an den Begriff des „Telekommunikationsnetzes“ im Sinne von § 3 Nummer 27 des Telekommunikationsgesetzes (TKG). Der Begriff ist angesichts des ständigen technischen Fortschritts weit gefasst, damit Technologien, die für die Übertragung von Signalen in informationstechnischen Netzen der öffentlichen Verwaltung genutzt werden, in den Anwendungsbe- reich des Gesetzes fallen können.</p>
<p>²Ausgenommen sind Telemedien, Rundfunk sowie Sprechfunk- und Telefonnetze.</p>	<p>Erfasst werden Dienstleistungen der Telekommunikation, nicht aber Dienstleistungen durch Telekommunikation. Letzteres stellt der Wortlaut des Gesetzes mit Blick auf die ausgenommenen Sprechfunk- und Telefonnetze, Telemediendienste und Rundfunk ausdrücklich klar.</p>
<p>Absatz 2</p>	
<p>¹Verbindungsnetz im Sinne dieses Gesetzes ist das informationstechnische Netz, welches die informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder verbindet.</p>	<p>Absatz 2 definiert den Begriff „Verbindungsnetz“ für dieses Gesetz und nimmt dazu auf die in Absatz 1 enthaltene Definition der „informationstechnischen Netze“ Bezug.</p>
<p>²Die Übergabepunkte zu den jeweils verbundenen Netzen werden gemeinsam vereinbart.</p>	<p>Die notwendige eindeutige Zuständigkeitsabgrenzung an den Übergabepunkten zwischen den Verantwortungsbereichen des Verbindungsnetzbetreibers einerseits und denen der jeweils angeschlossenen Netze andererseits hat nach Satz 2 gemeinsam zu erfolgen. Dies umfasst auch die Verantwortung für die am Übergabepunkt eingesetzten Komponenten und ermöglicht es, die am konkreten Übergabepunkt bestehenden örtlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen.</p>
<p>§ 3 Datenaustausch über das Verbindungsnetz</p>	
<p>Der Datenaustausch zwischen dem Bund und den Ländern erfolgt über das Verbindungsnetz.</p>	<p>Nach § 3 hat der Datenaustausch zwischen dem Bund und den Ländern über das Verbindungsnetz zu erfolgen. Die Gewährleistung des Zugangs der Kommunen zum Verbindungsnetz klären die Länder in ihren jeweiligen Verwaltungsräumen in eigener Verantwortung. Ziel ist es, dauerhaft und sicher die gegenseitige Erreichbarkeit aller Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung unmittelbar oder mittelbar über das Verbindungsnetz</p>

	<p>und die daran angeschlossenen Netze von Bund und Ländern zu ermöglichen. Gleichzeitig verbleiben die Kompetenzen für die an das Verbindungsnetz angeschlossenen Bundes- und Landesnetze beim Bund bzw. dem jeweiligen Land. Das Verbindungsnetz soll zudem die Verbindung der deutschen Verwaltungsnetze mit den Netzen der EU sicherstellen.</p>
<p>§ 4 Beschlüsse über das Verbindungsnetz</p>	<p>§ 4 regelt die Gegenstände und das Zustandekommen der Beschlüsse von Bund und Ländern für das Verbindungsnetz. Die Vorschrift ist Bestandteil des in §§ 4 bis 6 angelegten Systems, welches zwischen den gemeinsam zu fassenden Beschlüssen über für das Verbindungsnetz notwendige Festlegungen auf der einen Seite und Vergabe und Betrieb durch den Bund auf der anderen Seite unterscheidet.</p>
<p>Absatz 1</p>	
<p>Der Bund und die Länder beschließen gemeinsam im Koordinierungsgremium für das Verbindungsnetz die folgenden Festlegungen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die vom Verbindungsnetz zu erfüllenden Anforderungen, 2. die anzubietenden Anschlussklassen, 3. das Minimum anzubietender Dienste, 4. die Anschlussbedingungen, 5. die Höhe der Anschlusskosten sowie das Verfahren zu ihrer Ermittlung, 6. das Verfahren bei Eilentscheidungen. 	<p>Absatz 1 nennt die notwendigen gemeinsamen Festlegungen i.S.v. § 1 Absatz 1 Satz 2, die Bund und Länder gemeinsam beschließen.</p> <p>Dazu gehören Festlegungen zum Leistungsumfang wie die vom Verbindungsnetz zu erfüllenden Anforderungen (Nummer 1), die anzubietenden Anschlussklassen (Nummer 2) und das Minimum anzubietender Dienste (Nummer 3). Daneben sind die Anschlussbedingungen (Nummer 4) zu beschließen, die sowohl betriebliche, wirtschaftliche als auch Sicherheitsanfordernisse beinhalten. In Nummer 5 wird schließlich auf eine gesetzliche Festlegung hinsichtlich der Höhe der Anschlusskosten verzichtet, weil diese ganz wesentlich von den Bedingungen des jeweiligen Einzelfalls abhängen. Stattdessen bleibt es Bund und Ländern überlassen, in ihren Beschlüssen die Höhe der Anschlusskosten sowie das Verfahren zu ihrer Ermittlung selbst zu regeln und sich dabei insbesondere an marktüblichen Preisen zu orientieren.</p> <p>Das nach Nummer 6 zu regelnde Verfahren bei Eilentscheidungen betrifft insbesondere betrieblich notwendige Eilentscheidungen.</p>

Absatz 2	
Über Beschlüsse nach Absatz 1 entscheidet das Koordinierungsgremium auf Antrag des Bundes oder eines Viertels seiner Mitglieder.	Absatz 2 regelt das Antragsrecht auf einen Beschluss nach Absatz 1.
Absatz 3	
Beschlüsse nach Absatz 1 kommen mit Zustimmung des Bundes und einer Mehrheit von elf Ländern zustande, welche mindestens zwei Drittel ihrer Finanzierungsanteile nach dem Königsteiner Schlüssel abbildet.	Nach Absatz 3 bedarf es für das Zustandekommen eines Beschlusses der Zustimmung des Bundes und eines doppelten Quorums von mindestens elf Ländern, sofern diese Länderstimmen zwei Drittel der nach dem Königsteiner Schlüssel vorgesehenen Finanzverteilung gemeinsamer Kosten unter den Ländern entsprechen. Der Königsteiner Schlüssel wird von der Geschäftsstelle der Bundesländer-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung entsprechend Steuereinnahmen und Bevölkerungszahl der Länder errechnet und im Bundesanzeiger veröffentlicht. Maßgeblich ist der im Kalenderjahr vor der Beschlussfassung veröffentlichte Schlüssel.
§ 5 Vergabe	
Absatz 1	
¹Hinsichtlich des Verbindungsnetzes ist gemeinsame Vergabestelle des Bundes und der Länder einschließlich der mittelbaren Bundes- und Landesverwaltung eine vom Bundesministerium des Innern zu bestimmende Bundesbehörde.	Nach Absatz 1 Satz 1 tritt eine vom Bundesministerium des Innern zu bestimmende Bundesbehörde hinsichtlich des Verbindungsnetzes als gemeinsame Vergabestelle für Bund und Länder einschließlich der mittelbaren Bundes- und Landesverwaltung auf. Die Vorschrift ist angelehnt an § 2 Absatz 2 des Gesetzes über die Errichtung einer Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS-Gesetz – BDBOSG). Sie trägt ebenso wie § 6 dem Umstand Rechnung, dass die Verantwortung für die Vergabe und den Betrieb eines Netzes, welches als übergreifende Basisinfrastruktur dienen soll, beim Bund liegt. Die kraft Gesetzes angeordnete Zuständigkeitsübertragung von Vergabeangelegenheiten an den Bund lässt die Notwendigkeit einer entsprechenden Delegation auf den Bund entfallen.
²Der Bund kann Unternehmen mit dem Aufbau und dem Betrieb des Verbindungsnetzes beauftragen.	Satz 2 stellt entsprechend der vergleichbaren Vorschrift des § 2 Absatz 3 BDBOSG klar, dass der Bund Unternehmen mit dem Aufbau und den Betrieb des Verbindungsnetzes beauftragen kann.

Absatz 2	
¹Der Bund stellt die Vergabeunterlagen im Benehmen mit einem vom Koordinierungsgremium eingesetzten Arbeitsgremium aus drei Ländervertretern fertig.	Nach Absatz 2 Satz 1 stellt der Bund die Vergabeunterlagen im Benehmen mit einem vom Koordinierungsgremium einzusetzenden Arbeitsgremium aus drei Ländervertretern fertig.
²Den Ländern wird zu ihrer Beteiligung rechtzeitig vor der Veröffentlichung der Vergabeunterlagen Einsicht in die Entwürfe der Vergabeunterlagen gewährt; dabei ist der Schutz vertraulicher Dokumente durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen.	Die in Satz 2 vorgesehene rechtzeitige Bereitstellung der Vergabeunterlagen zur Einsicht dient zum einen der Information der Länder über die Umsetzung der gemeinsam festgelegten Anforderungen; zum anderen wird so der in den Ländern vorhandene Sachverstand in die Erstellung der Vergabeunterlagen einfließen. Die Vergabeunterlagen sind inklusive der Bewertungsmatrix bereit zu stellen. Bei der Bereitstellung und Einsichtnahme vertraulicher Dokumente ist zu gewährleisten, dass sie nicht vor ihrer Veröffentlichung bekannt werden; dies würde das Vergabeverfahren gefährden. Es sind daher geeignete Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Hierzu zählt beispielsweise die Einrichtung so genannter „Leseräume“.
§ 6 Betrieb	
Absatz 1	
¹Der Bund betreibt das Verbindungsnetz.	Absatz 1 Satz 1 überträgt den Betrieb des Verbindungsnetzes allein dem Bund.
²Er setzt dabei die gemeinsamen Festlegungen nach § 4 Absatz 1 um.	Die Interessen der Länder bleiben gewahrt, weil der Bund gemäß Satz 2 die gemeinsam getroffenen Festlegungen für das Verbindungsnetz (§ 4 Absatz 1) umsetzt.
Absatz 2	
Das Koordinierungsgremium überwacht die Umsetzung der gemeinsamen Festlegungen und beauftragt hierzu ein von ihm eingesetztes Arbeitsgremium aus drei Ländervertretern, bei der Steuerung des Betriebs des Verbindungsnetzes die Interessen der Länder einzubringen.	Auch Absatz 2 dient der Wahrung der Länderinteressen. Die Vorschrift gibt dem Koordinierungsgremium die Möglichkeit, ein von dem Vergabegremium nach § 5 Absatz 2 Satz 1 unabhängiges weiteres Arbeitsgremium zu schaffen, das im laufenden Betrieb eine Beteiligung der Länder sicherstellt, insbesondere soweit grundsätzliche Fragen der Netzsteuerung betroffen sind. Operative Fragen, etwa die Bestellung eines neuen Anschlusses, die Veränderung einer Anschlussklasse oder die Zubuchung eines optionalen Dienstes, werden hingegen über die dafür geschaffenen Prozesse abgewickelt. Die in §§ 4 bis 6 angelegte grundsätzliche Trennung zwischen den gemeinsamen Festlegungen einerseits sowie dem in alleiniger Zustän-

	digkeit des Bundes durchzuführen- den Betrieb andererseits bleibt davon unberührt.
§ 7 Kosten	
Absatz 1	
Der Bund trägt die Kosten der Errichtung und des Betriebs des Verbindungsnetzes.	Nach Absatz 1 trägt der Bund gemäß der finanzverfassungsrechtlichen Kostentransportpflichten aus Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz die Kosten der Errichtung und des Betriebs des Verbindungsnetzes. Die Vorschrift gibt insoweit die finanzverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen wieder.
Absatz 2	
Der Bund und die Länder sowie gegebenenfalls angeschlossene weitere öffentliche Stellen tragen jeweils die Kosten für den jeweiligen Anschluss ihres Netzes an das Verbindungsnetz.	Nach § 7 Absatz 2 sind die Kosten für Anschlüsse an das Verbindungsnetz von der für das jeweils angeschlossene Netz zuständigen Stelle zu tragen. Die Regelung von Einzelheiten bezüglich der Höhe der Anschlusskosten sowie des Verfahrens zu ihrer Ermittlung bleibt Bund und Ländern überlassen (§ 4 Absatz 1 Nummer 5).
Absatz 3	
Entstehen durch Anforderungen des Bundes, die über die gemeinsamen Festlegungen hinausgehen, zusätzliche Anschlusskosten, sind diese vom Bund zu tragen.	Absatz 3 trifft eine Regelung für den Fall, dass durch Anforderungen des Bundes, die über die nach § 4 Absatz 1 gemeinsam beschlossenen Festlegungen hinausgehen, zusätzliche Anschlusskosten entstehen. Da es unangemessen ist, derartige Zusatzkosten den Ländern aufzuerlegen, sind sie allein vom Bund zu tragen. Das Verfahren zur Feststellung der zusätzlichen Anschlusskosten regelt das Koordinierungsgremium auf Antrag des Bundes oder dreier Länder.
§ 8 Inkrafttreten; Übergangsregelung	
Absatz 1	Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.
¹§ 3 tritt am 1. Januar 2015 in Kraft.	
²Im Übrigen tritt dieses Gesetz am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.	
Absatz 2	
Den Übergang der gegenwärtig vom Deutschland Online Infrastruktur e.V. (DOI-Netz e.V.) wahrgenommenen Aufgaben auf den Bund nach diesem Gesetz einschließlich des Zeitpunkts des	Absatz 2 trifft eine Regelung zum Übergang der gegenwärtig vom Deutschland Online Infrastruktur e.V. (DOI-Netz e.V.) wahrgenommenen Tätigkeiten auf den Bund. Die Vorschrift stellt klar, dass dieser Übergang nicht mit Inkrafttreten dieses

Übergangs legen Bund und Länder im DOI-Netz e.V. gemeinsam fest.	Gesetzes erfolgt, sondern von Bund und Ländern im DOI-Netz e.V. gemeinsam festzulegen ist, um bei diesem Übergang insbesondere einen sicheren Netzbetrieb gewährleisten zu können.
---	--

2.1.3 *Beratungsverlauf*

Nach einer Bestandsaufnahme folgte im Fachdiskurs ⁴⁴⁷ eine Festlegung auf folgende Ziele: Es ist ein Nachfolgenetz für das bestehende Koppelnetz TESTA-D aufzubauen. Es soll ein Mechanismus für die verbindliche Festlegung von staatlichen Interoperabilitätsanforderungen und Sicherheitsstandards erarbeitet werden. In der Informationstechnik der öffentlichen Verwaltung sollen, wo immer möglich, Marktstandards verwendet werden. Zur Koordinierung der IT-Zusammenarbeit von Bund und Ländern soll mit einem IT-Planungsrat eine dauerhafte Steuerungsstruktur und ein zentrales Entscheidungsgremium geschaffen werden.

Zur Umsetzung dieser Ziele⁴⁴⁸ wurden verschiedene Modelle diskutiert: Von Seiten der Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission, der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und der SPD-Bundestagsfraktion wurde zum notwendigen rechtlichen Rahmen zunächst der Vorschlag eingebracht, eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Informationstechnik öffentlicher Stellen des Bundes und der Länder durch Aufnahme eines neuen Artikel 73 Absatz 1 Nr. 7a Grundgesetz zu schaffen.⁴⁴⁹ Diese Position wurde von den Ländern einvernehmlich aufgrund fehlender Notwendigkeit und großer Unbestimmtheit sowie auch vom Deutschen Landkreistag abgelehnt.⁴⁵⁰

Alternativ wurde eine grundgesetzliche Regelung in einem neuen Artikel 91c Grundgesetz vorgeschlagen, welcher ein Zusammenwirken für Bund und Länder bei IT vorgab, dem Bund eine Verwaltungskompetenz für den Aufbau des Koppelnetzes zuwies und die verbindliche Festlegung von

⁴⁴⁷ AU 042, S. 15; siehe auch K-Drs. 003 „Leitlinien der Arbeitsgruppe Föderalismus II der CDU/CSU-Bundestagsfraktion“, S. 13 f. und K-Drs. 005 „Diskussionspapier der Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission“, S. 9 f.

⁴⁴⁸ Im Einzelnen AU 042, S. 16 – 24.

⁴⁴⁹ AU 042, S. 16, sowie auch K-Drs. 098 „Verbesserung der staatlichen Aufgabewahrnehmung im Bereich der Verwaltung von Bund und Ländern – Position der Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“, S. 7 f.; K-Drs. 127 „Föderalismusreform II – Beschluss der SPD-Bundestagsfraktion“, S. 17 f.

⁴⁵⁰ AU 042, S. 16

IT-Interoperabilitätsstandards vorsah. Das Nähere sollte durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz geregelt werden können.⁴⁵¹

Die Länder lehnten eine verpflichtende Gemeinschaftsaufgabe solcher Art ebenfalls ab⁴⁵², da sie einer auf eigener Kompetenz beruhenden Entscheidung der Länder zur Zusammenarbeit zuwider laufe.

Die Grundposition der Länder war zunächst, einzelproblembezogene, einvernehmliche Vereinbarungen zwischen den Ländern und dem Bund über geeignete technische Maßnahmen sowie Fragen der Finanzierung anzustreben. Eine zentrale Koordinierungs- und Steuerungskompetenz des Bundes sei nicht zielführend.⁴⁵³ Die notwendige Optimierung der Zusammenarbeit solle über rein staatsvertragliche Lösungen erfolgen.

Der Bund lehnte diesen Vorschlag ab⁴⁵⁴, da spezifische Lösungen für die unterschiedlichen IT-Bereiche notwendig seien. Er hielt die vorgeschlagene Mischverwaltung insbesondere bei der Netzinfrastruktur aus Sicherheitsgründen für nicht akzeptabel.

Von einer Mehrheit der Länder⁴⁵⁵ wurde weiter erwogen, eine begrenzte grundgesetzliche Ermächtigung für den IT-Bereich bei Planung von IT-Systemen und Betrieb des notwendigen Koppelnetzes sowie für ein Gremium zur Standardsetzung zu prüfen, wobei die konkrete Ausgestaltung durch Grundlagenstaatsvertrag oder Vereinbarungen erfolgen sollte. Dazu sollte ein neuer Artikel 91c in das Grundgesetz eingefügt werden. Der Bund⁴⁵⁶ sah diesen Vorschlag als Mindestoption an, da er unterschiedliche Lösungen für IT-Netzinfrastruktur, Interoperabilitätsanforderungen sowie Koordinierung ermögliche. Es löse aber die Sicherheitsfragen nicht, wenn ein entsprechender Staatsvertrag kündbar sei.

Von mehreren Ländern in die Diskussion gebracht wurde auch der Abschluss eines Grundlagenstaatsvertrags für IT-Sicherheit und IT-Interoperabilität im Sinne eines kodifizierten Vertragstypenangebots, erforderlichenfalls verbunden mit einer Verfassungsänderung.⁴⁵⁷ Weiter sahen einige Länder eine grundgesetzliche Verankerung eines Grundlagenstaatsvertrags im Abschnitt II des Grundgesetzes (Artikel 37a Grundgesetz -neu-)

451 AU 042, S. 17 f.; vgl. auch K-Drs. 098, S. 8 f.; K-Drs. 127, S. 18 f.

452 AU 042, S.18

453 AU 042, S. 19

454 AU 042, S. 19 f.

455 AU 042, S. 21 f.

456 AU 042, S. 22

457 AU 042, S. 20 f.

als mögliche Problemlösung im IT-Bereich an, zusätzlich sollte dabei der Verwaltungsverband als Rechtskörperschaft verfassungsrechtlich kodifiziert werden, um auftretende Vergabeprobleme im IT-Bereich zu lösen.⁴⁵⁸

In der Diskussion der Kommission wurden die unterschiedlichen Positionen nochmals deutlich⁴⁵⁹, das weitere Verfahren wurde sodann durch die konkreten Vorschläge der Vorsitzenden mitbestimmt. Die Vorsitzenden baten in ihrem Eckpunktepapier⁴⁶⁰ u. a. darum, einen Vorschlag zur Verbesserung der Möglichkeiten der IT-Kooperation mit dem Ziel der Ausnutzung von Kostenvorteilen, der Verankerung eines Bund/Länder-Kooperationstatbestandes für IT im Grundgesetz sowie für gemeinsame Interoperabilitäts- und Sicherheitsstandards der öffentlichen IT zu entwickeln.

Die Vertreter der Bundesseite legten, diese Vorgabe aufgreifend, in der Arbeitsgruppe 3 einen Vorschlag vor⁴⁶¹, der eine Ergänzung des Grundgesetzes um den neuen Abschnitt „VIIIb. Verwaltungszusammenarbeit“ mit Einfügung von Artikel 91c Grundgesetz (Verwaltungskooperation), 91d Grundgesetz (Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit) sowie 91e Grundgesetz (Benchmarking) und einzelne Ausführungsgesetze hierzu umfasste.

Für den Bereich der Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit erzielten die Länder und die Bundesseite in der Arbeitsgruppe 3 Einigkeit, diese im Grundgesetz zu verankern, wobei die unterschiedlichen Auffassungen zur rechtlichen Ausgestaltung fortbestanden und Fragen des technischen Betriebs sowie der Vergabe des Verbindungsnetzes noch zu klären waren. Zu den technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen konnte zur 17. Sitzung der Kommission am 5. Februar 2008 ein gemeinsames Grundverständnis erzielt werden⁴⁶², so dass nur noch die Details der rechtlichen Ausgestaltung streitig blieben.

Während die Vertreter des Bundes eine Ausgestaltung durch Bundesgesetz als ausschließliche Möglichkeit betrachteten, sahen die Länder auf Grundlage des gemeinsamen Grundverständnisses ihre Interessen vor allem zur Gewährleistung ihrer Verwaltungskompetenzen allein durch eine grundge-

458 AU 042, S. 23 f.; vgl. zur Problematik Staatsrat Dr. Robert Heller (Hamburg), K-Drs. 090.

459 Zusammenfassend zum Sachstand MdB Jochen-Konrad Fromme (CDU/CSU), Protokoll 11. Sitzung, S. 332 C und Protokoll 12. Sitzung, S. 338 D bis 339 B sowie zur Diskussion der unterschiedlichen Positionen Bundesminister Dr. Wolfgang Schäuble (CDU/CSU), S. 340 A bis 341 A und Ministerpräsident Dr. Günther Beckstein (Bayern), S. 343 D bis 344 A.

460 K-Drs. 128

461 AG 3 - 01

462 AG 3 - 08

setzlich abgesicherte, staatsvertragliche Ausgestaltung der IT-Zusammenarbeit gewahrt.⁴⁶³

Der Vorschlag der Bundesseite⁴⁶⁴ sah in Weiterverfolgung des entsprechenden grundgesetzlichen Vorschlags aus dem Fachdiskurs 1 eine Ergänzung des Grundgesetzes um einen Artikel 91d Grundgesetz -neu- zur Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern vor. Danach sollten Bund und Länder bei Planung, Errichtung und Betrieb der für die Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme zusammenwirken. Der Bund sollte eine Kompetenz für Errichtung und Betrieb eines zentralen IT-Koppelnetzes zur Gewährleistung einer sicheren, ebenenübergreifenden Kommunikation erhalten. Bund und Länder sollten die notwendigen Standards für die Kommunikation ihrer informationstechnischen Systeme festlegen. Das Nähere, auch zur gemeinsamen Finanzierung, sollte durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz geregelt werden. Hierzu wurde als Ausführungsgesetz das Gesetz über die Zusammenarbeit und Mindestabstimmung beim Einsatz der Informationstechnik in den Behörden von Bund und Ländern vorgelegt.

Die Vertreter der Länderseite⁴⁶⁵ legten als gemeinsamen Vorschlag der Länder mit Schreiben vom 4. September 2008 in der Arbeitsgruppe 3 einen eigenen Vorschlag zur öffentlichen IT vor, der den freiwilligen und kooperativen Charakter der Zusammenarbeit betonte. Danach sollten Bund und Länder bei ihren informationstechnischen Systemen aufgrund von Vereinbarungen bei Planung und Betrieb von Verbindungsnetzen zusammenwirken sowie Standards und Sicherheitsanforderungen verbindlich festlegen können. Verträge über die Grundlagen der Zusammenarbeit könnten für einzelne Aufgaben vorsehen, dass nähere Regelungen schon bei Zustimmung einer im Vertrag zu bestimmenden qualifizierten Mehrheit für den Bund und alle Länder in Kraft treten (Abweichung vom sonst üblichen Prinzip der Einstimmigkeit). Die Kostentragung sollte in den Vereinbarungen geregelt werden. Der Vorschlag⁴⁶⁶ umfasste eine Ergänzung des Grundgesetzes (Einfügung von Artikel 91c -neu-) und darauf bezogen den Entwurf eines IT-Grundlagenstaatsvertrags sowie das Muster einer Vereinbarung über den gemeinsamen Betrieb eines IT-Koppelnetzes.

463 AG 3 - 08, vgl. Bundesminister Dr. Wolfgang Schäuble (CDU/CSU) und Staatsminister Georg Fahrenschon (Bayern), Protokoll 17. Sitzung, S. 495 B bis 496 A.

464 AG 3 - 01 und AG 3 - 07; im Fachdiskurs 1 (AU 042) Vorschlag der Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission, CDU/CSU-Bundestagsfraktion, SPD-Bundestagsfraktion.

465 AG 3 - 03, S.1 f. und Anlage.

466 Anlage zu AG 3 - 03

Die Länder⁴⁶⁷ waren der Auffassung, dass eine Regelung der Art und Weise der Zusammenarbeit durch Vereinbarung in besonderem Maße der Verteilung der Verwaltungskompetenzen und dem Gesichtspunkt gleicher Augenhöhe der Beteiligten entspreche. Sie sahen die Bereitschaft zur Regelung der Zusammenarbeit im IT-Bereich bereits als ein erhebliches Entgegenkommen gegenüber dem Bund an, da sie hier im Interesse der Förderung der gemeinsamen Nutzung des elektronischen Datenaustauschs auf Teile ihrer Verwaltungsorganisationskompetenzen verzichteten.

Der Deutsche Landkreistag⁴⁶⁸ begrüßte den Vorschlag des Bundes zur IT-Kooperation im Grundsatz. Die Notwendigkeit zur ebenenübergreifenden Zusammenarbeit in diesem begrenzten Handlungsfeld sei unbestreitbar. Dies betreffe insbesondere die Schaffung von Interoperabilität. Gerade vor diesem Hintergrund lehne er aber bei der Netzinfrastruktur eine alleinige Kompetenz des Bundes ab, es handle sich hier um einen Bereich der Bund-Länder-Zusammenarbeit. Nur dieses berücksichtige die auch im Netzbereich bestehenden kommunalen Interessen.

Der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund⁴⁶⁹ begrüßten eine Grundgesetzänderung, um für mehr Gemeinsamkeit beim Aufbau der öffentlichen IT-Strukturen zu sorgen. Beide erwarteten, dass die im Entwurf des Gesetzes über die Zusammenarbeit und Mindestabstimmung beim Einsatz der Informationstechnik in den Behörden von Bund und Ländern (Ausführungsgesetz zu Artikel 91d Absatz 4 Grundgesetz)⁴⁷⁰ vorgesehene Mitarbeit der drei von den kommunalen Spitzenverbänden in den IT-Planungsrat entsandten Vertreter einen Schritt zu einer tatsächlich erfolgenden Abstimmung mit der kommunalen Ebene darstelle.

Die Vorsitzenden schlugen in ihrem weiteren Vorsitzendenpapier zur 17. Sitzung der Kommission am 5. Februar 2009⁴⁷¹ eine Verbesserung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bereich der Informationstechnik vor. Insbesondere sollte verfassungsrechtlich die Möglichkeit eröffnet werden, aufgrund von Vereinbarungen bei Planung und Ausführung des so genannten Verbindungsnetzes zusammenzuwirken sowie Standards und Sicherheitsanforderungen mit Mehrheit verbindlich festzulegen, soweit es der zur Aufgabenerfüllung notwendige Datenaustausch erfordere. Der Bund

467 Vgl. AG 3 - 03, S.1 und die Begründung zur vorgeschlagenen Grundgesetzänderung in Anlage, S. 3 f.

468 AG 3 - 05

469 AG 3 - 04; K-Drs. 140.

470 AG 3 - 01; § 5 Absatz 2 in überarbeiteter Fassung des Gesetzesentwurfes in AG 3 - 07.

471 Vorsitzendenpapier für die Klausurtagung am 5.2.2009, S. 12.

sollte ferner eine auf das Verbindungsnetz allein begrenzte Gesetzgebungs-kompetenz erhalten.

In weiteren Gesprächen im Rahmen der Arbeiten zur Ad-hoc-Arbeitsgruppe vom 9. Februar 2009 zur Vorbereitung der 18. Sitzung der Kommission am 12. Februar 2009 einigten sich Bundesseite und Länderseite dann auf einen Vorschlag zur Änderung des Grundgesetzes⁴⁷², um bei der Informationstechnik zusammenzuwirken.⁴⁷³ Diesen Vorschlag für einen neuen Artikel 91c Grundgesetz nebst dem Entwurf für ein Gesetz zur Ausführung von Artikel 91c Absatz 4 Grundgesetz sowie für einen Staatsvertrag zur Ausführung von Artikel 91c Grundgesetz beschloss die Kommission sodann in ihrer abschließenden Sitzung am 5. März 2009.⁴⁷⁴

2.2 Leistungs- und Qualitätsvergleiche (Benchmarking)

2.2.1 Ausgangslage und Problemstellung

Einig war man sich in der Kommission, dass Benchmarking ein Instrument des Leistungsvergleichs darstellt, das geeignet ist, die Qualität des Verwaltungshandelns zu verbessern. Es sei ein wertvolles Instrument gerade im föderalen Staat. Verwaltungen würden in die Lage versetzt, sich mit anderen zu vergleichen und vom Besten zu lernen.

Insbesondere die Bundesseite⁴⁷⁵ vertrat in der Kommission die Auffassung, dass föderaler Wettbewerb durch Benchmarking in Deutschland noch zu wenig stattfinde. Der Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 15./16. Dezember 2004 zum Leistungs- und Qualitätsvergleich werde in der Praxis nicht konsequent umgesetzt. Durch einen Verfassungsauftrag solle die bisher unterentwickelte Vergleichskultur in Deutschland gefördert werden.

⁴⁷² Ergebnisvermerk der Ad-hoc AG vom 9.2.2009, S. 7 f.

⁴⁷³ Kurz Staatsminister Professor Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz), Protokoll 18. Sitzung, S. 551 A.

⁴⁷⁴ K-Drs. 174; vgl. Protokoll 19. Sitzung mit Beiträgen von Parlamentarischem Staatssekretär Peter Altmaier (CDU/CSU) und Staatsminister Georg Fahrenschon (Bayern), S. 593 B ff. und S. 594 B.

⁴⁷⁵ K-Drs. 098, S. 10 f.

2.2.2 *Empfehlung der Kommission*

Die Kommission empfahl, nachfolgende Regelung neu in das Grundgesetz aufzunehmen:

Artikel 91d Grundgesetz -neu-

Artikel 91d Grundgesetz (neu)	Begründung
<p>Artikel 91d [Leistungsvergleiche]</p> <p>Bund und Länder können zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen.</p>	<p>A. Allgemeiner Teil</p> <p>Leistungsvergleiche – als sog. Benchmarking fester Bestandteil angelsächsischer Verwaltungskultur – haben sich international als wirksames Instrument zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns erwiesen. Denn sie machen Leistungen, Qualität und Kosten der Verwaltung transparent, setzen damit einen Wettbewerb um innovative Lösungen in Gang und sorgen für einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess in der Verwaltung. Leistungsvergleiche bringen die Vorzüge des föderativen Wettbewerbs zur Geltung und stärken faktisch die parlamentarische Kontrollfunktion.</p> <p>Der deutschen Verwaltungstradition fremd haben Leistungsvergleiche in weiten Bereichen der deutschen Verwaltung gegenwärtig noch keinen festen Platz. Der Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom Dezember 2004 zur verstärkten Anwendung von Leistungsvergleichen in den Landesverwaltungen hat zwar positive Wirkungen gezeigt. Auch kann zwischenzeitlich auf zahlreiche erfolgreiche Beispiele im Bereich der Stadtstaaten, der Kommunen, des Gesundheitswesens und der Finanzämter verwiesen werden. Gleichwohl bestehen bei Bund und Ländern erhebliche Ausbaumöglichkeiten.</p> <p>Die Gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanz-Beziehungen hält Leistungsvergleiche für ein hilfreiches Instrument der Verwaltungsmodernisierung und hat sich daher für einen verstärkten Einsatz ausgesprochen. Leistungsvergleiche kommen zwischen Landesverwaltungen, innerhalb der Bundesverwaltung sowie zwischen Bundes- und Landesbehörden in Betracht. Mit dem Artikel 91d Grundgesetz soll eine verfassungsrechtliche Grundlage für das Zusammenwirken von Bund und Ländern</p>

	<p>bei Leistungsvergleichen in der Verwaltung geschaffen und die Bereitschaft zu Leistungsvergleichen in Deutschland nachhaltig gefördert werden.</p> <p>Das Prinzip der Freiwilligkeit beachtet dabei die Gleichrangigkeit der Teilnehmer an Leistungsvergleichen, insbesondere die Eigenstaatlichkeit und politischen Gestaltungsräume von Bund und Ländern.</p> <p>B. Besonderer Teil</p> <p>Die Regelung schafft eine Grundlage für das freiwillige Zusammenwirken von Bund und Ländern bei Vergleichstudien zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen und bei der Veröffentlichung der Ergebnisse.</p> <p>Über die Einzelheiten der Durchführung von Leistungsvergleichen können Bund und Länder Vereinbarungen schließen.</p> <p>Gegenstand solcher Vereinbarungen können insbesondere die generelle oder einzelfallbezogene Beauftragung einer durch Kompetenz und Unabhängigkeit ausgewiesenen Einrichtung mit der Durchführung von Leistungsvergleichen, die Bestimmung des Gegenstands und der Methoden der Vergleichstudien, die teilnehmenden Verwaltungen, die Art und Weise der Veröffentlichung der Ergebnisse und die Kostentragung sein.</p>
--	--

2.2.3 *Beratungsverlauf*

In der Klausurtagung zu den Verwaltungsthemen (9. Sitzung der Kommission am 6. Dezember 2007) wurde das Thema Benchmarking bereits intensiv diskutiert. Ministerpräsident Roland Koch (Hessen) äußerte⁴⁷⁶, dass man sich diesem Gebiet stellen müsse, weil sich Föderalismus durch Wettbewerb und Vergleichbarkeit von Ergebnissen legitimiere. Bürgermeister Jens Böhrnsen (Bremen)⁴⁷⁷ hielt Benchmarking für ein sehr wichtiges Thema für eine Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Die Vorschläge zur konkreten Ausgestaltung und Organisation variierten zwischen dem Vorschlag einer verfassungsrechtlichen Regelung, wobei die nähere Ausgestaltung durch Bundesgesetz mit Zustimmung des

⁴⁷⁶ Protokoll 9. Sitzung, S. 276 B f.

⁴⁷⁷ Protokoll 9. Sitzung, S. 272 D

Bundesrates erfolgen sollte⁴⁷⁸, und einer Organisation über einen Staatsvertrag zwischen den Ländern.⁴⁷⁹ Von vorne herein kritisch gesehen wurde die Frage, ob Bund und Länder eine gemeinsame Einrichtung schaffen sollten.⁴⁸⁰

Seitens der Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission, der CDU/CSU-Bundestagsfraktion sowie der SPD-Bundestagsfraktion⁴⁸¹ wurde in den Fachdiskurs 1 der Vorschlag eingebracht, Leistungsvergleiche (Benchmarking) durch Verankerung im Grundgesetz als Verfassungsauftrag zu institutionalisieren. Dazu sollte ein neuer Artikel 91e Grundgesetz in einem neu einzufügenden Abschnitt „VIIIb. Verwaltungszusammenarbeit“ mit folgendem Wortlaut ergänzt werden: „Bund und Länder sollen zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf“ (letzter Satz nur SPD-Bundestagsfraktion). Für die Durchführung im Einzelnen wurde vorgeschlagen, diese Aufgabe auf eine Benchmarking-Agentur für Bund und Länder zu übertragen und dafür das Deutsche Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer zu nutzen.

Die Länder hingegen lehnten die vorgeschlagene grundgesetzliche Institutionalisation eines verpflichtenden Leistungsvergleichs ab. Sie schlugen vor, statt dessen Benchmarking-Verfahren zwischen den Ländern oder zwischen Bund und Ländern weiterhin in geeigneten Bereichen anlassbezogen und bedarfsorientiert durchzuführen. Die Mehrzahl der Länder sah dabei das gegenwärtig vorhandene rechtliche Instrumentarium als ausreichend an. Eine fallbezogene Kooperation sei auch ohne ausdrückliche Verankerung im Grundgesetz möglich. Nach Auffassung einiger Länder war eine Kooperation auf Basis eines Grundlagenstaatsvertrags der Länder untereinander oder zwischen Bund und Ländern denkbar und ggf. auch mit einer Änderung des Grundgesetzes abzusichern.⁴⁸²

In der Beratung der Abschlussberichte der Fachdiskurse warb insbesondere Bundesminister Dr. Wolfgang Schäuble (CDU/CSU) dafür, zur Förderung der Vergleichskultur in Deutschland einen entsprechenden Verfassungsauftrag in das Grundgesetz aufzunehmen.⁴⁸³

478 *Parlamentarischer Staatssekretär Peter Altmaier (CDU/CSU), Protokoll 9. Sitzung, S. 284 C f.*

479 *Ministerpräsident Roland Koch (Hessen), Protokoll 9. Sitzung, S. 276 B f.*

480 *Bürgermeister Jens Böhrnsen (Bremen), Protokoll 9. Sitzung, S. 273 A*

481 *AU 042, S.25 f.*

482 *Im Einzelnen AU 042, S. 26 ff.*

483 *Protokoll 12. Sitzung, S. 341 D bis 342 A*

Das erste Eckpunktepapier der Vorsitzenden⁴⁸⁴ enthielt den Auftrag, einen Vorschlag für ein verfassungsrechtlich verankertes freiwilliges und regelmäßiges Verwaltungs-Benchmarking auf Grundlage politischer Verabredung zu erarbeiten. Dessen Organisation und Moderation sollten regierungsintern, also unter Vermeidung zusätzlicher Bürokratie zwischen Bund und Ländern abgesprochen werden.

In der Arbeitsgruppe 3⁴⁸⁵ ergab sich zwischen Bundes- und Länderseite eine grundsätzliche Übereinstimmung in dem Ziel freiwilliger Leistungs- und Qualitätsvergleiche (Benchmarking) der Verwaltungen von Bund und Ländern, während über die rechtliche Ausgestaltung kein Einvernehmen erreicht werden konnte. Nach weiteren Gesprächen wurde eine grundgesetzliche Regelung auch von den Ländern in Anknüpfung an Artikel 91b Grundgesetz als denkbar angesehen.

Der konkrete Vorschlag der Bundesvertreter⁴⁸⁶ in der Arbeitsgruppe 3 sah in einem Artikel 91e Grundgesetz -neu- einen Verfassungsauftrag an Bund und Länder vor, zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Leistungs- und Qualitätsvergleiche (Benchmarking) durchzuführen und die Ergebnisse zu veröffentlichen. Außerdem schlugen die Bundesvertreter⁴⁸⁷ ein Ausführungsgesetz des Bundes mit Zustimmung des Bundesrates vor. Dem Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer wurde darin die Aufgabe einer Agentur für Leistungs- und Qualitätsvergleiche im Bereich der Verwaltungen von Bund und Ländern übertragen. Der Entwurf sah die Freiwilligkeit der Teilnahme und die Beschlussfassung über Methode, Gegenstand, Transparenz und Neutralität der Vergleiche durch den von Bund und Ländern besetzten Verwaltungsrat des Forschungsinstituts Speyer vor.

Die Länder⁴⁸⁸ lehnten die Bundesvorschläge insbesondere deshalb ab, weil sie die Freiwilligkeit der Teilnahme, die Entscheidung der Länder über die Auswahl der Vergleichsgegenstände, die Vergleichskriterien und die Art der Durchführung als nicht hinreichend gewährleistet ansahen. Es bestehe auch kein Grund für die Festlegung einer exklusiven Benchmarking-Stelle, sondern eine politische Vereinbarung zur Durchführung von Leistungsvergleichen auf freiwilliger Basis sei ausreichend. Soweit eine Benchmarking-

484 *K-Drs. 128, S. 6 f.*

485 *AG 3 - 07*

486 *AG 3 - 01 und AG 3 - 07; in Fachdiskurs 1 (AU 042) Vorschlag der Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission, CDU/CSU-Bundestagsfraktion, SPD-Bundestagsfraktion.*

487 *AG 3 - 01 und AG 3 - 07*

488 *AG 3 - 07, S. 4 und AG 3 - 03, S. 3 f.*

Agentur durch gemeinsame Finanzierung getragen werden solle, sei schon aufgrund der finanziellen Beteiligung aller Länder die Freiwilligkeit an der Teilnahme in Frage zu stellen. Vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen sei ein zusätzlicher Nutzen durch eine rein quantitative Ausweitung von Benchmarking nicht erkennbar. Maßnahmen mit dem Ziel einer Verbesserung der Leistungsvergleiche zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften müssten zunächst vornehmlich bei der Herstellung einer geeigneten Datenbasis ansetzen. Hier müssten die Qualität und die Vergleichbarkeit des statistischen Datenmaterials und der Verwaltungsprodukte gewährleistet werden. Beides werde durch den Bundesvorschlag nicht erfüllt.

Der stellvertretende Vorsitzende der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag, MdB Fritz Rudolf Körper⁴⁸⁹, brachte am 26. August 2008 ergänzend einen weiteren Vorschlag zur Organisation von Leistungs- und Qualitätsvergleichen ein, der die Verantwortung für die Durchführung der Leistungs- und Qualitätsvergleiche auf ein mit Mitgliedern des Deutschen Bundestages und der Länderparlamente besetztes Lenkungsgrremium übertragen wollte. Die Vertreter des Bundes⁴⁹⁰ hielten den Vorschlag für eine weitere mögliche Lösung. Dieser fand aber ebenfalls nicht die Zustimmung der Länder.⁴⁹¹

Erörtert wurden weiter ein Verfassungsauftrag zur Durchführung von Leistungs- und Qualitätsvergleichen auf freiwilliger Grundlage („können“ statt „sollen“), mit oder ohne Bundesgesetz sowie eine Beschlussfassung durch die Konferenz der Regierungschefs von Bund und Ländern über die Einzelheiten der Durchführung (einschließlich der Auftragsvergabe an externe Institutionen).

Der Deutsche Landkreistag⁴⁹² hielt die mit dem Vorschlag zum Ausdruck gebrachte Notwendigkeit von Leistungsvergleichen innerhalb der deutschen öffentlichen Verwaltung für richtig. Die Kommunen praktizierten derartige Vergleiche auf freiwilliger Grundlage bereits seit langem. Allerdings sei zweifelhaft, ob eine derartige Regelung Eingang ins Grundgesetz finden müsse. Eine im Zuge der Föderalismusreform II abgegebene gemeinsame Erklärung von Bund und Ländern mit dem Ziel der Durchführung von Leistungsvergleichen sei ausreichend.

Eine Sollbestimmung über das Durchführen von Benchmarking (Artikel 91e Grundgesetz -neu-) hielten der Deutsche Städtetag und der Deutsche

489 AG 3 - 02

490 AG 3 - 07

491 AG 3 - 07

492 AG 3 - 05

Städte- und Gemeindebund⁴⁹³ in der Verfassung für fehlplatziert. Um die geplanten freiwilligen Benchmarking-Aktivitäten durchzuführen, bedürfe es keiner gesonderten verfassungsrechtlichen Grundlage. Einfachgesetzliche Regelungen, gestützt auf bestehende Verfassungsbestimmungen, reichten aus. Ein rechtsvergleichendes Seminar⁴⁹⁴ im Bundesinnenministerium im Frühjahr 2008 habe gezeigt, dass auch in anderen föderalen Ländern mit etablierter Benchmarkingkultur von verfassungsrechtlichen Verankerungen abgesehen werde.

Die Kommission schloss sich mit den Beschlüssen in ihren letzten beiden Sitzungen vom 12. Februar 2009 und 5. März 2009 der auch von den Vorsitzenden vertretenen Auffassung⁴⁹⁵ an, dass Leistungsvergleiche ein hilfreiches Instrument der Verwaltungsmodernisierung seien. Dem entsprechend beschloss sie, in das Grundgesetz eine Regelung auf freiwilliger Basis aufzunehmen.⁴⁹⁶

Dagegen konnte über die im Vorfeld vertretenen bundesseitigen Vorschläge zur Durchführung von Leistungsvergleichen im Einzelnen kein Einvernehmen erzielt werden. Bund und Länder können aber – aufbauend auf der beschlossenen verfassungsrechtlichen Regelung – zu den Einzelheiten der Durchführung Vereinbarungen schließen.⁴⁹⁷

2.3 Nationales Krebsregister

2.3.1 Ausgangslage und Problemstellung

Bevölkerungsbezogene Daten zu Krebserkrankungen werden zurzeit durch die epidemiologischen Krebsregister der Länder erfasst. Für eine Auswertung auf nationaler Ebene übermitteln die Krebsregister ihre Daten an die beim Robert Koch-Institut (RKI) angesiedelte „Dachdokumentation Krebs“. Derzeit werden die Daten in den Ländern unterschiedlich erfasst und übermittelt. Dies erschwert die umfassende Beurteilung des Krebsgeschehens für ganz Deutschland. Zudem ergeben sich daraus Schwierigkeiten bei der Entwicklung von umfassenden Krebsbekämpfungsstrategien.

493 AG 3 - 04

494 Vgl. hierzu K-Drs. 103.

495 Vorsitzendenpapier für die Klausurtagung vom 5.2.2009 und Vorsitzendenpapier vom 5.3.2009 (AU 052).

496 K-Drs. 174, S. 92 f.; vgl. auch Parlamentarischer Staatssekretär Peter Altmaier (CDU/CSU), Protokoll 19. Sitzung, S. 593 D f.

497 K-Drs. 174, a.a.O.

2.3.2 *Empfehlung der Kommission*

Die Kommission sprach sich für die Errichtung eines Nationalen Krebsregisters aus und empfahl, den Entwurf eines Bundeskrebsregisterdatengesetzes⁴⁹⁸ in die Begleitgesetzgebung zur Föderalismusreform aufzunehmen.

Entwurf eines Bundeskrebsregisterdatengesetzes

Entwurf eines Bundeskrebsregisterdatengesetzes (BKRG)	Besondere Begründung
§ 1 Einrichtung eines Zentrums für Krebsregisterdaten	
Absatz 1	Zu Absatz 1
(1) Beim Robert Koch-Institut wird ein Zentrum für Krebsregisterdaten eingerichtet.	Die Aufgaben eines Zentrums für Krebsregisterdaten sollen durch das Robert Koch-Institut (RKI) wahrgenommen werden. Das RKI (Dachdokumentation Krebs) verfügt aufgrund der langjährigen zusammenfassenden Auswertung der Landeskrebsregisterdaten über die entsprechende fachliche Expertise. Struktur und fachliche Voraussetzungen für die Aufgabenerfüllung des Zentrums für Krebsregisterdaten beim RKI werden entsprechend ausgebaut.
Absatz 2	Zu Absatz 2
(2) Zur fachlichen Beratung und Begleitung des Zentrums für Krebsregisterdaten wird ein Beirat eingerichtet. Die Mitglieder des Beirats werden vom Bundesministerium für Gesundheit berufen.	Zur fachlichen Beratung und Begleitung des Zentrums für Krebsregisterdaten wird ein Beirat eingerichtet. Er unterstützt das Zentrum bei der Erfüllung seiner Aufgaben nach § 2 und insbesondere nach § 5 Absatz 3. Die Mitglieder des Beirates werden vom Bundesministerium für Gesundheit berufen. Dem Beirat sollen neben Einzelsachverständigen Vertreterinnen und Vertreter der Länder, der Gesellschaft der epidemiologischen Krebsregister in Deutschland e.V. (GEKID), des Kooperationsverbundes Qualitätssicherung der klinischen Krebsregister (KoQK), des Kinderkrebsregisters sowie der Patientenverbände angehören.

⁴⁹⁸ K-Drs. 174, S. 94 - 107

<p>§ 2 Aufgaben</p> <p>Das Zentrum für Krebsregisterdaten hat folgende Aufgaben:</p>	<p>Die Vorschrift beschreibt die Aufgaben des Zentrums für Krebsregisterdaten.</p>
<p>Nummer 1</p>	<p>zu Nummer 1</p>
<p>1. die Zusammenführung, Prüfung der Vollständigkeit und Schlüssigkeit sowie Auswertung der von den Landeskrebsregistern nach § 3 Absatz 1 übermittelten Daten, die Durchführung eines länderübergreifenden Datenabgleichs zur Feststellung von Mehrfachübermittlungen und die Rückmeldung an die Landeskrebsregister,</p>	<p>Gemäß Nummer 1 soll das Zentrum für Krebsregisterdaten die Daten der Landeskrebsregister bundesweit zusammenführen, prüfen und auswerten. Dabei erfolgt insbesondere die Prüfung der gelieferten Daten auf Plausibilität und auf Vollständigkeit der Erfassung von Krebsneuerkrankungen in den Landeskrebsregistern sowie die Feststellung von Mehrfachübermittlungen. Um dies zu gewährleisten führt das Zentrum für Krebsregisterdaten einen länderübergreifenden Datenabgleich durch und unterrichtet die Landeskrebsregister entsprechend.</p>
<p>Nummer 2</p>	<p>zu Nummer 2</p>
<p>2. die Erstellung, Pflege und Fortschreibung eines Datensatzes aus den von den Landeskrebsregistern nach § 3 Absatz 1 Nummer 1 bis 3 übermittelten und nach Nummer 1 geprüften Daten,</p>	<p>Nummer 2 beschreibt den Datensatz, der die Angaben nach § 3 Absatz 1 Nummern 1 bis 3 enthält (Gesamtdatensatz), und regelt seine Erstellung, Pflege und Fortschreibung.</p>
<p>Nummer 3</p>	<p>zu Nummer 3</p>
<p>3. die regelmäßige Schätzung und Analyse</p> <ol style="list-style-type: none"> a) der jährlichen Krebsneuerkrankungszahlen und Krebssterberaten, b) der Überlebensraten von Krebspatientinnen und Krebspatienten, c) der Stadienverteilung bei Diagnose der Krebskrankheit, d) weiterer Indikatoren des Krebsgeschehens, insbesondere Prävalenz, Erkrankungsrisiken und Sterberisiken sowie deren zeitliche Entwicklung, 	<p>Nummer 3 enthält Vorgaben, welche Schätzungen und Analysen durch das Zentrum für Krebsregisterdaten regelmäßig vorzunehmen sind.</p>
<p>Nummer 4</p>	<p>zu Nummer 4</p>
<p>4. die länderübergreifende Ermittlung regionaler Unterschiede bei ausgewählten Krebskrankheiten,</p>	<p>In Nummer 4 ist die länderübergreifende Ermittlung regionaler Unterschiede angesprochen. Die Landeskrebsregister werten ihre Daten – bezogen auf ihr Land – selbst aus. Dies reicht aber unter Umständen nicht aus, um die Häufung von Krebsfällen in bestimmten Regionen festzustellen. Ein Zentrum für Krebsregisterdaten mit</p>

	seinen länderübergreifenden Bezügen und Vergleichsmöglichkeiten schafft die Voraussetzungen, fundierte Aussagen zu räumlich gehäuft auftretenden Krebsfällen treffen zu können.
Nummer 5	zu Nummer 5
5. die Bereitstellung des Datensatzes nach Nummer 2 zur Evaluation gesundheitspolitischer Maßnahmen zur Krebsprävention, Krebsfrüherkennung, Krebsbehandlung und der Versorgung,	Aus den übermittelten und nach Nummer 2 aufbereiteten Daten können unter anderem Erkenntnisse zu Nutzen und Wirksamkeit gesundheitspolitischer Maßnahmen bezogen auf die Bevölkerung gewonnen werden. So kann festgestellt werden, ob und ggf. welche Wirkungen (z.B. Mortalitätsenkung, Stadien-Verschiebung) die Einführung bevölkerungsbezogener Früherkennungsprogramme hat. Deshalb sieht die Vorschrift vor, dass das Zentrum für Krebsregisterdaten den Datensatz auch Dritten zur Verfügung stellt, damit diese entsprechende Auswertungen vornehmen können. Die Nutzung richtet sich nach § 5.
Nummer 6	zu Nummer 6
6. die Durchführung von Analysen und Studien zum Krebsgeschehen,	Das Zentrum für Krebsregisterdaten kann auch eigene Analysen und Studien zu spezifischen Fragen des Krebsgeschehens durchführen.
Nummer 7	zu Nummer 7
7. die Erstellung eines umfassenden Berichts zum Krebsgeschehen in der Bundesrepublik Deutschland alle fünf Jahre,	Das Zentrum für Krebsregisterdaten erstellt alle fünf Jahre einen umfassenden Bericht zum Krebsgeschehen in der Bundesrepublik Deutschland unter Einbeziehung der bundesweit ausgewerteten Landeskrebsregisterdaten und weiterer Datenquellen (z.B. Gesundheitsberichterstattung). Dieser umfasst insbesondere Informationen zum Stand der onkologischen Versorgung, zu Maßnahmen der Prävention und Früherkennung sowie deren Inanspruchnahme. Er zeigt den krebsepidemiologischen Forschungsbedarf auf und stellt das Krebsgeschehen in Deutschland in einen internationalen Zusammenhang.
Nummer 8	zu Nummer 8
8. die Mitarbeit in wissenschaftlichen Gremien, europäischen und internationalen Organisationen mit Bezug zu Krebsregistrierung und Krebsepidemiologie.	Angesichts der zunehmenden Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Krebsepidemiologie wird dem Zentrum für Krebsregisterdaten die Aufgabe übertragen, in wissenschaftlichen

	<p>Gremien sowie europäischen und internationalen Organisationen mitzuwirken.</p> <p>Die Rechte und Aufgaben der Landeskrebsregister werden von den Regelungen des § 2 nicht berührt. Dies betrifft auch länderspezifische Auswertungen und Veröffentlichungen ebenso wie die Zusammenarbeit der Landeskrebsregister mit anderen europäischen Krebsregistern.</p>
§ 3 Datenübermittlung	
Absatz 1	zu Absatz 1
<p>(1) Die Landeskrebsregister übermitteln an das Zentrum für Krebsregisterdaten zur Erfüllung seiner Aufgaben nach § 2 spätestens bis 31. Dezember des übernächsten Jahres zu allen bis zum Ende eines Jahres erfassten Krebsneuerkrankungen folgende Daten:</p> <p>1. Angaben zur Person:</p> <p>a) Geschlecht,</p> <p>b) Monat und Jahr der Geburt,</p> <p>c) die ersten fünf Ziffern der Gemeindecennziffer des Wohnortes,</p>	<p>Die Vorschrift regelt zum einen den Zeitpunkt, bis zu dem die Landeskrebsregister ihre Daten an das Zentrum für Krebsregisterdaten übermitteln müssen. Das bedeutet beispielsweise, dass alle bis zum Jahr 2007 erfassten Krebsneuerkrankungen bis spätestens 31. Dezember 2009 an das Zentrum für Krebsregisterdaten gemeldet werden müssen. Damit haben die Landeskrebsregister ausreichend Zeit, den Datenabgleich für ihre Daten durchzuführen. Andererseits kann das Zentrum für Krebsregisterdaten seine Aufgaben – bezogen auf das Krebsgeschehen – zeitnah erfüllen. Ein zu früher Stichtag für die Datenübermittlung an das Zentrum für Krebsregisterdaten beinhaltet die Gefahr, dass noch nicht alle Krebsneuerkrankungen für das betreffende Jahr im jeweiligen Landeskrebsregister gemeldet wurden. Darüber hinaus macht die Datenübermittlung an das Zentrum für Krebsregisterdaten erst dann Sinn, wenn der jährliche Mortalitätsabgleich der jeweiligen Landeskrebsregister durchgeführt wurde.</p> <p>Zum anderen wird in der Vorschrift der Umfang der Daten festgelegt, der an das Zentrum für Krebsregisterdaten übermittelt werden muss. Die vorgegebenen Daten werden bereits jetzt routinemäßig von den meisten Landeskrebsregistern erhoben. Die Angaben zur Person ermöglichen lediglich Aussagen zur Verteilung von Krebserkrankungen bezogen auf Alter und Geschlecht. Sie erlauben eine regionale Zuordnung auf Kreisebene, ohne einen Rückschluss auf den Wohnort oder gar auf die einzelne Person zuzulassen.</p>

	ständig und in einem einheitlichen Format erfolgen. Die bevölkerungsbezogene Erfassung ist vollzählig, wenn alle im Beobachtungszeitraum aufgetretenen Krebserkrankungen erfasst wurden. Vollständig bedeutet in diesem Zusammenhang, dass der Datensatz alle geforderten Einzelangaben enthält. Flächendeckend heißt, dass es im definierten Einzugsgebiet des Landeskrebsregisters keine ausgenommenen Gebiete gibt, in denen Krebserkrankungen nicht erfasst werden sollen oder können. Zur Verbesserung und Sicherung der Datenqualität für weitergehende Analysen (z.B. für Überlebenszeitberechnungen) benötigen die Landeskrebsregister externe Daten zur Bezugsbevölkerung (Melderegisterdaten) und zu den Todesursachen (Mortalitätsdaten). Ein Mortalitätsabgleich und Melderegisterabgleich muss daher zeitnah durch die Landeskrebsregister erfolgen.
Satz 2	zu Satz 2
Die Daten klinischer Krebsregistrierung sind zu nutzen.	Satz 2 stellt sicher, dass auch die Daten der klinischen Krebsregister – soweit sie in den Ländern existieren – für die Aufgaben und Zwecke des Zentrums für Krebsregisterdaten genutzt werden können. Dadurch wird erreicht, dass die Erkenntnisse aus der Versorgung einbezogen werden können. Hierzu bedarf es der Zusammenarbeit zwischen den epidemiologischen und klinischen Krebsregistern in den Ländern.
§ 4 Kontrollnummer, Datenabgleich	Um fundierte epidemiologische Daten zum Krankheitsgeschehen zu liefern, sind bestimmte Qualitätsanforderungen erforderlich. Dazu gehört die Möglichkeit des Datenabgleichs, insbesondere zur Identifizierung von Mehrfachmeldungen. Die Vorschrift enthält die hierfür notwendigen Regelungen.
Absatz 1	zu Absatz 1
(1) Für den Datenabgleich der Landeskrebsregister untereinander und mit dem Zentrum für Krebsregisterdaten ist nach einem für alle Landeskrebsregister einheitlichen Verfahren, das die Wiederherstellung des Personenbezugs durch den Empfänger ausschließt, für jede an Krebs erkrankte Person eine eindeutige Kontrollnummer zu bilden.	Zusätzlich zu den epidemiologischen Daten soll die Übermittlung der Kontrollnummer an das Zentrum für Krebsregisterdaten erfolgen, um einen länderübergreifenden Datenabgleich zu ermöglichen. Die Generierung der Kontrollnummer muss für alle Landeskrebsregister und das Zentrum für Krebsregisterdaten nach einem einheitlichen Verfahren erfolgen, das die

	<p>Wiederherstellung des Personenbezugs durch den Empfänger, d.h. eine Wiedergewinnung der Identitätsdaten, ausschließt. Eine Abweichung von dieser einheitlichen Kontrollnummer durch einzelne Landeskrebsregister verhindert den bundesweiten Datenabgleich und macht damit die Identifizierung und Bearbeitung von Mehrfachübermittlungen zu einem Erkrankungsfall unmöglich.</p>
Absatz 2	zu Absatz 2
<p>(2) Die Kontrollnummer wird im Zentrum für Krebsregisterdaten getrennt von dem Datensatz nach § 3 Absatz 1 Nummer 1 bis 3 gespeichert und darf mit ihm nur zum Zweck des Datenabgleichs zusammengeführt werden. Nach Abschluss des Datenabgleichs, spätestens drei Jahre nach Übermittlung, ist die Kontrollnummer zu löschen.</p>	<p>Die Vorschrift regelt zum Zwecke des Datenschutzes die Aufbewahrung der Kontrollnummer organisatorisch und datentechnisch getrennt vom Gesamtdatensatz. Eine Zusammenführung ist ausschließlich zur Durchführung bundesweiter Abgleiche erlaubt. Die Kontrollnummer wird nach Abschluss des Datenabgleichs, spätestens aber drei Jahre nach Übermittlung durch die Landeskrebsregister, gelöscht. Zu diesem Zeitpunkt ist die Bereinigung der Landeskrebsregisterdaten abgeschlossen, so dass die Kontrollnummer nicht mehr benötigt wird.</p>
Absatz 3	zu Absatz 3
<p>(3) Das Bundesministerium für Gesundheit wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorgaben für die Bildung der Kontrollnummer nach Absatz 1 sowie für den Umgang mit den vom Zentrum für Krebsregisterdaten festgestellten Mehrfachübermittlungen der Landeskrebsregister festzulegen.</p>	<p>Die Vorschrift ermächtigt das Bundesministerium für Gesundheit, durch Rechtsverordnung einheitliche und verbindliche Vorgaben festzulegen, nach denen die in Absatz 1 genannte Kontrollnummer zu bilden ist, sowie Verfahren zum Umgang mit Mehrfachübermittlungen zu regeln. Hierzu gehören Festlegungen, nach denen Daten zu ein und demselben Krebserkrankungsfall, die von mehreren Landeskrebsregistern übermittelt wurden, einem Landeskrebsregister zuzuordnen sind. Die Rechtsverordnung bedarf der Zustimmung des Bundesrates.</p>
§ 5 Datennutzung	<p>Die Vorschrift regelt die Nutzung des Gesamtdatensatzes durch das Zentrum für Krebsregisterdaten, die Landeskrebsregister und Dritte.</p>
Absatz 1	zu Absatz 1
<p>(1) Das Zentrum für Krebsregisterdaten nutzt den Datensatz nach § 3 Absatz 1 Nummer 1 bis 3 zur Erfüllung seiner Aufgaben nach § 2 Nummer 3 bis 8.</p>	<p>Das Zentrum für Krebsregisterdaten kann den Gesamtdatensatz u.a. für Schätzungen und Analysen wichtiger Kenngrößen zum Krebsgeschehen sowie für die länderübergreifende Ermittlung regionaler Unterschiede nutzen. Auf der Grundlage des</p>

	Gesamtdatensatzes können Auswertungen zu spezifischen Fragen vorgenommen werden, z.B. für die Erstellung des alle fünf Jahre vorgesehenen Berichts zum Krebsgeschehen.
Absatz 2	zu Absatz 2
(2) Das Zentrum für Krebsregisterdaten stellt den Landeskrebsregistern auf Verlangen den in Absatz 1 genannten Datensatz zur Nutzung zur Verfügung. Die Weiterleitung an Dritte bedarf eines Antrags nach Absatz 3.	Für eine Nutzung des Gesamtdatensatzes durch die Landeskrebsregister bedarf es keines förmlichen Antrages. Ein solcher ist lediglich bei der Weiterleitung des Gesamtdatensatzes an Dritte erforderlich. Publikationen auf der Basis dieses Datensatzes erfolgen in Abstimmung mit dem Zentrum für Krebsregisterdaten.
Absatz 3	zu Absatz 3
(3) Das Zentrum für Krebsregisterdaten kann Dritten auf Antrag gestatten, den Datensatz nach Absatz 1 zu nutzen, soweit ein berechtigtes, insbesondere wissenschaftliches Interesse glaubhaft gemacht wird. Der Antrag ist, insbesondere zu Zweck und Umfang der Nutzung, zu begründen und wird dem Beirat zur Stellungnahme vorgelegt. Umfang der Nutzung und Veröffentlichungsrechte sind vertraglich zu regeln.	Die Nutzung des Gesamtdatensatzes oder von Teilen durch Dritte ist auf begründeten Antrag möglich, soweit ein berechtigtes Interesse besteht, z.B. zu wissenschaftlichen Zwecken. Eine Nutzung zu kommerziellen Zwecken ist ausgeschlossen. In dem Antrag sind u.a. Thema, Ziel und Umfang der Datennutzung, Qualifikation der Antragsteller sowie Art der Auswertung und Veröffentlichung anzugeben. Die im Gesetz vorgesehene Stellungnahme des Beirats erfolgt nach transparenten Verfahren und Kriterien. Bei positivem Votum des Beirats werden der Nutzungsumfang und Fragen der Veröffentlichung durch Vertrag zwischen Zentrum für Krebsregisterdaten und Antragsteller geregelt.
Absatz 4	zu Absatz 4
(4) Das Zentrum für Krebsregisterdaten veröffentlicht Auswertungen und stellt Auswertungswerkzeuge auf einer interaktiven Internetplattform zur Verfügung.	Um Auswertungen des Zentrums für Krebsregisterdaten öffentlich zugänglich zu machen, wird der Zugang über das Internet ermöglicht. Dort werden auch Auswertungswerkzeuge für die wissenschaftliche Arbeit bereitgestellt.
§ 6 Zusammenarbeit des Zentrums für Krebsregisterdaten mit den Landeskrebsregistern	
Absatz 1	zu Absatz 1
(1) Das Zentrum für Krebsregisterdaten übermittelt dem zuständigen Landeskrebsregister die nach § 2 Nummer 1 geprüften Daten sowie das Ergebnis der Vollzähligkeitsprüfung innerhalb von sechs Monaten nach deren Übermittlung nach § 3 Absatz	Aufgaben und Arbeit des Zentrums für Krebsregisterdaten und der Landeskrebsregister sind eng miteinander verzahnt: Gemäß § 3 Absatz 1 übermitteln die Landeskrebsregister die routinemäßig erhobenen Daten an das Zentrum für Krebsregisterdaten. Dieses unterstützt

1. Das Zentrum für Krebsregisterdaten unterrichtet die Landeskrebsregister über wesentliche Erkenntnisse, die sich aus der Datenauswertung nach § 2 Nummer 3 und 4 ergeben.	seinerseits die Landeskrebsregister bei ihren Aufgaben, z.B. in Hinblick auf die Ergebnisse der Datenprüfung und die Ermittlung der Vollzähligkeit. Hierfür ist im Gesetz eine Frist von sechs Monaten vorgesehen. Weitere Ergebnisse aus den Schätzungen und Analysen wichtiger Kenngrößen zum Krebsgeschehen oder aus länderübergreifenden Ermittlungen regionaler Unterschiede sind den Landeskrebsregistern zur Verfügung zu stellen.
Absatz 2	zu Absatz 2
(2) Das Zentrum für Krebsregisterdaten veröffentlicht im Einvernehmen mit den Landeskrebsregistern alle zwei Jahre einen Bericht zu Häufigkeiten und Entwicklungen von Krebserkrankungen in der Bundesrepublik Deutschland.	Das Zentrum für Krebsregisterdaten veröffentlicht im Einvernehmen mit den Landeskrebsregistern und in Zusammenarbeit mit der Gesellschaft der epidemiologischen Krebsregister in Deutschland e.V. (GEKID) den Bericht „Krebs in Deutschland“, in dem es vorrangig um die Aufbereitung der Krebsregisterdaten geht.
Absatz 3	zu Absatz 3
(3) Das Zentrum für Krebsregisterdaten entwickelt gemeinsam mit den Landeskrebsregistern Methoden und Standards zur einheitlichen Datenerfassung und Datenübermittlung sowie zur Analyse der Daten weiter. Dabei ist der aktuelle Stand der Technik zu beachten.	Zur einheitlichen Datenerfassung und Datenübermittlung sind harmonisierte Methoden und Standards erforderlich, die für die Landeskrebsregister und das Zentrum für Krebsregisterdaten gelten. Die Grundsätze hierfür sind vom Zentrum für Krebsregisterdaten und den Landeskrebsregistern, z.B. durch die Gesellschaft der epidemiologischen Krebsregister in Deutschland e.V., gemeinsam zu entwickeln.
§ 7 Inkrafttreten	Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

2.3.3 *Beratungsverlauf*

Im Fachdiskurs ¹⁴⁹⁹ bestand Einvernehmen in dem Ziel, eine qualitativ hochwertige Datenbasis über erfasste Krebserkrankungen für die gesamte Bundesrepublik Deutschland zu schaffen.

Die CDU/CSU-Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission, die CDU/CSU-Bundestagsfraktion sowie die SPD-Bundestagsfraktion brachten den Vorschlag ein, durch einfachgesetzliche Regelung ein nationales

⁴⁹⁹ AU 042, S. 44

Krebsregister zu schaffen.⁵⁰⁰ Durch die Verbesserung der Datenerfassung und des Datenaustauschs zwischen den Ländern werde eine solide Datenbasis für die Evaluation des Krebsgeschehens auf nationaler Ebene geschaffen. Grundlage hierfür sei die Verpflichtung zur Lieferung harmonisierter Daten aus allen Ländern.

Länderseitig⁵⁰¹ wurde dazu die Auffassung vertreten, ein nationales Krebsregister verbessere weder die Datenerfassung noch stelle es von vorneherein eine solidere Datenbasis dar. Mit der Dachdokumentation Krebs beim RKI gebe es bereits eine Stelle, die die Länderdaten für eine Auswertung auf nationaler Ebene zusammenführe und auswerte. Durch die Kooperation des RKI mit der Gesellschaft der epidemiologischen Krebsregister in Deutschland (GEKID) sei auch eine einheitliche Bewertung des nationalen Krebsgeschehens bereits gegeben. Wesentliche Voraussetzung dafür sei die fristgerechte Übermittlung von qualitativ hochwertigen Daten der Länderkrebsregister. Einige Länder hielten insoweit ggf. eine verbindliche Regelung für wünschenswert; diese sollte im Interesse von Datensparsamkeit und hochwertiger Datenqualität den von der 77. Gesundheitsministerkonferenz geforderten und bereits in vielen Ländern erfolgreich praktizierten Meldeweg über die klinischen Krebsregister an die epidemiologischen Krebsregister unterstützen. Der Austausch von Länderdaten sei in der Mehrzahl der Länderkrebsregistergesetze erfasst. Zudem stehe dem Bund gemäß Artikel 74 Absatz 1 Nr. 19 Grundgesetz bereits jetzt die Kompetenz zu, eine entsprechende einfachgesetzliche Regelung zu erlassen.

Nachdem die Vorsitzenden in ihrem Eckpunktepapier vom 23. Juni 2008 gebeten hatten, den Bedarf für ein zentrales Krebsregister zu prüfen⁵⁰², legte die Ministerin für Gesundheit, Ulla Schmidt (SPD)⁵⁰³, mit Schreiben vom 10. September 2008 der Arbeitsgruppe 3 einen Vorschlag für ein Nationales Krebsregister vor und regte an, die Klarstellung der Bundeskompetenz für ein Gesetz zur Errichtung eines Nationalen Krebsregisters im Rahmen der Arbeiten der Föderalismuskommission II weiter zu verfolgen.

500 AU 042, S. 44; K-Drs. 098 „Verbesserung der staatlichen Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Verwaltung von Bund und Ländern - Position der Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“, S. 18; K-Drs. 127 „Föderalismusreform II - Beschluss der SPD-Bundestagsfraktion“ S. 29; unterstützend auch DIE LINKE., K-Drs. 155 „Den solidarischen Föderalismus bewahren und erneuern“, S. 5.

501 AU 042, S. 44

502 K-Drs. 128, S. 6

503 AG 3 - 06

Die Länder⁵⁰⁴ waren der Auffassung, dass eine Diskussion der vorgelegten fachlichen Eckpunkte des BMG für eine einfachgesetzliche Regelung – unter Zugrundelegung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Artikel 74 Absatz 1 Nr. 19 Grundgesetz – in den entsprechenden Fachgremien noch erfolgen müsse.

Mit Schreiben vom 19. Januar 2009 übermittelten die Vertreter der Bundesseite in der Arbeitsgruppe 3 einen Diskussionsentwurf für ein Gesetz zur Einrichtung eines Nationalen Krebsregisters, welcher an die bereits vorgelegten Eckpunkte anknüpfte.⁵⁰⁵ Die Vorsitzenden sprachen sich in ihrem Vorsitzendenpapier vom 5. Februar 2009 zur 17. Sitzung der Kommission für die Errichtung eines Nationalen Krebsregisters durch einfaches Bundesgesetz aus⁵⁰⁶ und brachten den Entwurf in die Kommission ein. Das Problem habe hohe gesellschaftliche Bedeutung, sei es doch eines der bedeutendsten Gesundheitsthemen. Sie äußerten sich zuversichtlich, dass die Gesundheitsminister von Bund und Ländern das nationale Krebsregister zeitnah schaffen würden. Das Register werde fundierte Daten zum Krebsgeschehen in ganz Deutschland bereithalten und regionale sowie länderübergreifende Untersuchungen und Vergleiche ermöglichen. Zudem könnten wichtige Kenngrößen für die Beurteilung der Effektivität von Maßnahmen im Gesundheitswesen gewonnen werden.

In der 18. Kommissionssitzung am 12. Februar 2009 wurde dem so genannten fortgeschriebenen Vorsitzendenpapier mit großer Mehrheit zugestimmt⁵⁰⁷, in einer Interimsarbeitsgruppe sollte die Begleitgesetzgebung zur abschließenden Sitzung erarbeitet werden. Der Interimsarbeitsgruppe wurde seitens des Bundesministeriums für Gesundheit zu ihrer Sitzung am 26. Februar 2009 ein Gesetzentwurf für ein Bundeskrebsregisterdatengesetz vorgelegt. Sie sprach sich ganz überwiegend dafür aus, diesen Gesetzentwurf in die Begleitgesetzgebung zur Föderalismusreform aufzunehmen. Vor diesem Hintergrund wurde den Gesundheitsministerien der Länder unter dem Vorsitz von Staatssekretär Dr. Klaus-Theo Schröder, Bundesministerium für Gesundheit (BMG), am 2. März 2009 Gelegenheit gegeben, zu dem vom BMG erstellten Entwurf politisch Stellung zu nehmen. Dabei wurde grundsätzlich Einvernehmen erzielt, den Gesetzentwurf in die Begleitgesetzgebung aufzunehmen.⁵⁰⁸

504 AG 3 - 07, S. 3

505 K-Drs. 157

506 *Vorsitzendenpapier für die Klausurtagung am 5.2.2009, S. 13 f.*

507 *Protokoll 18. Sitzung, S. 590 D; ausdrücklich positiv MdB Bodo Ramelow (DIE LINKE.), Protokoll 17. Sitzung, S. 500 B.*

508 *Zu offenen Detailfragen s. Ergebnisvermerk der Sitzung vom 2.3.2009.*

2.4 Steuerverwaltung und Kompetenzzuordnungen im Steuerrecht

2.4.1 Ausgangslage und Problemstellung

Nach Artikel 108 Absatz 2 Grundgesetz werden die Steuern durch Landesfinanzbehörden verwaltet, sofern das Grundgesetz nicht in Artikel 108 Absatz 1 Grundgesetz für einzelne Bereiche – wie z. B. hinsichtlich der besonderen Verbrauchsteuern – die Verwaltung durch Bundesfinanzbehörden bestimmt. Danach verwalten die Landesfinanzbehörden u. a. auch die bedeutsamen und aufkommensträchtigen Gemeinschaftssteuern (Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer), diese allerdings im Auftrag des Bundes gem. Artikel 108 Absatz 3 Grundgesetz.

Aus Sicht der Bundesregierung, der Bundestagsfraktionen von SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Länder Berlin und Brandenburg gibt es Defizite im Bereich des Steuervollzugs, die mit dem in der Verfassung angelegten System des Steuerföderalismus in unmittelbarem Zusammenhang stehen. Rechtsrahmen und gegenwärtige Praxis des Steuerföderalismus in Deutschland erzeugten Reibungsverluste und erschwerten eine zielorientierte und konsequente Modernisierung. Die Genannten schlugen vor, durch die Übertragung der Verwaltungskompetenz für die Gemeinschaftssteuern auf den Bund eine Bundessteuerverwaltung einzurichten.⁵⁰⁹ Hilfsweise wurden vom Bundesministerium der Finanzen⁵¹⁰ mit Unterstützung der SPD-Bundestagsfraktion⁵¹¹ verschiedene Einzelmaßnahmen zur Steigerung von Effizienz und Effektivität im Steuervollzug vorgeschlagen, u. a.:

- eine klarstellende verfassungsrechtliche Verankerung des allgemeinen fachlichen Weisungsrechts des Bundes,
- die Übernahme der Groß- und Konzernprüfung durch den Bund,
- die Zentralisierung des Steuerabzugsverfahrens bei beschränkt Steuerpflichtigen (§ 50a EStG),
- die Einräumung einer Weisungsbefugnis des Bundeszentralamts für Steuern bei der Koordinierung von Prüfungsmaßnahmen in grenz- und länderübergreifenden Fällen,

509 Vgl. AU 041, S. 4 - 10, K-Drs. 098 „Verbesserung der staatlichen Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Verwaltung von Bund und Ländern - Position der Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission zur Modernisierung der Bundesländer-Finanzbeziehungen“, S. 20 - 27, unterstützend auch K-Drs. 055 Gutachten des Bundesrechnungshofes, S. 55 - 74.

510 Vgl. AU 041, S. 13 f., 18 - 29 mit Stellungnahmen; Vortrag von Bundesminister Peer Steinbrück, Protokoll 13. Sitzung, S. 380 D bis 386 A und K-Drs. 109.

511 K-Drs. 127, S. 37 - 40

- die Einrichtung einer beim Bund zentralisierten Clearingstelle im Falle einer EU-weiten gemeinsamen konsolidierten Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage sowie
- sonstige Maßnahmen in den Bereichen Informationstechnik, darunter Zugriff des Bundes auf Steuerdaten der Länder, Priorisierung der Entwicklung von IT-Verfahren durch den Bund, Anweisung des Einsatzes bundeseinheitlicher IT-Verfahren und
- im Bereich Verwaltungscontrolling die Bestimmung bundesweit einheitlicher Vollzugsziele.

Daneben forderte der Bund die Übertragung der Verwaltungskompetenz für die Versicherungssteuer.⁵¹²

Die Mehrheit der Länder und die Bundestagsfraktion der CDU/CSU sahen dagegen in der bestehenden föderalen Kompetenzverteilung im Bereich der Steuerverwaltung kein strukturbedingtes Hindernis für einen effizienten Steuervollzug.⁵¹³ Unabhängig davon strebte auch die Mehrheit der Länder in der Kommission an, die in jedem Verwaltungsapparat vorhandenen Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung auszuschöpfen. Hierzu hielten sie jedoch Verbesserungen im Rahmen der bestehenden Strukturen für ausreichend. Im Grundsatz teilte auch die CDU/CSU-Fraktion diese Haltung⁵¹⁴, sie unterstützte aber verschiedene Einzelvorschläge des Bundesministeriums der Finanzen, wie etwa die Einführung eines allgemeinen fachlichen Weisungsrechts und die Übertragung der Verwaltungskompetenz für die Versicherungssteuer. Auch seitens der FDP-Fraktion wurden einzelne Maßnahmen wie die Übertragung der Groß- und Konzernprüfung oder das allgemeine fachliche Weisungsrecht unterstützt.

Nach Auffassung der Mehrheit der Länder obliege es zunächst dem Bund, die mit Einführung des § 21a Finanzverwaltungsgesetz (FVG) im Zuge der Föderalismusreform I geschaffenen Einflussmöglichkeiten besser zu nutzen, bevor über weitere Einzelbefugnisse nachgedacht werden könne.⁵¹⁵ Weiter schlugen die Länder vor, der Bund möge die Kraftfahrzeugsteuer (Ertragshoheit und Verwaltungskompetenz) gegen einen adäquaten, vollständigen, dauerhaften und dynamischen Ausgleich übernehmen.⁵¹⁶

512 Auch CDU/CSU-Bundestagsfraktion, K-Drs. 123

513 AU 041, S. 4, 7 - 9, 10

514 Vgl. K-Drs. 003, S. 14 f., K-Drs. 123, S. 12.

515 AU 041, S. 12

516 AU 041, S. 16

2.4.2 **Empfehlungen der Kommission**

2.4.2.1 *Steuerverwaltung*

Bei der Steuerverwaltung sollen Effizienz- und Effektivitätsverbesserungen erreicht werden.

Die Kommission empfahl, verschiedene gesetzliche Maßnahmen im Bereich der Steuerverwaltung, die die Außenprüfung, den Datenzugriff, das Verwaltungscontrolling und das Steuerabzugsverfahren für beschränkt Steuerpflichtige betreffen, mit Änderungen im Finanzverwaltungsgesetz (FVG), im Einkommensteuergesetz (EStG) sowie in der Durchführungsverordnung zum Einkommensteuergesetz (EStDV) in die Begleitgesetzgebung zur Föderalismusreform II aufzunehmen.

a) **Außenprüfung**

Durch Änderungen in § 19 FVG soll die Mitwirkung des Bundeszentralamtes für Steuern an Außenprüfungen gestärkt werden.⁵¹⁷

Gesetzestext	Begründung
§ 19 FVG (Mitwirkung des Bundeszentralamtes für Steuern an Außenprüfungen) (1) Das Bundeszentralamt für Steuern ist zur Mitwirkung an Außenprüfungen berechtigt, die durch Landesfinanzbehörden durchgeführt werden. Es kann verlangen, dass bestimmte von ihm namhaft gemachte Betriebe zu einem bestimmten Zeitpunkt geprüft werden.	
(2) Das Bundeszentralamt für Steuern bestimmt Art und Umfang seiner Mitwirkung. Die Landesfinanzbehörden machen dem Bundeszentralamt für Steuern auf Anforderung alle den Prüfungsfall betreffenden Unterlagen zugänglich und erteilen die erforderlichen Auskünfte.	(2) – neu Bund und Länder beabsichtigen, mit der Änderung des FVG die bereits bestehende Bund-Länder-Arbeitsteilung im Bereich der Betriebsprüfung zu vertiefen und Kommunikationsstrukturen mit Hilfe eindeutiger Zuständigkeitsregelungen effizient zu organisieren.
(3) Im Einvernehmen mit den zuständigen Landesfinanzbehörden kann das Bundeszentralamt für Steuern im Auftrag des zuständigen Finanzamtes Außenprüfungen durchführen. Das gilt insbesondere bei	

⁵¹⁷ K-Drs.174, S. 44 f.

<p>Prüfungen von Auslandsbeziehungen und bei Prüfungen, die sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstrecken.</p>	
<p>(4) Ist bei der Auswertung des Prüfungsberichts oder im Rechtsbehelfsverfahren beabsichtigt, von den Feststellungen des Bundeszentralamts für Steuern abzuweichen, so ist hierüber Einvernehmen mit dem Bundeszentralamt für Steuern zu erzielen. Dies gilt auch für die in diesen Fällen zu erteilenden verbindlichen Zusagen nach § 204 der Abgabenordnung. Wird kein Einvernehmen erzielt, kann die Frage dem Bundesministerium der Finanzen zur Entscheidung vorgelegt werden.</p>	<p>(4) – neu Die Regelung soll sicherstellen, dass die vom Bundeszentralamt für Steuern bei einer Außenprüfung festgestellten Sachverhalte nicht ohne deren Einvernehmen im weiteren Verfahren unberücksichtigt bleiben. Dies dient der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und der Einheitlichkeit des Steuervollzugs. Im Übrigen wird die Zuständigkeit der Länder für den Vollzug der Steuergesetze nicht berührt. Das Letztentscheidungsrecht des Bundesministeriums der Finanzen für Fälle, in denen ein Einvernehmen zwischen der Landesfinanzbehörde und dem Bundeszentralamt für Steuern nicht erzielt werden kann, ist Ausfluss des Einzelweisungsrechts des Bundes.</p>
<p>(5) Das Bundeszentralamt für Steuern kann verlangen, dass bestimmte von ihm namhaft gemachte Steuerpflichtige, die nach § 193 der Abgabenordnung der Außenprüfung unterliegen, geprüft werden und Regelungen zur Durchführung und zu Inhalten der Außenprüfung dieser Steuerpflichtigen festlegen. Es wirkt in diesen Fällen an der jeweiligen Außenprüfung mit. Dies gilt insbesondere in Fällen, in denen die Gleichmäßigkeit der Rechtsanwendung in mehreren Betrieben sicherzustellen ist, sowie in den Fällen des Absatzes 3 Satz 2.</p>	<p>(5) – neu Das bisher nur für Betriebe geltende Benennungsrecht des Bundeszentralamts für Steuern wird erweitert. Zukünftig sollen auch Steuerpflichtige mit bedeutenden Einkünften (d.h. Steuerpflichtige, bei denen die Summe der positiven Einkünfte im Sinne des § 2 Absatz 1 Nr. 4 bis 7 Einkommensteuergesetz über 500 000 Euro im Kalenderjahr liegt) vom Bundeszentralamt für Steuern für eine Prüfung durch die Landesfinanzbehörde benannt werden können. Das Bundeszentralamt für Steuern hat wie bisher die Möglichkeit, sich an diesen Prüfungen zu beteiligen. Die Neuregelung dient der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und wurde auch vom Bundesrechnungshof und dem Rechnungsprüfungsausschuss gefordert.</p>

b) Datenzugriff

Durch Änderung des § 21 FVG wird ein Zugang des Bundes zu anonymisierten Daten des Steuervollzugs der Länder insbesondere für Zwecke der Gesetzesfolgenabschätzung gewährleistet.⁵¹⁸

⁵¹⁸ K-Drs. 174, S. 46 f.

§ 21 FVG (Auskunfts- und Teilnahmerechte)	Begründung
<p>(6) Soweit die dem Bund ganz oder zum Teil zufließenden Steuern von Landesfinanzbehörden verwaltet werden, stellen die Länder den Bundesfinanzbehörden anonymisierte Daten des Steuervollzugs zur eigenständigen Auswertung insbesondere für Zwecke der Gesetzesfolgenabschätzung zur Verfügung.</p>	<p>(6) – neu Im Gesetzgebungsverfahren sind jeweils alle zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Abschätzung der Gesetzesfolgen zu nutzen. Die auf Grundlage des Gesetzes über Steuerstatistiken in den Steuerverwaltungen der Länder erhobenen Daten sind für eine belastbare Gesetzesfolgenabschätzung insbesondere wegen ihrer mangelnden Aktualität unzureichend; sie bedürfen der Ergänzung durch den Zugriff auf zeitnahe Daten des Steuervollzugs.</p> <p>Gleiches gilt für die Vorausschätzung des laufenden Steueraufkommens für Zwecke der Haushaltsaufstellung, auch hier sind weitere Daten aus den automatisierten Besteuerungsverfahren zur Verbesserung der Qualität der Aufkommens- und Verteilungsprognose notwendig.</p> <p>Für den Bund ist daher ein autonomer Zugang zu den operativen Daten des Steuervollzugs der Länder notwendig. Dieser Zugang soll über die neue Vorschrift gewährleistet werden.</p> <p>In zunehmendem Umfang entscheidet sich der Gesetzgeber darüber hinaus dazu, länderübergreifend die Wirkung der von ihm gesetzlich geregelten Maßnahmen innerhalb bestimmter Zeitvorgaben zu evaluieren. Hierauf muss sich die retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung einrichten. Auch für diese Aufgabe müssen die vorhandenen steuerstatistischen Daten unmittelbar nach ihrer Verfügbarkeit genutzt werden können.</p>

c) Verwaltungsvollzug

Durch Änderungen des § 21a FVG werden die Aufgaben und Befugnisse des Bundesministeriums der Finanzen und der Finanzbehörden der Länder zur Gewährleistung eines gleichmäßigen, effektiven und effizienten Vollzugs der Steuergesetze präzisiert. Die neu eingefügten Absätze 2 und 4 bilden die Grundlage für die Vereinbarung verbindlicher bilateraler Vollzugsziele zwischen dem Bundesministerium der Finanzen und den obersten Finanzbehörden der Länder.⁵¹⁹

⁵¹⁹ K-Drs. 174, S. 47 f.

§ 21a FVG (Allgemeine Verfahrensgrundsätze)	Begründung
<p>(1) Zur Verbesserung und Erleichterung des Vollzugs von Steuergesetzen und im Interesse des Zieles der Gleichmäßigkeit der Besteuerung bestimmt das Bundesministerium der Finanzen mit Zustimmung der obersten Finanzbehörden der Länder einheitliche Verwaltungsgrundsätze, Regelungen zur Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern und erteilt allgemeine fachliche Weisungen. Die Zustimmung gilt als erteilt, wenn eine Mehrheit der Länder nicht widerspricht. Initiativen zur Festlegung der Angelegenheiten des Satzes 1 kann das Bundesministerium der Finanzen allein oder auf gemeinsame Veranlassung von mindestens vier Ländern ergreifen.</p>	<p>Absatz 1 ist bis auf die Herausnahme der Bestimmung der Vollzugsziele unverändert. Diese wird nunmehr in Absatz 2 gesondert geregelt.</p>
<p>(2) Die oberste Finanzbehörde jedes Landes vereinbart mit dem Bundesministerium der Finanzen bilateral Vollzugsziele für die Steuerverwaltung des Landes auf der Grundlage eines vom Bundesministerium der Finanzen mit Zustimmung der obersten Finanzbehörden der Länder bestimmten Rahmenkatalogs maßgebender Leistungskennzahlen. Die Zustimmung gilt als erteilt, wenn eine Mehrheit der Länder nicht widerspricht.</p>	<p>Der neu eingefügte Absatz 2 der Regelung soll eine Basis für die Vereinbarung bilateraler Vollzugsziele zwischen dem Bundesministerium der Finanzen und den obersten Finanzbehörden der jeweiligen Länder schaffen. Die Vollzugsziele beschreiben konkrete Maßnahmen mit dem Ziel der effektiven und effizienten Gestaltung des Steuervollzugs (operationale Vollzugsziele). Sie dienen insbesondere als Orientierungsgröße zur Planung und Sollgröße zur weiteren Überwachung der Zielerreichung. Grundlage der Vereinbarung ist ein vom Bundesministerium der Finanzen mit Zustimmung der obersten Finanzbehörden der Länder bestimmter Rahmenkatalog maßgebender Leistungskennzahlen. Die Zustimmung zum Grundlagenkatalog gilt als erteilt, wenn eine Mehrheit der Länder nicht widerspricht. Im Ergebnis wird damit, ausgehend von den unterschiedlichen Situationen der einzelnen Länder, durch gezielte Maßnahmen eine Gesamtsteuerung nach bundeseinheitlichen Maßstäben ermöglicht.</p>
<p>(3) Die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder überprüfen regelmäßig die Erfüllung der vereinbarten Vollzugsziele. Hierzu übermitteln die obersten Finanzbehörden der Länder dem Bundesministerium der Finanzen die erforderlichen Daten.</p>	<p>Der neue Absatz 3 entspricht Absatz 2 der aktuell geltenden Regelung. Bezüglich der bilateral vereinbarten Vollzugsziele wurde er redaktionell an den Wortlaut des neuen Absatzes 2 angepasst.</p>

(4) Vereinbarungen nach Absatz 2 sind für die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder verbindlich.	Der neue Absatz 4 stellt klar, dass die bilateral für die Steuerverwaltung vereinbarten Vollzugsziele für die jeweils oberste Finanzbehörde des Landes und das Bundesministerium der Finanzen verbindlich sind.
--	--

d) Steuerabzugsverfahren für beschränkt Steuerpflichtige

Das Steuerabzugsverfahren für beschränkt Steuerpflichtige soll mit entsprechenden Änderungen in §§ 50, 50a, 52 EStG, §§ 73d, 73e, 73g, 84 EStDV und § 5 FVG beim Bundeszentralamt für Steuern zentralisiert werden.⁵²⁰

§ 50 Absatz 2 EStG
(Sondervorschriften für beschränkt Steuerpflichtige)

<p>...</p> <p>(2) Die Einkommensteuer für Einkünfte, die dem Steuerabzug vom Arbeitslohn oder vom Kapitalertrag oder dem Steuerabzug auf Grund des § 50a unterliegen, gilt bei beschränkt Steuerpflichtigen durch den Steuerabzug als abgegolten. Satz 1 gilt nicht</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. für Einkünfte eines inländischen Betriebs; 2. wenn nachträglich festgestellt wird, dass die Voraussetzungen der unbeschränkten Einkommensteuerpflicht im Sinne des § 1 Absatz 2 oder Absatz 3 oder des § 1a nicht vorgelegen haben; § 39 Absatz 5a ist sinngemäß anzuwenden; 3. in Fällen des § 2 Absatz 7 Satz 3; 4. für Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit im Sinne des § 49 Absatz 1 Nr. 4, <ol style="list-style-type: none"> a) wenn auf Grund des § 39d Absatz 2 eine Eintragung auf der Bescheinigung im Sinne des § 39d Absatz 1 Satz 3 erfolgt ist, oder b) wenn die Veranlagung zur Einkommensteuer beantragt wird (§ 46 Absatz 2 Nr. 8); 	
---	--

⁵²⁰ K- Drs. 174, S. 49 - 57

<p>5. für Einkünfte im Sinne des § 50a Absatz 1 Nr. 1, 2 und 4, wenn die Veranlagung zur Einkommensteuer beantragt wird.</p> <p>In den Fällen des Satzes 2 Nr. 4 erfolgt die Veranlagung durch das Betriebsstättenfinanzamt, das die Bescheinigung nach § 39d Absatz 1 Satz 3 erteilt hat.</p> <p>Bei mehreren Betriebsstättenfinanzämtern ist das Betriebsstättenfinanzamt zuständig, in dessen Bezirk der Arbeitnehmer zuletzt beschäftigt war.</p> <p>Bei Arbeitnehmern mit Steuerklasse VI ist das Betriebsstättenfinanzamt zuständig, in dessen Bezirk der Arbeitnehmer zuletzt unter Anwendung der Steuerklasse I beschäftigt war.</p> <p>Ist keine Bescheinigung nach § 39d Absatz 1 Satz 3 erteilt worden, ist das Betriebsstättenfinanzamt zuständig, in dessen Bezirk der Arbeitnehmer zuletzt beschäftigt war.</p> <p>Satz 2 Nr. 4 Buchstabe b und Nr. 5 gilt nur für Staatsangehörige eines Mitgliedsstaats der Europäischen Union oder eines anderen Staates, auf den das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum Anwendung findet, die im Hoheitsgebiet eines dieser Staaten ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben.</p>	
<p>In den Fällen des Satzes 2 Nr. 5 erfolgt die Veranlagung durch das Bundeszentralamt für Steuern.</p>	<p>Mit der Änderung wird die Zuständigkeit für die Antragsveranlagung des § 50 Absatz 2 Nr. 5 EStG dem Bundeszentralamt für Steuern zugewiesen. Damit werden das Steuerabzugsverfahren nach § 50a Absatz 1 EStG (Finanzamt, an das der Steuerabzug abzuführen und bei dem die Steueranmeldung einzureichen ist) und die auf Antrag im Nachhinein erfolgende Veranlagung bei einer Finanzbehörde zentralisiert. Die Maßnahme dient der Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Sie vermeidet Zweifelsfragen über das aufgrund der Vorschriften der Abgabenordnung im Einzelfall zuständige Finanzamt und erleichtert das Besteuerungsverfahren für Steuerpflichtige und Finanzverwaltung.</p> <p>Einer gesonderten Zuständigkeitsregelung für die Veranlagung von beschränkt steuerpflichtigen Körperschaften, die nach § 32 Absatz 2 Nr. 2 KStG für die Einkünfte im Sinne des § 50a Absatz 1 Nr. 1, 2 und 4</p>

	ESTg eine Veranlagung beantragen, bedarf es nicht. Nach § 31 Absatz 1 Satz 1 KStG gilt die Regelung des § 50 Absatz 2 Satz 8 EStG für das KStG entsprechend.
--	--

**§ 50a Absätze 3 und 5 EStG
(Steuerabzug für beschränkt Steuerpflichtige)**

<p>...</p> <p>(3) Der Schuldner der Vergütung kann von den Einnahmen in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1, 2 und 4 mit ihnen in unmittelbarem wirtschaftlichem Zusammenhang stehende Betriebsausgaben oder Werbungskosten abziehen, die ihm ein beschränkt Steuerpflichtiger in einer für das Bundeszentralamt für Steuern nachprüfaren Form nachgewiesen hat oder die vom Schuldner der Vergütung übernommen worden sind. Dies gilt nur, wenn der beschränkt Steuerpflichtige Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats der Europäischen Union oder eines anderen Staates ist, auf den das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum Anwendung findet, und im Hoheitsgebiet eines dieser Staaten seinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt hat. Es gilt entsprechend bei einer beschränkt steuerpflichtigen Körperschaft, Personenvereinigung oder Vermögensmasse im Sinne des § 32 Absatz 4 des Körperschaftsteuergesetzes. In diesen Fällen beträgt der Steuerabzug von den nach Abzug der Betriebsausgaben oder Werbungskosten verbleibenden Einnahmen (Nettoeinnahmen), wenn</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. der Gläubiger der Vergütung eine natürliche Person ist, 30 Prozent, 2. der Gläubiger der Vergütung eine Körperschaft, Personenvereinigung oder Vermögensmasse ist, 15 Prozent. <p>...</p> <p>(5) Die Steuer entsteht in dem Zeitpunkt, in dem die Vergütung dem Gläubiger zufließt.</p> <p>In diesem Zeitpunkt hat der Schuldner der Vergütung den Steuerabzug für Rechnung des Gläubigers (Steuerschuldner) vorzunehmen.</p> <p>Er hat die innerhalb eines Kalendervierteljahres einbehaltene Steuer jeweils bis</p>	<p>Das Steuerabzugsverfahren gemäß § 50a Absatz 1 EStG wird beim Bundeszentralamt für Steuern zentralisiert, um die Gleichmäßigkeit der Besteuerung zu gewährleisten. Die Zentralisierung ist erforderlich, weil – bedingt durch die EuGH-Rechtsprechung – das Steuerabzugsverfahren an Komplexität zugenommen hat. So sind nunmehr schon im Steuerabzugsverfahren Betriebsausgaben und Werbungskosten des beschränkt Steuerpflichtigen zu berücksichtigen.</p>
---	---

<p>zum zehnten des dem Kalendervierteljahr folgenden Monats an das Bundeszentralamt für Steuern abzuführen.</p> <p>Der Schuldner der Vergütung haftet für die Einbehaltung und Abführung der Steuer.</p> <p>Der Steuerschuldner kann in Anspruch genommen werden, wenn der Schuldner der Vergütung den Steuerabzug nicht vordruckmäßig vorgenommen hat.</p> <p>Der Schuldner der Vergütung ist verpflichtet, dem Gläubiger auf Verlangen die folgenden Angaben nach amtlich vorgeschriebenem Muster zu bescheinigen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. den Namen und die Anschrift des Gläubigers, 2. die Art der Tätigkeit und Höhe der Vergütung in Euro, 3. den Zahlungstag, 4. den Betrag der einbehaltenen und abgeführten Steuer nach Absatz 2 oder Absatz 3. <p>5. entfällt.</p> <p>..</p> <p>.</p>	<p>Da der Steuerabzug künftig einheitlich an das Bundeszentralamt für Steuern abzuführen ist, wird in der Bescheinigung über den Steuerabzug die Angabe des Finanzamts, an das der Steuerabzug abgeführt worden ist, entbehrlich.</p>
--	---

§ 52 EStG Anwendungsvorschriften

<p>§ 52 wird wie folgt geändert:</p> <p>a) Dem Absatz 58 wird folgender Satz angefügt:</p> <p>„Der Zeitpunkt der erstmaligen Anwendung des § 50 Absatz 2 in der Fassung des wird durch eine Rechtsverordnung der Bundesregierung bestimmt, die der Zustimmung des Bundesrats bedarf; dieser Zeitpunkt darf nicht vor dem 31. Dezember 2011 liegen.“</p> <p>b) Dem Absatz 58a wird folgender Satz angefügt:</p> <p>„Der Zeitpunkt der erstmaligen Anwendung des § 50a Absätze 3 und 5 in der Fassung wird durch eine Rechtsverordnung der Bundesregierung bestimmt,</p>	<p>Der Anwendungszeitpunkt für den Übergang des Steuerabzugsverfahrens auf das Bundeszentralamt für Steuern wird durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrats bestimmt und kann so an den verwaltungstechnischen Erfordernissen bei der Abwicklung des Übergangs der Zuständigkeiten ausgerichtet werden.</p>
--	---

die der Zustimmung des Bundesrats bedarf; dieser Zeitpunkt darf nicht vor dem 31. Dezember 2011 liegen.“	
--	--

§ 73d EStDV Aufzeichnungen, Aufbewahrungspflichten, Steueraufsicht

<p>(1) ¹Der Schuldner der Vergütungen im Sinne des § 50a Absatz 1 des Gesetzes (Schuldner) hat besondere Aufzeichnungen zu führen. ²Aus den Aufzeichnungen müssen ersichtlich sein:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Name und Wohnung des beschränkt steuerpflichtigen Gläubigers (Steuerschuldners), 2. Höhe der Vergütungen in Euro, 3. Höhe und Art der von der Bemessungsgrundlage des Steuerabzugs abgezogenen Betriebsausgaben oder Werbungskosten, 4. Tag, an dem die Vergütungen dem Steuerschuldner zugeflossen sind, 5. Höhe und Zeitpunkt der Abführung der einbehaltenen Steuer. <p>³Er hat in Fällen des § 50a Absatz 3 des Gesetzes die von der Bemessungsgrundlage des Steuerabzugs abgezogenen</p>	
<p>Betriebsausgaben oder Werbungskosten und die Staatsangehörigkeit des beschränkt steuerpflichtigen Gläubigers in einer für das Bundeszentralamt für Steuern nachprüfbaren Form zu dokumentieren.</p>	<p>Der Steuerabzug nach § 50a Absatz 1 EStG ist künftig beim Bundeszentralamt für Steuern vorzunehmen (vgl. § 50a Absatz 5 Satz 3).</p> <p>§ 73d EStDV wird entsprechend angepasst.</p>

§ 73e EStDV (Einbehaltung, Abführung und Anmeldung der Steuer von Vergütungen im Sinne des § 50a Absatz 1 und 7 des Gesetzes (§ 50a Absatz 5 des Gesetzes))

<p>Der Schuldner hat die innerhalb eines Kalendervierteljahres einbehaltene Steuer von Vergütungen im Sinne des § 50a Absatz 1 des Gesetzes unter der Bezeichnung „Steuerabzug von Vergütungen im Sinne des § 50a Absatz 1 des Einkommensteuergesetzes“ jeweils bis zum zehnten des dem Kalendervierteljahr folgenden Monats an das Bundeszentralamt für Steuern abzuführen. Bis zum gleichen Zeitpunkt hat der Schuldner dem Bun-</p>	<p>Der Steuerabzug nach § 50a Absatz 1 EStG ist künftig beim Bundeszentralamt für Steuern vorzunehmen (vgl. § 50a Absatz 5 Satz 3).</p> <p>§ 73e EStDV wird entsprechend angepasst</p>
--	--

<p>deszentralamt für Steuern eine Steueranmeldung über den Gläubiger, die Höhe der Vergütungen im Sinne des § 50a Absatz 1 des Gesetzes, die Höhe und Art der von der Bemessungsgrundlage des Steuerabzugs abgezogenen Betriebsausgaben oder Werbungskosten und die Höhe des Steuerabzugs zu übersenden. Satz 2 gilt entsprechend, wenn ein Steuerabzug auf Grund der Vorschrift des § 50a Absatz 2 Satz 3 oder Absatz 4 Satz 1 des Gesetzes nicht vorzunehmen ist oder auf Grund eines Abkommens zur Vermeidung der Doppelbesteuerung nicht oder nicht in voller Höhe vorzunehmen ist. Die Steueranmeldung ist nach amtlich vorgeschriebenem Vordruck auf elektronischem Weg zu übermitteln, nach Maßgabe der Steuerdaten Übermittlungsverordnung vom 28. Januar 2003 (BGBl. I S. 139), geändert durch die Verordnung vom 20. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3380), in der jeweils geltenden Fassung. Auf Antrag kann das Bundeszentralamt für Steuern zur Vermeidung unbilliger Härten auf eine elektronische Übermittlung verzichten; in diesem Fall ist die Steueranmeldung vom Schuldner oder von einem zu seiner Vertretung Berechtigten zu unterschreiben. Ist es zweifelhaft, ob der Gläubiger beschränkt oder unbeschränkt steuerpflichtig ist, so darf der Schuldner die Einbehaltung der Steuer nur dann unterlassen, wenn der Gläubiger durch eine Bescheinigung des nach den abgabenrechtlichen Vorschriften für die Besteuerung seines Einkommens zuständigen Finanzamts nachweist, dass er unbeschränkt steuerpflichtig ist. Die Sätze 1, 2, 4 und 5 gelten entsprechend für die Steuer nach § 50a Absatz 7 des Gesetzes mit der Maßgabe, dass die Steuer an das Finanzamt abzuführen und bei dem Finanzamt anzumelden ist, das den Steuerabzug angeordnet hat.</p>	
---	--

§ 73g EStDV Haftungsbescheid

<p>(1) Ist die Steuer nicht ordnungsmäßig einbehalten oder abgeführt, so hat das Bundeszentralamt für Steuern oder das zuständige Finanzamt die Steuer von dem Schuldner, in den Fällen des § 73f von dem dort bezeichneten Rechtsträger,</p>	<p>Der Steuerabzug nach § 50a Absatz 1 EStG ist künftig beim Bundeszentralamt für Steuern vorzunehmen (vgl. § 50a Absatz 5 Satz 3). § 73g EStDV wird entsprechend angepasst.</p>
---	--

<p>durch Haftungsbescheid oder von dem Steuerschuldner durch Steuerbescheid anzufordern.</p> <p>(2) Der Zustellung des Haftungsbescheids an den Schuldner bedarf es nicht, wenn der Schuldner die einbehaltene Steuer dem Bundeszentralamt für Steuern oder dem Finanzamt ordnungsmäßig angemeldet hat (§ 73e) oder wenn er vor dem Bundeszentralamt für Steuern oder dem Finanzamt oder einem Prüfungsbeamten des Bundeszentralamts für Steuern bzw. des Finanzamts seine Verpflichtung zur Zahlung der Steuer schriftlich anerkannt hat.</p>	
--	--

§ 84 EStDV Anwendungsvorschriften

<p>§ 84 Absatz 3h wird folgender Satz angefügt:</p> <p>„Der Zeitpunkt der erstmaligen Anwendung des § 73d Absatz 1 Satz 3 des § 73e Sätze 1, 2 und 5 sowie des § 73g Absätze 1 und 2 in der Fassung wird durch eine Rechtsverordnung der Bundesregierung bestimmt, die der Zustimmung des Bundesrats bedarf; dieser Zeitpunkt darf nicht vor dem 31. Dezember 2011 liegen.“</p>	<p>Der Anwendungszeitpunkt für den Übergang des Steuerabzugsverfahrens auf das Bundeszentralamt für Steuern wird durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrats bestimmt und kann so an den verwaltungstechnischen Erfordernissen bei der Abwicklung des Übergangs der Zuständigkeiten ausgerichtet werden.</p>
---	---

Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes

<p>aa) § 5 Absatz 1 Nr. 12 wird wie folgt gefasst:</p> <p>„12. die Durchführung der Veranlagung nach § 50 Absatz 2 Nr. 5 des Einkommensteuergesetzes und § 32 Absatz 2 Nr. 2 des Körperschaftsteuergesetzes sowie die Durchführung des Steuerabzugsverfahrens nach § 50a Absatz 1 des Einkommensteuergesetzes, einschließlich des Erlasses von Haftungs- und Nachforderungsbescheiden und deren Vollstreckung ab dem durch eine Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats zu bestimmenden Zeitpunkt, der nicht vor dem 31. Dezember 2011 liegt.“</p>	<p>In § 50 Absatz 2 Satz 7 EStG/ § 32 Absatz 2 Nr. 2 in Verbindung mit § 31 Absatz 1 Satz 1 KStG und § 50a Absatz 5 EStG ist zur Gewährleistung der gleichmäßigen Besteuerung in Fällen des § 50a Absatz 1 EStG vorgesehen, die Zuständigkeit für das Steuerabzugsverfahren und eine nachfolgende Veranlagung zentral dem Bundeszentralamt für Steuern zuzuweisen. Mit der Änderung des § 5 Nr. 12 FVG werden die entsprechenden Aufgaben dem Bundeszentralamt für Steuern übertragen.</p> <p>Der Anwendungszeitpunkt für den Übergang des Steuerabzugsverfahrens auf das Bundeszentralamt für Steuern wird durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrats bestimmt und kann so an den verwaltungstechnischen Erfordernissen</p>
---	--

<p>bb) Nach § 5 Absatz 6 wird folgender Absatz 7 eingefügt:</p> <p>„(7) Das Aufkommen der in Ausübung der Aufgaben nach Absatz 1 Nr. 12 zugeflossenen Einkommen- und Körperschaftsteuer steht den Ländern und Gemeinden nach den für die Verteilung des Aufkommens der Einkommen- und Körperschaftsteuer maßgebenden Vorschriften zu. Nach Ablauf eines jeden Monats werden die Anteile der einzelnen Länder einschließlich ihrer Gemeinden an den Einnahmen durch das Bundeszentralamt für Steuern festgestellt. Die nach Satz 2 festgestellten Anteile sind an die Länder bis zum 15. des darauf folgenden Monats auszuzahlen. Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates das Nähere zur Verwaltung und Auszahlung der Einnahmen in Ausübung der Aufgaben nach Absatz 1 Nr. 12 zu bestimmen.“</p>	<p>bei der Abwicklung des Übergangs der Zuständigkeiten ausgerichtet werden.</p> <p>Die Verteilung des Aufkommens infolge der dem Bundeszentralamt für Steuern neu zugewiesenen Aufgabe nach § 5 Absatz 1 Nr. 12 FVG erfolgt nach allgemeinen Grundsätzen.</p>
--	--

e) Personelle Aufstockung der Bundesbetriebsprüfung

Die Kommission verwies ergänzend auf den untergesetzlichen Aspekt der personellen Aufstockung der Bundesbetriebsprüfung (BundesBp).⁵²¹ Mit dem Vorschlag, einen Zeitplan zur Erarbeitung eines zwischen Bund und Ländern abgestimmten Umsetzungskonzepts festzulegen, soll sowohl ein möglichst kontinuierlicher Aufwuchs der BundesBp gewährleistet als auch die Effizienz der Prüfungen insgesamt verbessert werden. Die Länder haben ihre grundsätzliche Bereitschaft erklärt, bei der Personalgewinnung für die BundesBp im Rahmen dieses gemeinsamen Umsetzungskonzepts konstruktiv mitzuwirken.

2.4.2.2 *Kompetenzzuordnung im Steuerrecht*

Die Kommission empfahl ferner, als Beitrag zur Entflechtung von Kompetenzen die Verwaltungskompetenz für die Versicherungsteuer auf den Bund zu übertragen, dem insoweit bereits die Ertragshoheit zusteht. Aus Gründen

521 K-Drs. 174, S. 46

der Verwaltungseffizienz soll dabei auch die Verwaltungskompetenz für die Feuerschutzsteuer auf den Bund übergehen.⁵²²

Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes

<p>Das Finanzverwaltungsgesetz wird wie folgt geändert:</p>	<p>Die Übernahme der Verwaltungskompetenzen ist zum 1. Juli 2010 vorgesehen wegen der erforderlichen Vorlaufzeiten zur Übernahme des Personals der Länder, das bisher mit der Verwaltung der Versicherungsteuer und Feuerschutzsteuer beschäftigt war, und wegen der Einrichtung der informationstechnischen Voraussetzungen. Die Länder haben zugesichert, dass das mit der Verwaltung der Versicherungsteuer und Feuerschutzsteuer am 30. September 2008 beschäftigte Personal an den Bund – ohne Auswahlverfahren des Bundes – abgegeben wird, die Zustimmung der jeweiligen Personen vorausgesetzt. Insgesamt werden beim Bundesministerium der Finanzen zu den bereits für die Versicherungsteuer bestehenden Planstellen sechs neue Planstellen eingerichtet, beim Bundeszentralamt für Steuern zusätzlich sechsunddreißig neue Planstellen.</p> <p>Durch die Übertragung der Verwaltungskompetenz für die Versicherungsteuer und Feuerschutzsteuer wird der Vollzug der Versicherungsteuer und Feuerschutzsteuer erheblich vereinfacht und verbessert. Dies wird erreicht durch die Zentralisierung der Verwaltung der insgesamt rund 2000 Steuerfälle in der Versicherungsteuer sowie der rund 1150 Steuerfälle in der Feuerschutzsteuer und die Professionalisierung der Bearbeiter durch ausschließliche Zuständigkeit für die Bearbeitung der Versicherungsteuer und Feuerschutzsteuer.</p>
<p>§ 5 Absatz 1 Nr. 25 FVG (Aufgaben des Bundeszentralamtes für Steuern) wird wie folgt gefasst:</p> <p>(1) Aufgaben:</p> <p>25. die Verwaltung der Versicherung- und Feuerschutzsteuer und die zentrale Sammlung und Auswertung der Informationen für die Verwaltung der Versicherung- und Feuerschutzsteuer;</p>	<p>Die Änderung in § 5 resultiert aus dem Übergang der Verwaltungshoheit für die Versicherungsteuer und die Feuerschutzsteuer von den Ländern auf den Bund. Hierdurch wird die Verwaltungszuständigkeit für die Versicherungsteuer und Feuerschutzsteuer auf das Bundeszentralamt für Steuern übertragen.</p>

<p>Inkrafttreten</p> <p>§ 5 Absatz 1 Nr. 25 FVG (Aufgaben des Bundeszentralamtes für Steuern) tritt am 1. Juli 2010 in Kraft.</p>	<p>Wegen der erforderlichen Vorlaufzeiten beim Bund ist die Übernahme der Verwaltungskompetenzen zum 1. Juli 2010 festgelegt.</p>
--	---

Änderung des Versicherungsteuergesetzes (VersStG)

<p>Das Versicherungsteuergesetz wird wie folgt geändert:</p>	
<p>§ 5 (Steuerberechnung)</p> <p>§ 5 wird wie folgt gefasst:</p> <p>(1) Die Steuer wird für die einzelnen Versicherungen berechnet, und zwar</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. regelmäßig vom Versicherungsentgelt, 2. bei der Hagelversicherung und bei der im Betrieb der Landwirtschaft oder Gärtnerei genommenen Versicherung von Glasdeckungen über Bodenerzeugnissen gegen Hagelschaden von der Versicherungssumme und für jedes Versicherungsjahr, 3. nur bei <ol style="list-style-type: none"> a) der Feuerversicherung und der Feuer-Betriebsunterbrechungsversicherung (§ 3 Absatz 1 Nr. 1 FeuerschStG) von einem Anteil von 60 Prozent des Versicherungsentgelts; b) der Wohngebäudeversicherung (§ 3 Absatz 1 Nr. 2 FeuerschStG) von einem Anteil von 86 Prozent des Versicherungsentgelts; c) der Hausratversicherung (§ 3 Absatz 1 Nr. 3 FeuerschStG) von einem Anteil von 85 Prozent des Versicherungsentgelts. <p>Das Bundeszentralamt für Steuern kann auf Antrag gestatten, dass die Steuer nicht nach der Isteinnahme, sondern nach dem im Anmeldezeitraum (§ 8 Absatz 2) angeforderten Versicherungsentgelt (Solleinnahme) berechnet wird. Im Fall der Berechnung nach der Solleinnahme ist die auf nicht vereinnahmte Versicherungsentgelte bereits entrichtete Steuer von der Steuer für den Anmeldezeitraum abzusetzen, in dem der Versicherer die Versicherung ganz oder teilweise in Abgang gestellt hat.</p>	<p>Bisher haben die Feuerschutzsteuer und die Versicherungsteuer bei der Feuerbetriebsunterbrechungsversicherung auf das Versicherungsentgelt im Ganzen bzw. die Feuerschutzsteuer teilweise und die Versicherungsteuer im Ganzen auf das Versicherungsentgelt für die Wohngebäude- bzw. Hausratversicherung als Bemessungsgrundlage zugegriffen. Durch diese gemeinsamen Bemessungsgrundlagen kam es zu Abgrenzungsproblemen. Durch die neu geregelte Trennung und Zuweisung eines festgelegten Anteils des Versicherungsentgelts jeweils nur auf die Feuerschutzsteuer bzw. nur auf die Versicherungsteuer erfolgt eine Verteilung der Anteile an der Bemessungsgrundlage auf die Steuergläubiger (Länder für die Feuerschutzsteuer bzw. Bund für die Versicherungsteuer).</p> <p>Folgeänderung (siehe Begründung zu § 7a)</p> <p>Das Wort „Finanzamt“ wird durch „Bundeszentralamt für Steuern“ ersetzt.</p>

<p>§ 6 (Steuersatz)</p> <p>§ 6 Absatz 2 Nr. 1 bis 3 wird wie folgt gefasst:</p> <p>(2) Die Steuer beträgt</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. bei der Feuerversicherung und bei der Feuer-Betriebsunterbrechungsversicherung 22 Prozent (§ 5 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 Satz 1 Buchstabe a); 2. bei der Wohngebäudeversicherung 19 Prozent (§ 5 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 Satz 1 Buchstabe b) und 3. bei der Hausratversicherung 19 Prozent (§ 5 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 Satz 1 Buchstabe c). 	<p>In der Feuerversicherung und der Feuerbetriebsunterbrechungsversicherung galten bisher Steuersätze für die Feuerschutzsteuer in Höhe von 8 % und Versicherungsteuer in Höhe von 14 % bezogen auf die gesamte Bemessungsgrundlage. Die Steuerschuldner waren also bisher in Höhe von 22 % steuerbelastet. Zur Sicherung einer gleichbleibenden Besteuerung wird daher ein neuer Sondersteuersatz in Höhe von 22 % auf den jeweiligen Anteil der Bemessungsgrundlage für die Feuerschutzsteuer und für die Versicherungsteuer gebildet.</p> <p>Zur Sicherung einer gleichbleibenden Besteuerung werden die bisherigen besonderen Steuersätze für die die Wohngebäude- und die Hausratversicherung an den Regelsteuersatz angepasst, was zur Steuervereinfachung und zur Vermeidung von Gestaltungsmissbrauch führt.</p>
<p>§ 7a (Örtliche Zuständigkeit)</p> <p>§ 7a wird wie folgt gefasst: Zuständig ist das Bundeszentralamt für Steuern.</p>	<p>Diese Änderung weist die Zuständigkeit für die Verwaltung der Versicherungsteuer ausschließlich dem Bundeszentralamt für Steuern zu.</p>
<p>§ 8 (Anmeldung, Fälligkeit)</p> <p>(4) Gibt der Versicherer oder der Bevollmächtigte bis zum Ablauf der Anmeldefrist die Steueranmeldung nicht ab, so setzt das Bundeszentralamt für Steuern die Steuer fest. Als Zeitpunkt ihrer Fälligkeit gilt der fünfzehnte Tag nach Ablauf des Anmeldezeitraums.</p> <p>(5) Hat der Versicherungsnehmer die Steuer zu entrichten (§ 7 Absatz 3), so hat er den Abschluss der Versicherung dem Bundeszentralamt für Steuern unverzüglich anzuzeigen. Die gleiche Pflicht hat auch der Vermittler, der den Abschluss einer solchen Versicherung vermittelt hat, wenn er seine Geschäftsleitung, seinen Sitz oder seinen Wohnsitz im Geltungsbereich dieses Gesetzes hat. Der Versicherungsnehmer hat innerhalb von 15 Tagen nach Ablauf des Monats, in dem das Versicherungsentgelt gezahlt worden ist, eine eigenhändig unterschriebene Steueranmeldung abzugeben und die selbst berechnete Steuer zu entrichten.</p>	<p>Folgeänderung (siehe Begründung zu § 7a)</p> <p>Das Wort „Finanzamt“ wird durch „Bundeszentralamt für Steuern“ ersetzt.</p> <p>– wie vor –</p>

<p>§ 10a (Mitteilungspflicht)</p> <p>(1) Die mit der Aufsicht über die Versicherungsunternehmen betrauten Behörden teilen dem Bundeszentralamt für Steuern die zu ihrer Kenntnis gelangenden Versicherer mit.</p> <p>(2) Das Registergericht teilt Eintragungen von Vereinen oder Genossenschaften, die sich mit dem Abschluss von Versicherungen befassen, dem Bundeszentralamt für Steuern mit; das gilt auch dann, wenn die Vereine oder Genossenschaften ihre Leistungen als Unterstützungen ohne Rechtsanspruch bezeichnen.</p>	<p>Folgeänderung (siehe Begründung zu § 7a)</p> <p>Das Wort „Finanzamt“ wird durch „Bundeszentralamt für Steuern“ ersetzt.</p> <p>– wie vor –</p>
<p>§ 11 (Ermächtigungen)</p> <p>(1) Die Bundesregierung wird ermächtigt, mit Zustimmung des Bundesrates Rechtsverordnungen zu erlassen über</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die nähere Bestimmung der in diesem Gesetz verwendeten Begriffe, 2. die Abgrenzung der Steuerpflicht sowie den Umfang der Ausnahmen von der Besteuerung und der Steuerermäßigungen, soweit dies zur Wahrung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und zur Beseitigung von Unbilligkeiten in Härtefällen erforderlich ist, 3. den Umfang der Besteuerungsgrundlage, 4. (weggefallen) 5. (weggefallen) 6. die Steuerberechnung bei Einrechnung der Steuer in das Versicherungsentgelt, 7. die Steuerberechnung nach der Versicherungsleistung, 8. die Festsetzung der Steuer in besonderen Fällen in Pauschbeträgen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Feststellung der Steuerbeträge mit Schwierigkeiten und Kosten verbunden wäre, die zur Höhe der Steuer in keinem angemessenen Verhältnis stehen würden, 9. die Erstattung der Steuer. 	<p>„die Zuständigkeit der Finanzämter und“ ist in Ziff. 3 nicht erforderlich, da es keine zuständigen Finanzämter mehr gibt, sondern nur noch das Bundeszentralamt für Steuern.</p>
<p>Inkrafttreten</p> <p>Die Änderungen des Versicherungsteuergesetzes treten am 1. Juli 2010 in Kraft.</p>	<p>Wegen der erforderlichen Vorlaufzeiten beim Bund ist die Übernahme der Verwaltungskompetenzen zum 1. Juli 2010 festgelegt.</p>

Änderung der Versicherungsteuer-Durchführungsverordnung (VersStDV 1996)

Die Versicherungsteuer-Durchführungsverordnung wird wie folgt geändert:	
§ 1 (Örtliche Zuständigkeitsregelung) wird aufgehoben.	§ 1, der die örtlich zuständigen Finanzämter festlegte, kann entfallen, da in allen Fällen nur noch das Bundeszentralamt für Steuern zuständig ist.
§ 2 (Anmeldungspflicht) (1) Der inländische Versicherte hat die Eröffnung seines Geschäftsbetriebs binnen zwei Wochen dem Bundeszentralamt für Steuern anzumelden. Das gleiche gilt für eine Person oder eine Personenvereinigung, die an einem Versicherungsvertrag im Sinne des § 2 Absatz 1 des Gesetzes beteiligt ist. (2) Zugleich mit der Anmeldung hat der Versicherte dem Bundeszentralamt für Steuern anzuzeigen, ob er die Erfüllung der Steuerpflicht selbst übernehmen oder den zur Empfangnahme von Prämienzahlungen ermächtigten Personen (Bevollmächtigten) übertragen will. In der Anzeige hat der Versicherte alle Bevollmächtigten, denen er die Erfüllung der Steuerpflicht übertragen hat, unter Angabe ihres Wohnsitzes (Sitzes, Geschäftsleitung) und des Umfangs der Übertragung aufzuführen. (3) Veränderungen gegenüber den in der Anmeldung (Absatz 1) oder Anzeige (Absatz 2) gemachten Angaben hat der Versicherte binnen zwei Wochen dem Bundeszentralamt für Steuern anzuzeigen.	Folgeänderung (siehe Begründung zu § 1). das Wort „Finanzamt“ wurde durch „Bundeszentralamt für Steuern“ ersetzt. – wie vor – – wie vor –
§ 10 (Entrichtung der Steuer im Pauschverfahren) Das Bundeszentralamt für Steuern kann in Fällen, in denen die Feststellung der Unterlagen für die Steuerfestsetzung unverhältnismäßig schwierig sein würde, die Berechnung und Entrichtung der Steuer im Pauschverfahren zulassen.	Folgeänderung (siehe Begründung zu § 1). das Wort „Finanzamt“ wurde durch „Bundeszentralamt für Steuern“ ersetzt
Inkrafttreten Die Änderungen der Versicherungsteuer-Durchführungsverordnung treten am 1. Juli 2010 in Kraft.	Wegen der erforderlichen Vorlaufzeiten beim Bund ist die Übernahme der Verwaltungskompetenzen zum 1. Juli 2010 festgelegt.

Änderung des Feuerschutzsteuergesetzes (FeuerschStG)

Das Feuerschutzsteuergesetz wird wie folgt geändert:	Begründung
<p>§ 1 (Gegenstand der Steuer)</p> <p>§ 1 wird wie folgt gefasst:</p> <p>(1) Der Feuerschutzsteuer unterliegt die Entgegennahme des Versicherungsentgelts nur aus den folgenden Versicherungen, wenn die versicherten Gegenstände sich bei der Entgegennahme des Versicherungsentgelts im Geltungsbereich dieses Gesetzes befinden:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Feuerversicherungen einschließlich Feuer-Betriebsunterbrechungsversicherungen, 2. Wohngebäudeversicherungen, bei denen die Versicherung teilweise auf Gefahren entfällt, die Gegenstand einer Feuerversicherung sein können, 3. Hausratversicherungen, bei denen die Versicherung teilweise auf Gefahren entfällt, die Gegenstand einer Feuerversicherung sein können. <p>Das Versicherungsentgelt aus Versicherungen, die nicht in Satz 1 Nummern 1 bis 3 genannt werden, die jedoch teilweise auf Gefahren entfallen, die Gegenstand einer Feuerversicherung sein können, unterliegt nicht der Feuerschutzsteuer.</p>	<p>Die Änderung benennt die dem Feuerschutzsteuergesetz unterworfenen Versicherungen ausdrücklich. Satz 2 schließt andere als in Satz 1 genannte Versicherungen, die auch Gegenstand einer Feuerversicherung sein können, von der Besteuerung nach dem Feuerschutzsteuergesetz aus.</p>
<p>§ 3 (Bemessungsgrundlage)</p> <p>§ 3 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:</p> <p>(1) Bemessungsgrundlage ist</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. bei Feuerversicherungen (§ 1 Absatz 1 Satz 1 Nr. 1) ein Anteil von 40 Prozent des Versicherungsentgelts, 2. bei Wohngebäudeversicherungen (§ 1 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2) ein Anteil von 14 Prozent des Gesamtbetrages des Versicherungsentgelts und 3. bei Hausratversicherungen (§ 1 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3) ein Anteil von 15 Prozent des Gesamtbetrages des Versicherungsentgelts. 	<p>Bisher haben die Feuerschutzsteuer und die Versicherungsteuer bei der Feuerversicherung einschließlich der Feuerbetriebsunterbrechungsversicherung auf das Versicherungsentgelt im Ganzen bzw. die Feuerschutzsteuer teilweise und die Versicherungsteuer im Ganzen auf das Versicherungsentgelt bei der Wohngebäude- bzw. Hausratversicherung als Bemessungsgrundlage zugegriffen und damit das Versicherungsentgelt doppelt belastet. Durch diese gemeinsamen Bemessungsgrundlagen kam es zu Abgrenzungsproblemen. Durch die neu geregelte Trennung und Zuweisung eines festgelegten Anteils am Versicherungsentgelt jeweils nur auf die Feuerschutzsteuer bzw. nur auf die Versicherungsteuer erfolgt eine Verteilung der Anteile an der Bemessungsgrundlage auf die Steuergläubiger (Länder</p>

<p>(2) Die Steuer ist von den Anteilen (Absatz 1 Nr. 1, 2 und 3) zu berechnen, die im Anmeldezeitraum (§ 8 Absatz 2) vereinnahmt worden sind (Isteinnahmen). Wird das Versicherungsentgelt ganz oder zum Teil zurückgezahlt, weil das Versicherungsverhältnis vorzeitig beendet oder das Versicherungsentgelt herabgesetzt worden ist, so mindert sich die Bemessungsgrundlage um die auf die Anteile zurückgezahlten Versicherungsentgelte.</p> <p>§ 3 Absatz 3 wird wie folgt gefasst:</p> <p>(3) Das Bundeszentralamt für Steuern kann auf Antrag gestatten, dass die Steuer nicht nach den Isteinnahmen, sondern nach den im Anmeldezeitraum angeforderten Versicherungsentgelten (Absatz 1 Nr. 1) und Feueranteilen (Absatz 1 Nr. 2 und 3) (Solleinnahmen) berechnet wird. Im Falle der Berechnung nach Solleinnahmen ist die auf nicht eingegangene Versicherungsentgelte und Feueranteile bereits entrichtete Steuer bei der Anmeldung in dem Anmeldezeitraum (§ 8 Absatz 2) abzusetzen, in dem der Versicherer die Versicherung ganz oder teilweise in Abgang gestellt hat.</p>	<p>für die Feuerschutzsteuer bzw. Bund für die Versicherungsteuer). Diese Verteilung wurde so vorgenommen, dass die Länder mit einem Aufkommen an der Feuerschutzsteuer nicht nur in Höhe von 320 Mio. Euro, sondern in Höhe von ca. 400 Mio. Euro bei gleich bleibenden Versicherungsentgelten (laut Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht für 2007) rechnen können. Der über den Betrag von 320 Mio. Euro hinausgehende Betrag trägt Unwägbarkeiten der Rechtsänderung zugunsten der Länder Rechnung.</p> <p>Folgeänderung, siehe Begründung zu Absatz 1</p> <p>Folgeänderung (siehe Begründung zu § 10).</p> <p>Das Wort „Finanzamt“ wird durch „Bundeszentralamt für Steuern“ ersetzt.</p>
<p>§ 4 (Steuersatz)</p> <p>§ 4 wird wie folgt gefasst:</p> <p>(1) Der Steuersatz beträgt – vorbehaltlich des folgenden Absatzes – 19 %.</p> <p>(2) Die Steuer beträgt bei Feuerversicherungen (§ 1 Absatz 1 Satz 1 Nr. 1) 22 Prozent.</p> <p>(3) Die Versicherungsteuer gehört nicht zum Versicherungsentgelt.</p>	<p>Die Regelsteuersätze für die Feuerschutzsteuer und die Versicherungsteuer werden vereinheitlicht, was zur Steuervereinfachung und zur Vermeidung von Gestaltungsmissbrauch führt.</p> <p>In der Feuerversicherung und der Feuerbetriebsunterbrechungsversicherung galten bisher Steuersätze für die Feuerschutzsteuer in Höhe von 8 % und Versicherungsteuer in Höhe von 14 % bezogen auf die gesamte Bemessungsgrundlage. Die</p>

	<p>Steuerschuldner waren also bisher in Höhe von 22 % steuerbelastet. Zur Sicherung einer gleichbleibenden Besteuerung wird daher ein neuer Sondersteuersatz in Höhe von 22 % auf den jeweiligen Anteil der Bemessungsgrundlage für die Feuerschutzsteuer und für die Versicherungssteuer gebildet.</p>
<p>§ 8 (Anmeldung, Fälligkeit)</p> <p>(3) Gibt der Versicherer oder der Bevollmächtigte bis zum Ablauf der Anmeldefrist die Steueranmeldung nicht ab, setzt das Bundeszentralamt für Steuern die Steuer fest. Als Zeitpunkt ihrer Fälligkeit gilt der fünfzehnte Tag nach Ablauf des Anmeldezeitraums.</p> <p>(4) Ist der Versicherungsnehmer Steuerschuldner (§ 5 Absatz 2), so hat er den Abschluss der Versicherung dem Bundeszentralamt für Steuern unverzüglich anzuzeigen. Die gleiche Pflicht hat auch der Vermittler, der den Abschluss einer solchen Versicherung vermittelt hat, wenn er seine Geschäftsleitung, seinen Sitz oder seinen Wohnsitz im Geltungsbereich dieses Gesetzes hat. Der Versicherungsnehmer hat spätestens am 15. Tag nach Ablauf des Monats, in dem das Versicherungsentgelt gezahlt worden ist, eine Steueranmeldung nach amtlich vorgeschriebenem Vordruck abzugeben und die selbst berechnete Steuer zu entrichten.</p>	<p>Folgeänderung (siehe Begründung zu § 10).</p> <p>Das Wort „Finanzamt“ wird durch „Bundeszentralamt für Steuern“ ersetzt.</p> <p>-wie vor-</p>
<p>§ 10 (Zuständigkeit)</p> <p>§ 10 wird wie folgt gefasst: Zuständig ist das Bundeszentralamt für Steuern.</p>	<p>Die Änderung ist erforderlich, da die Zuständigkeit für die Verwaltung der Feuerschutzsteuer ausschließlich dem Bundeszentralamt für Steuern zugewiesen wurde (§ 5 Absatz 1 Nr. 25 FVG).</p>
<p>§ 11 (Zerlegung)</p> <p>(1) Das Gesamtaufkommen der entrichteten Feuerschutzsteuer wird bis zum 31. Dezember 2015 nach den Absätzen 2 und 3 zerlegt.</p>	<p>Die bestehende Zerlegungsregelung für das Feuerschutzsteuer-Aufkommen auf die Länder endet bisher am 31. Dezember 2009 und wird daher bis 31. Dezember 2015 verlängert.</p>
<p>§ 12 (Mitteilungspflicht)</p> <p>(1) Die mit der Aufsicht über die Versicherungsunternehmen betrauten Behörden teilen dem Bundeszentralamt für Steuern die zu ihrer Kenntnis gelangenden Versicherer mit.</p>	<p>Folgeänderung (siehe Begründung zu § 10).</p> <p>Das Wort „Finanzamt“ wird durch „Bundeszentralamt für Steuern“ ersetzt.</p>

<p>(2) Das Registergericht teilt Eintragungen von Vereinen oder Genossenschaften, die sich mit dem Abschluss von Versicherungen befassen, dem Bundeszentralamt für Steuern mit; das gilt auch dann, wenn die Vereine oder Genossenschaften ihre Leistungen als Unterstützungen ohne Rechtsanspruch bezeichnen.</p>	<p>-wie vor-</p>
<p>§ 14 (Evaluation) § 14 wird neu eingefügt: Die Bemessungsgrundlagen (§ 3 Absatz 1) werden jährlich, beginnend mit dem 1. Januar 2012, durch Rechtsverordnung der Bundesregierung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, derart angepasst, dass das Einkommen der Feuerschutzsteuer nicht unter den Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2011 (Sockelbetrag) sinkt. Die Bemessungsgrundlagen nach § 5 Absatz 1 Nr. 3 des Versicherungsteuergesetzes sind entsprechend anzupassen.</p>	<p>Ziel der Vorschrift ist, das Feuerschutzsteuer-Einkommen nach Übertragung der Verwaltungskompetenzen für die Versicherungsteuer und die Feuerschutzsteuer auf den Bund für die Finanzierung des Brand- und Katastrophenschutzes dauerhaft zu sichern durch Einführung eines absoluten Sockelbetrages.</p>
<p>§ 15 (Ermächtigungen) § 15 wird neu eingefügt: (1) Die Bundesregierung wird ermächtigt, mit Zustimmung des Bundesrates Rechtsverordnungen zu erlassen über den Anteil an der Bemessungsgrundlage (§ 3 Absatz 1). (2) Der Bundesminister der Finanzen kann dieses Gesetz und die auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen in der jeweils geltenden Fassung mit neuem Datum und unter neuer Überschrift im Bundesgesetzblatt bekannt machen.</p>	<p>Folgeänderungen zu § 14.</p>
<p>Inkrafttreten (1) § 11 Absatz 1 (Zerlegung des Einkommens) tritt zum 1. Januar 2010 in Kraft. (2) Die übrigen Änderungen des Feuerschutzsteuergesetzes treten am 1. Juli 2010 in Kraft.</p>	<p>Die Zerlegungsregelung des Feuerschutzsteuer-Einkommens ist bereits ab 1. Januar 2010 erforderlich. Wegen der erforderlichen Vorlaufzeiten beim Bund ist die Übernahme der Verwaltungskompetenzen zum 1. Juli 2010 festgelegt.</p>

2.4.3 *Beratungsverlauf*

Im Rahmen der Aufbereitung der verschiedenen Positionen im Fachdiskurs 1 lehnte die Mehrheit der Länder die Einrichtung einer Bundessteuerverwaltung ebenso ab wie die hilfswise verfolgten weniger tief greifenden Ansätze, die das Bundesministerium der Finanzen zur Diskussion stellte, wie etwa ein allgemeines fachliches Weisungsrecht oder die Übertragung der Groß- und Konzernprüfung auf den Bund.⁵²³ Bundesminister Peer Steinbrück (SPD) bedauerte in der 13. Kommissionssitzung vom 24. April 2008⁵²⁴, dass der Wille, zu einer einheitlichen Steuerverwaltung zu kommen, in seinen Augen nur rudimentär ausgeprägt sei. Er hielt daran fest, dass der finanzielle Mehrwert einer einheitlichen und effizienteren Steuerverwaltung erheblich wäre. Wenn allerdings das in seinen Augen beste Modell einer Bundessteuerverwaltung nicht mehrheitsfähig sei, wolle er wenigstens dafür plädieren, sich gemeinsam um höhere Effizienz an besonders neuralgischen Punkten zu bemühen. Im Sinne einer Annäherung bei den skizzierten Einzelmaßnahmen sei er bereit, von der Position einer bundeseinheitlichen Steuerverwaltung Abstand zu nehmen.⁵²⁵

Die Länder Nordrhein-Westfalen und Bayern traten diesem Ansinnen erneut entgegen und lehnten eine weitere Einmischung in die Kernaufgaben der Länder ebenso wie stärkere Einflussmöglichkeiten des Bundes im Vollzug grundsätzlich ab.⁵²⁶ Nach Fortsetzung der Debatte in der 14. Kommissionssitzung⁵²⁷ erklärten die Länder sich bereit, die Einzelvorschläge in einer Arbeitsgruppe zu behandeln. Die Vorsitzenden sprachen sich vor diesem Hintergrund in ihrem Eckpunktepapier vom 23. Juni 2008⁵²⁸ mit Blick auf ein mehrheitsfähiges Gesamtkonzept dafür aus, Möglichkeiten zu einer Nachjustierung im weiteren Verlauf der Beratungen der Kommission ernsthaft zu prüfen. In der Arbeitsgruppe 2 gelang es Bund und Ländern sodann, sich auf die verschiedene Maßnahmen zu verständigen, die den Empfehlungen der Kommission zu Grunde liegen.

523 AU 041, S.4-28, Bericht MdB Dr. Axel Troost (DIE LINKE.), Protokoll 12. Sitzung, S. 345 C ff.

524 Protokoll 13. Sitzung, S. 381 B ff.

525 Protokoll 13. Sitzung, S. 383 D, siehe auch MdB Antje Tillmann (CDU/CSU), S. 385 B

526 K-Drs. 121

527 Vgl. Protokoll 14. Sitzung, S. 442 C bis 448 B, siehe MdB Volker Kröning (SPD), S. 446 A f.

528 K-Drs.128, S. 7

2.4.4 *Lösungsansätze und Diskussionsverlauf im Einzelnen*

2.4.4.1 *Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz des Steuervollzugs*

a) *Einrichtung einer Bundessteuerverwaltung*

Die von Bundesregierung⁵²⁹, den Bundestagsfraktionen von SPD⁵³⁰, FDP⁵³¹, DIE LINKE.⁵³², BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN⁵³³ sowie den Ländern Berlin⁵³⁴ und Brandenburg⁵³⁵ vorgeschlagene Einrichtung einer Bundessteuerverwaltung sah die Übertragung der Verwaltungskompetenz für die Gemeinschaftsteuern auf den Bund vor. Diese Strukturreform könnte – nach Schätzung in der so genannten Kienbaum-Studie⁵³⁶ – Effizienzgewinne in Form von Steuermehreinnahmen in Höhe von mehr als 11 Mrd. Euro für Bund, Länder und Gemeinden erbringen. Dieser Einschätzung schloss sich der Bundesrechnungshof in seinem für die Föderalismuskommission erstatteten Gutachten an.⁵³⁷

Aus Sicht des Bundesministeriums der Finanzen und der Bundestagsfraktionen von SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN böte eine Bundessteuerverwaltung die Garantie für einen gleichmäßigen Steuervollzug und eine effektive Ausschöpfung der Steuerquellen bei wirtschaftlichem Ressourceneinsatz. Die SPD-Fraktion, unterstützt von der Fraktion DIE LINKE. und dem Land Berlin, schlug außerdem vor zu klären, inwieweit Effizienzgewinne des Bundes und der Länder in einem festgelegten Zeitraum anteilmäßig zur Tilgung der jeweiligen Altschulden bzw. zur Unterstützung übermäßig verschuldeter Länder genutzt werden könnten. Die Fraktion DIE LINKE. sprach sich für eine Entwicklung hin zu einer Bundessteuerverwaltung bei den Gemeinschaftsteuern aus und schlug ergänzend vor, die negativen Anreizwirkungen im System des Länderfinanzausgleichs im Sinne einer wünschenswerten Aufstockung des Personals der Steuerverwaltung zu entschärfen. Berlin wies darauf hin, bei Einführung einer Bundesteuerverwaltung sollten das Personal der heutigen

529 *K-Drs. 005, S. 4 f.; K-Drs. 098, S. 21 f.*

530 *K-Drs. 127, S. 34 ff.*

531 *AU 041, S. 10 und AU 045, FD 3 - 08.*

532 *K-Drs. 047, S. 7, K-Drs. 155, S. 5.*

533 *K-Drs. 037, S. 2*

534 *K-Drs. 046 und K-Drs. 051 mit weitergehenden Änderungen.*

535 *AU 041, S. 4*

536 *K-Drs. 009a*

537 *Vgl. K-Drs. 055, S. 65 ff.*

Landessteuerverwaltungen und die entsprechenden Pensionslasten vom Bund übernommen werden⁵³⁸.

Die Mehrheit der Länder und MdB Jochen-Konrad Fromme (CDU/CSU) lehnten den Vorschlag einer Bundesteuerverwaltung unter Verweis auf die gute Arbeit der Ländersteuerverwaltungen ab.⁵³⁹ Die Berechnungen der vom Bund beauftragten Firma Kienbaum basierten lediglich auf Schätzwerten und Hochrechnungen; Zahlenwerte und Verwaltungsstrukturen seien bereits bei Erstellung des Gutachtens überholt gewesen, länderspezifische Besonderheiten nicht berücksichtigt worden. Durch die zwischenzeitliche Weiterentwicklung der Risikomanagementsysteme und die Zusammenarbeit im Rahmen des Controllings seien bereits erhebliche Effizienzsteigerungen erzielt worden. Zudem berge die Größenordnung einer Bundessteuerverwaltung auch erhebliche Effizienzrisiken. Das Haupthindernis einer effizienteren Steuerverwaltung seien nicht die dezentralen Steuerverwaltungen, sondern die Komplexität der Steuergesetze. Bremen wollte alle Optionen zur Optimierung der Steuerverwaltung bis zu einer Prüfung der Konsequenzen offen halten.⁵⁴⁰

Da sich der Bundesvorschlag als nicht mehrheitsfähig erwies, rückte der Bund von seiner Position ab, und der Vorschlag wurde nach der Beratung in der 13. und 14. Kommissionssitzung nicht mehr weiter verfolgt.

b) Allgemeines fachliches Weisungsrecht des Bundes

Auch die weitere Forderung, ein allgemeines fachliches Weisungsrecht im Bereich der Auftragsverwaltung in der Verfassung einzuführen bzw. klar zu stellen, erwies sich, obwohl in der Arbeitsgruppe 2 nochmals ausführlich diskutiert⁵⁴¹, als nicht konsensfähig (siehe hierzu die Ausführungen in Teil II 2.7).

Die weitere Diskussion konzentrierte sich vor diesem Hintergrund auf die weniger tief greifenden Reformvorschläge, die seitens des Bundesministeriums der Finanzen weitgehend erneut in die Arbeitsgruppe 2 eingebracht wurden.⁵⁴²

538 Vgl. im Einzelnen AU 041, S. 4 - 7, 9

539 AU 041, S. 7 ff.

540 AU 041, S. 9

541 AG 2 - 12 neu, S. 13 ff.

542 AG 2 - 08

Hier konnten sich Bund und Länder nach kontroverser Diskussion auf verschiedene, nachfolgend dargestellte Einzelmaßnahmen verständigen.⁵⁴³

c) Ausbau der Mitwirkungsrechte des Bundes und
 Zusammenarbeit beim Verwaltungsvollzug

Nach Auffassung der Mehrheit der Länder und von MdB Jochen-Konrad Fromme (CDU/CSU)⁵⁴⁴ sollte als Ziel einer Reform eine möglichst weitgehende Kooperation der Länder unter verstärkter Koordination durch den Bund angestrebt werden. Die Mehrheit der Länder schlug eine Optimierung der Ländersteuerverwaltungen und einen Ausbau der länderübergreifenden Kooperation in der Steuerverwaltung vor, mit den Schwerpunkten: verstärkte Nutzung der Informationstechnologie, Einsatz effektiver Risikomanagementsysteme sowie zeitgemäße Verwaltungssteuerung. Zudem sollte der Bund von den ihm bereits gemäß § 21a FVG eingeräumten Kompetenzen verstärkt Gebrauch machen. Rheinland-Pfalz⁵⁴⁵ war der Ansicht, bereits jetzt biete § 21a FVG eine ausreichende Grundlage dafür.

Das Bundesministerium der Finanzen⁵⁴⁶ begrüßte die Vorschläge zur Verbesserung der Kooperation zwischen den Ländern, sah aber insgesamt eine bundeseinheitliche Praxis noch nicht ausreichend sichergestellt. Auf der Rechtsgrundlage des § 21a FVG sei es bisher nicht im wünschenswerten Umfang gelungen, die Länder zur Vereinbarung verbindlicher qualitativer und quantitativer Vollzugsziele im Rahmen eines länderübergreifenden Verwaltungscontrollings unter Leitung des Bundesministeriums der Finanzen zu bewegen.⁵⁴⁷

Im Ergebnis verständigten sich Bund und Länder, folgende Maßnahmen umzusetzen:

- Das BMF und die jeweils zuständige oberste Finanzbehörde des Landes schließen hinsichtlich der im Auftrag des Bundes verwalteten Steuern bilaterale Vereinbarungen über Ziele auf der Grundlage eines abgestimmten, einheitlichen Rahmenkatalogs maßgebender Leistungsparameter (Kennzahlen), der durch die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Kernkennzahlen unter Leitung des BMF erarbeitet wird.

543 Zusammenfassend AG 2 - 12 neu, S. 6 - 14

544 AU 041, S. 10 ff.

545 AG 2 - 15

546 AG 2 - 08

547 Vgl. die Darlegungen in K-Drs. 109

- Das BMF und die obersten Finanzbehörden der Länder werden sich für ihre Abteilungs- und Referatsleitergremien unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Föderalismuskommission II eine gemeinsame Geschäftsordnung geben. Ziel der Geschäftsordnung soll insbesondere eine Beschleunigung der fachlichen Entscheidungsfindungsprozesse sein.

d) Ausbau der Mitwirkungsrechte und personelle Aufstockung der Bundesbetriebsprüfung

Das Bundesministerium der Finanzen⁵⁴⁸ und die SPD-Bundestagsfraktion sowie prinzipiell auch die Bundestagsfraktion der FDP⁵⁴⁹ sprachen sich – bei grundsätzlicher Beibehaltung des Steuervollzugs durch die Länder im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung – für eine Übertragung der Groß- und Konzernbetriebsprüfung auf den Bund aus. Mit Hilfe bundeseinheitlicher Prüfungsstrategien und zentral geleiteter Prüfungstätigkeiten könne ein gleichmäßigerer Steuervollzug gewährleistet und effizienteres Arbeiten erreicht werden.

Die Mehrheit der Länder⁵⁵⁰ sah diesen Vorteil als nicht belegt an. Bereits heute finde eine Koordinierung bei länderübergreifenden Prüfungen statt und sehe die Betriebsprüfungsordnung Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundes vor. Bayern⁵⁵¹ sprach sich dagegen aus, dass eine Abweichung der Veranlagung vom Prüfbericht des Bundesprüfers nur noch mit schriftlicher Zustimmung des Bundeszentralamtes für Steuern (BZSt) möglich sein solle. Rheinland-Pfalz⁵⁵² forderte insoweit, dass der Bund die Kosten aus eventuellen Rechtsstreitigkeiten tragen müsse, die auf der abweichenden Feststellung des BZSt beruhten.

MdB Antje Tillmann (CDU/CSU)⁵⁵³ schlug vor, die Bundesbetriebsprüfung (BundesBp) personell aufzustocken.

Im Ergebnis konnten sich Bund und Länder unter den genannten Vorbehalten darauf verständigen, folgende Maßnahmen umzusetzen:

- Schaffung der Befugnis für das BZSt, Art und Umfang seiner Mitwirkung selbst zu bestimmen,

548 AG 2 - 08

549 AU 041, S. 18

550 AU 041, S. 19

551 AG 2 - 17

552 AG 2 - 15

553 AG 2 - 11

- Einräumung eines Zustimmungsvorbehalts, wenn bei der Auswertung des Prüfungsberichts oder im Rechtsbehelfsverfahren beabsichtigt ist, von den Prüfungsfeststellungen der BundesBp abzuweichen⁵⁵⁴,
- Einräumung eines Benennungsrechts des BZSt für Steuerpflichtige, die der Außenprüfung unterliegen,
- Kooperation der Länder bei der Aufstockung der personellen Ressourcen der BundesBp.

e) Aufgabenverlagerung auf das Bundeszentralamt für Steuern

Auf Grund der zunehmenden Komplexität des Besteuerungsverfahrens für beschränkt Steuerpflichtige nach § 50a EStG (das sind Personen, die zwar nicht in Deutschland leben, aber hier Einkünfte erzielen) schlugen das Bundesministerium der Finanzen⁵⁵⁵ mit Unterstützung der SPD-Bundestagsfraktion und die Bundestagsfraktion der CDU/CSU⁵⁵⁶ vor, das Steuerabzugsverfahren bei einer Behörde zu zentralisieren.

Eine Mehrheit der Länder⁵⁵⁷ zeigte sich bereit zu prüfen, ob das Verfahren optimiert werden könne.

Im Ergebnis konnten sich Bund und Länder darauf verständigen, folgende Maßnahme umzusetzen:

Zur Entlastung der Finanzverwaltung der Länder werden das Steuerabzugsverfahren gemäß § 50a EStG für beschränkt Steuerpflichtige und die sich hieran eventuell anschließende Antragsveranlagung beim Bundeszentralamt für Steuern zentralisiert.

f) Zugriff des Bundes auf Steuerdaten der Länder

Der Bund verfügt derzeit nicht über einen unmittelbaren Zugang zu den Daten des automatisierten Besteuerungsverfahrens. Das Bundesministerium der Finanzen⁵⁵⁸ äußerte den Wunsch, insbesondere für Zwecke der Gesetzesfolgenabschätzung eine verlässliche, autonom zugängliche und aktuelle Datengrundlage für eigene Auswertungen zu erhalten.

554 siehe Protokoll 18. Sitzung, S. 585 A f. mit zuletzt beschlossener Formulierung.

555 AU 041, S. 19 ff., AG 2 - 08.

556 AU 041, S. 19

557 AU 041, S. 20 ff.

558 AG 2 - 08; AU 41, S. 23.

Die Mehrheit der Länder⁵⁵⁹ sah in dieser Forderung u. a. eine Gefährdung des Steuergeheimnisses.

Im Ergebnis konnten sich Bund und Länder darauf verständigen, folgende Maßnahme umzusetzen:

Die Länder stellen dem Bund anonymisierte Daten des Steuervollzugs zur autonomen Auswertung insbesondere für Zwecke der Gesetzesfolgenabschätzung zur Verfügung.

2.4.4.2 Neuordnung der finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern (Kfz-Steuer, Versicherungssteuer)

- a) Übertragung der Ertragshoheit und der Verwaltungskompetenz für die Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund gegen eine finanzielle Kompensation an die Länder

Für die Kraftfahrzeugsteuer (KraftSt) lagen Ertrags- und Verwaltungskompetenz bei den Ländern, die Gesetzgebungszuständigkeit beim Bund. Die Länder hatten den Vorschlag zur Zusammenführung der Besteuerung von Kraftfahrzeugen in einer Hand in den Fachdiskurs 3 eingebracht. In ihrem Eckpunkte-Papier vom 23. Juni 2008 schlugen die Vorsitzenden der Föderalismuskommission II vor, die Ertragshoheit für die KraftSt – entsprechend einem Beschluss des Koalitionsausschusses vom 11. Juni 2008 – gegen einen Festbetragsausgleich für die Länder auf den Bund zu übertragen.

Die Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder⁵⁶⁰ sahen die Zusammenführung von Gesetzgebungskompetenz und Ertragshoheit für die Besteuerung von Kraftfahrzeugen beim Bund als einen wichtigen Beitrag zur Entflechtung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern und zu einer CO₂-orientierten Umgestaltung der KraftSt an. Voraussetzung sei aber ein adäquater, vollständiger, dauerhafter und dynamischer finanzieller Ausgleich. Zugleich wollten die Länder dem Bund auch die Verwaltung der KraftSt übertragen. Die Länder boten dem Bund – gegen entsprechenden Ausgleich der Verwaltungskosten – die Fortführung der Verwaltung im Wege der auf fünf Jahre befristeten Organleihe an.

559 AU 041, S. 23

560 AG 2 - 06

Auch MdL Wolfgang Drexler⁵⁶¹ forderte eine vollständige und inflationsindexierte Kompensation. Hamburg⁵⁶² schlug vor, einen inflationsindexierten Kompensationsanspruch der Länder in einem neuen Artikel 106b Grundgesetz zu verankern.

Der Bund beabsichtigte, die Einnahmeausfälle der Länder durch einen jährlich gleich bleibenden Kompensationsbetrag aus dem Aufkommen der Umsatzsteuer auszugleichen. In der Übernahme der Verwaltungskompetenz sah der Bund insbesondere wegen der Schaffung personeller und organisatorischer Mischstrukturen keine Effizienzgewinne, sondern befürchtete eher Vollzugsdefizite. Er sprach sich für die Beibehaltung der Verwaltungskompetenz der Länder aus, die künftig dann im Auftrag des Bundes handeln würden.

Zwischen Bund und Ländern bestand grundsätzliche Übereinstimmung, die Ertragshoheit für die KraftSt gegen einen finanziellen Ausgleich auf den Bund zu übertragen. Dabei sollte dem Wunsch der Länder nach einer „länderscharfen“ Verteilung der Kompensation der KraftSt entsprochen werden. Über deren Höhe und Dynamisierung sowie die Übertragung der Verwaltungskompetenz konnte in der Arbeitsgruppe 2 zwischen Bund und Ländern kein Konsens erzielt werden⁵⁶³.

- b) Erweiterung der Ertrags- und Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf sonstige auf motorisierte Verkehrsmittel bezogene Verkehrsteuern

Der Vorschlag des Bundesministeriums der Finanzen, seinen Gestaltungsspielraum zu vergrößern, indem die Ertrags- und Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Rahmen von Artikel 106 Absatz 1 Nr. 3 Grundgesetz auf sonstige auf motorisierte Verkehrsmittel bezogene Verkehrsteuern erweitert werde, blieb strittig⁵⁶⁴. Die Länder wandten ein, dass ihnen damit zusätzlich zum bisherigen Verhandlungsstand ein Verzicht auf einen Teil der ihnen potenziell zustehenden weiteren Verkehrsteuern abverlangt werde.

561 K-Drs. 148

562 AG 2 - 01

563 AG 2 - 12 neu, S. 17 - 22; die Kompetenzänderung hinsichtlich der Kraftfahrzeugsteuer wurde aus der Föderalismusreform II herausgelöst und mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 106, 106b, 107, 108) vom 19. März 2009 (BGBl. I S. 606) und dem Gesetz zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer und Änderung anderer Gesetze vom 29. Mai 2009 (BGBl. I S. 1170) umgesetzt.

564 AG 2 - 12 neu, S. 18 ff.

- c) Übertragung der Verwaltungskompetenz für die Versicherungsteuer sowie der Ertragshoheit und Verwaltungskompetenz für die Feuerschutzsteuer auf den Bund gegen eine finanzielle Kompensation an die Länder

Die Versicherungsteuer (VersSt) wird von den Ländern im Auftrag des Bundes verwaltet. Die Feuerschutzsteuer, die z. T. die gleichen Sachverhalte wie die VersSt erfasst, ist eine Landessteuer. Das Bundesministerium der Finanzen⁵⁶⁵, unterstützt durch die SPD-Fraktion und die Fraktion der CDU/CSU⁵⁶⁶, schlug vor, die Verwaltungskompetenz für die VersSt – evtl. unter Einbeziehung der Verwaltungs- und Ertragskompetenz für die Feuerschutzsteuer – auf den Bund zu übertragen.

Auf der Länderseite⁵⁶⁷ bestand im Grundsatz Konsens hinsichtlich der Übertragung der Ertrags- und Verwaltungskompetenz für die Feuerschutzsteuer auf den Bund. Zudem solle dem Bund die Verwaltungskompetenz für die VersSt übertragen werden.

Wegen möglicher Einschränkungen der für den Feuerschutz zur Verfügung stehenden Mittel lehnte MdL Wolfgang Drexler⁵⁶⁸ eine Übertragung der Ertragskompetenz der Feuerschutzsteuer auf den Bund ab.

Für eine eigenständige finanzielle Kompensation an die Länder wegen der Feuerschutzsteuer sah das Bundesministerium der Finanzen⁵⁶⁹ keine Notwendigkeit. Vielmehr umfasse der angebotene Festbetragsausgleich für den Wegfall der Ertragskompetenz der Länder an der Kraftfahrzeugsteuer auch die Feuerschutzsteuer. Die Länder hingegen forderten für die Übertragung der Ertragskompetenzen einen dauerhaften, indexierten finanziellen Ausgleich. Die Fraktion der CDU/CSU⁵⁷⁰ und die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände⁵⁷¹ erwarteten vom Bund eine eigenständig ausgewiesene Kompensation für die Feuerschutzsteuer und von den Ländern, dass sie diesen Ausgleich an die Kommunen weiterreichen.

Im Ergebnis konnten sich Bund und Länder in der Arbeitsgruppe 2 darauf verständigen, folgende Maßnahme umzusetzen:

565 AG 2 - 12 neu

566 AU 041, S. 17

567 AG 2 - 06

568 K- Drs. 148

569 AG 2 - 12 neu

570 AG 2 - 12 neu, S. 27

571 AG 2 - 16

- Sowohl die Verwaltungskompetenz für die VersSt als auch Ertragshoheit und Verwaltungskompetenz für die Feuerschutzsteuer werden auf den Bund übertragen.

Über die Höhe und die Notwendigkeit einer Dynamisierung der Kompensation bestanden zwischen Bund und Ländern noch unterschiedliche Auffassungen.⁵⁷²

In der Beratung der Kommission am 12. Februar 2009⁵⁷³ verständigte sich die Kommission auf einen Übergang der Verwaltungskompetenz von Versicherungsteuer und Feuerschutzsteuer auf den Bund. Voraussetzung sollte sein, eine trennscharfe Abgrenzung zwischen den Steuerarten vorzunehmen, um das derzeitige Verhältnis von Feuerschutzsteuer und Versicherungsteuer zu bewahren und damit auch zukünftig das Aufkommen der Feuerschutzsteuer zu sichern.

Die Kommission einigte sich sodann in ihrer letzten Sitzung am 5. März 2009 auf der Grundlage eines Vorschlags des Landes Nordrhein-Westfalen.⁵⁷⁴ Das Feuerschutzsteueraufkommen wird nach Übertragung der Verwaltungskompetenzen für die Versicherungsteuer und die Feuerschutzsteuer auf den Bund durch Einführung eines absoluten Sockelbetrages dauerhaft gesichert und zur Finanzierung des Brand- und Katastrophenschutzes verwendet. Dazu werden die Bemessungsgrundlagen jährlich derart angepasst, dass das Aufkommen der Feuerschutzsteuer nicht unter den Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2011 sinkt.

2.5 Bundesfernstraßen (Einstufung und Auftragsverwaltung)

2.5.1 Ausgangslage und Problemstellung

Der Bund ist Träger der Straßenbaulast für die Bundesfernstraßen nach § 5 Fernstraßengesetz (FStrG), also die Bundesstraßen einschließlich der Ortsdurchfahrten und die Bundesautobahnen. Gemäß Artikel 85, 90 Absatz 2 Grundgesetz verwalten die Länder die Straßen im Auftrag des Bundes. Der Bund übt nach Artikel 85 die Rechts- und Fachaufsicht über die Auftragsverwaltung aus. Ihm stehen in diesem Rahmen Weisungs- und Kontrollrechte zu.

572 AG 2 - 12 neu, S. 27

573 vgl. Protokoll 18. Sitzung, S.582 C bis 585 A

574 AU 051

Nach § 1 FStrG sind Bundesfernstraßen öffentliche Straßen, die ein zusammenhängendes Verkehrsnetz bilden und einem weiträumigen Verkehr dienen. Wenn diese Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind, ist die Straße entweder einzuziehen oder dem Träger der Straßenbaulast zu überlassen, der sich nach Landesrecht bestimmt (Abstufung, § 2 Absatz 4 FStrG). Über Widmung, Umstufung und Einziehung entscheidet nach § 2 Absatz 6 FStrG die oberste Landesstraßenbaubehörde.

Eine Notwendigkeit von Reformen im Bereich der Bundesfernstraßen betonten vorwiegend die Vertreter der Bundesseite in der Kommission.⁵⁷⁵ Dazu gehörten in erster Linie die Abstufung nicht mehr fernverkehrsrelevanter Bundesstraßen (z. B. wegen parallel verlaufender Autobahnen oder inzwischen gebauter Ortsumfahrungen) zu Landesstraßen und Qualitäts- und Effizienzverbesserungen sowie Verwaltungsvereinfachungen im System der Bundesfernstraßenverwaltung. Im Rahmen der öffentlichen Anhörung vom 8. November 2007 wurden diese Positionen insbesondere durch Stellungnahmen des Bundesrechnungshofes⁵⁷⁶ und verschiedener Gutachter⁵⁷⁷ überwiegend unterstützt und mit konkreten Reformvorschlägen verbunden, teilweise aber auch kritisch hinterfragt.⁵⁷⁸

2.5.2 *Empfehlung der Kommission*

Die Kommission schlug dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat vor, die folgende gemeinsame EntschlieÙung zu fassen:

575 K-Drs. 005; K-Drs.098.

576 Vgl. K-Drs. 055, S. 75 - 92; danach soll die Auftragsverwaltung im BundesfernstraÙenbau abgeschafft werden, der Bund erhalte die Zuständigkeit für die Bundesautobahnen, die Länder übernehmen Eigentum und Verwaltung der bisherigen BundesstraÙen.

577 Vgl. Erweiterte Findhilfe AU 018, S. 45 - 49, u. a. Battis S. 45 „Durch den Ausbau der Bundesautobahnen haben viele BundesstraÙen ihre Bedeutung für den Fernverkehr verloren. Sie erfüllen damit nur noch eine regionale Verkehrsfunktion und sind für den Bund nicht mehr von Bedeutung. Dennoch trägt er die Finanzierungslast, wenn es um die Instandhaltungs- und AusbaumaÙnahmen (z. B. Ortsumfahrungen) geht. Länder stufen bedeutungslos gewordene BundesstraÙen nicht oder nicht rechtzeitig herab, um der an die StraÙenbaulast anschließenden Finanzierungslage solange wie möglich zu entgehen

578 Vgl. Erweiterte Findhilfe AU 018, P. M. Huber und Jann S. 47.

Gemeinsame Entschließung von Deutschem Bundestag und Bundesrat

Die Straßeninfrastruktur Deutschlands ist von herausragender Bedeutung für die Raumplanung, Wirtschaftsentwicklung und Gestaltung der Lebensräume seiner Bürgerinnen und Bürger.

Bund und einige Länder stimmen darin überein, dass es einen erheblichen Anteil von Bundesstraßen gibt, deren überregionale Bedeutung wegen Änderungen der Verkehrsströme, neuen Infrastrukturen oder Verkehrsbeziehungen weggefallen ist.

Der Bund will diese Straßen nicht länger als Bundesstraßen im Wege der Auftragsverwaltung in seiner Baulast tragen. Einige Länder wiederum haben ein Interesse an der Übernahme solcher Straßen in eigene Trägerschaft. Bund und Länder werden sich nach Beendigung der Arbeiten in der Föderalismusreform II zeitnah um eine einvernehmliche Lösung hinsichtlich der einzelnen Strecken, deren Abstufungszeitpunkt und der sonstigen Abstufungs- und Kompensationsmodalitäten bemühen. Dazu teilt das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung den Verkehrsministerien der Länder noch vor Ende des Kalenderjahres schriftlich und für den Bund verbindlich mit, welche Straßen(abschnitte) ihre Bedeutung soweit verloren haben, dass ihre Einstufung als Bundesstraßen nicht mehr zu rechtfertigen ist.

2.5.3 Lösungsansätze und Diskussionsverlauf

In der 9. Sitzung der Kommission vom 6. Dezember 2007 führte die Kommission unter der Überschrift „Aufgabenkritik und Aufgabenoptimierung“ eine umfangliche Debatte zu notwendigen Strukturverbesserungen in der Bundesfernstraßenverwaltung⁵⁷⁹, die sich in den im Rahmen des Fachdiskurses⁵⁸⁰ durch die Vertreter der Bundesregierung, SPD-Fraktion⁵⁸¹ und CDU/CSU-Fraktion⁵⁸² eingebrachten nachfolgend dargestellten Vorschlägen widerspiegelt:

579 Vgl. hierzu Protokoll 9. Sitzung, insbesondere S.276 D bis 278 B, 279 C, 282 B bis 283 A, 286 D bis 287 C und 290 A.

580 Zusammenfassend AU 41, S. 30 - 37

581 Auch K-Drs. 127, S. 40 - 43

582 Auch K-Drs. 123, S. 11, 13 f.

2.5.3.1 *Abstufung nicht fernverkehrsrelevanter Bundesstraßen*

Die Länder sollten die nicht fernverkehrsrelevanten Bundesstraßen in Straßen nach Landesrecht übernehmen. Hierzu solle ein zeitlich gestaffeltes Abstufungskonzept erarbeitet werden. Die CDU/CSU-Fraktion schlug vor, eine Bund-Länder-Kommission auf Fachministerebene einzurichten und Untersuchungen des Bundes zur Fernverkehrsrelevanz der Bundesstraßen den weiteren Beratungen zugrunde zu legen.

Dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zufolge handle es sich um ca. 20.000 km Bundesstraßen, für die sich eine Baulast des Bundes im Sinne des § 1 Absatz 1 FStrG nicht begründen lasse.⁵⁸³ Ein Entschädigungsanspruch des zukünftigen Trägers der Straßenbaulast sei entsprechend der eindeutigen Rechtslage nicht vorgesehen. Zwischen Bund und Ländern bereits abgeschlossene oder noch abzuschließende Abstufungsvereinbarungen blieben von diesem Vorgehen unberührt.

Die Länder⁵⁸⁴ lehnten eine Abstufung der Bundesstraßen in diesem Umfang ab. Die Bundesstraßen seien wesentlicher Bestandteil des Fernstraßennetzes und notwendige Ergänzung für die Autobahnen. Rund die Hälfte der Verkehrsleistungen im deutschen Personen- und Güterverkehr werde auf den Bundesfernstraßen abgewickelt. Der Verkehrsteilnehmer nehme das Fernstraßennetz außerorts als Einheit wahr. Wenn durch unterschiedliche Zuständigkeiten Landesgrenzen zu Ausbaugrenzen würden, sei das nicht nachvollziehbar. Daher seien übergeordnete bauliche und finanzielle Planungen durch den Bundesverkehrswegeplan sowie einheitliche Ausbaustandards für die Koordinierung des Ausbaus notwendig.

Dies könne nur erreicht werden, wenn die Bundesstraßen weiterhin in der Verantwortung des Bundes blieben. Die Zuständigkeit des Bundes für das Fernstraßennetz sichere außerdem gleichwertige Verhältnisse. Insbesondere Flächenländer mit einer geringen Bevölkerungsdichte könnten die finanziellen Lasten durch Fernstraßenbau und -unterhaltung nicht tragen. Hier seien die Bürger – wie in den übrigen Ländern auch – auf ein gutes Straßennetz angewiesen. Wenn es zu Abstufungen kommen sollte, müsse eine vollständige finanzielle Kompensation auf Dauer dem Erhalt des übernommenen Straßennetzes dienen. Abstufungen einzelner Straßen könnten im Wege der Vereinbarung von Bund und Ländern geregelt werden.

583 AU 041, S. 31

584 AU 041, S. 32

Die FDP-Fraktion⁵⁸⁵ schlug ein zweistufiges Abstufungskonzept vor. In der ersten Stufe sollten sich Bund und Länder über die abzustufenden Bundesstraßen einigen, die Länder sollten bedarfsgerecht entschädigt werden. In der zweiten Stufe sollten Möglichkeiten zur Umsetzung eines Trennungsmodells (Bund übernimmt Bundesautobahnen, Länder Bundesstraßen) geprüft werden.

2.5.3.2 Flexibilisierung der Bundesauftragsverwaltung im Bereich Bundesfernstraßen durch eine so genannte Öffnungsklausel

Bundesregierung und SPD-Fraktion schlugen vor, in Artikel 90 Grundgesetz einen neuen Absatz 4 (so genannte Öffnungsklausel) einzufügen, nach dem der Bund durch Bundesgesetz Bundesautobahnen, Bundesstraßen des Fernverkehrs oder Teile davon in bundeseigene Verwaltung übernehmen könnte.⁵⁸⁶ Dies solle die verfassungsrechtliche Voraussetzung dafür schaffen, dass auch der Bund im Bedarfsfall die Initiative für die Übernahme von Bundesfernstraßen (-abschnitten) mit hervorgehobener Bedeutung für den Fernverkehr in bundeseigene Verwaltung ergreifen könne. Dies könnten z. B. europäische Transitstrecken oder Hinterlandanbindungen von Häfen oder Flughäfen sein, die vor dem Hintergrund des stark steigenden Güterverkehrsaufkommens und der deutschen Lage als Transitland einen dringenden Ausbaubedarf hätten und hohen volkswirtschaftlichen und verkehrlichen Nutzen aufwiesen. Bisher könne der Bund nur auf Antrag eines Landes Bundesfernstraßen übernehmen. In der Folge erhalte der Bund die Möglichkeit, institutionelle Strukturen umzugestalten. Alle mit der Übernahme verbundenen operativen Aufgaben (u. a. Bau, Erhaltung, Betrieb) könnten als lebenszyklusorientiertes Leistungspaket in einem wettbewerblichen Verfahren ausgeschrieben und von Privaten erledigt werden. Für die hoheitlichen Aufgaben bestehe z. B. die Möglichkeit der Beleihung. Dies eröffne auch die Möglichkeit, Aufgaben in Dienstleistungszentren zu bündeln. Neue Behördenstrukturen wie etwa eine bundeseigene Fernstraßenverwaltung müssten und sollten nicht aufgebaut werden.

Die CDU/CSU-Fraktion begrüßte ein Initiativrecht des Bundes im Einzelfall, band dieses aber an das Einvernehmen des jeweils betroffenen Landes bzw. der betroffenen Länder. Mit einem durch die Öffnungsklausel eingeräumten Initiativrecht des Bundes, das über den Status quo deutlich hinaus gehe, könnten notwendige Flexibilisierungsspielräume geschaffen und Optimierungschancen bestmöglich genutzt werden.⁵⁸⁷

585 AU 045, FD 3 - 07.

586 AU 041, S. 33

587 Zur Begründung im Einzelnen, s. AU 041, S. 33 f.

Die Länder⁵⁸⁸ lehnten die „Öffnungsklausel“ als nicht hinnehmbare Schwächung ihrer Verwaltungshoheit ab. Der Vorschlag führe zu einer Umkehrung der Grundkonzeption des Artikels 90 Grundgesetz. Der geltende Artikel 90 Absatz 3 Grundgesetz respektiere die Verwaltungshoheit der Länder weitestgehend: Nur dann, wenn ein Land mit der Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen „überlastet“ sei, bestehe die Möglichkeit einer Übernahme in die bundeseigene Verwaltung.

Mit dem Vorschlag der Bundesseite könne selbst bei funktionierender Auftragsverwaltung den Ländern die Verwaltung der Bundesfernstraßen auf ihrem Gebiet – gegen ihren Willen – entzogen werden. Dies würde zu nicht absehbaren Folgen in allen für die Landesentwicklung sowie die Landes- und Fachplanung bedeutsamen Bereichen des betroffenen Landes führen.

2.5.3.3 *Uneingeschränkte konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für Bundesfernstraßen*

Bundesregierung, SPD-Fraktion und CDU/CSU-Fraktion⁵⁸⁹ schlugen vor, Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz dahingehend zu ändern, dass der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz ohne Prüfung der Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung auf den Gebieten Straßenverkehr, Kraftfahrwesen, Bau und Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen ausüben könne. Es gebe keinen nachvollziehbaren Grund, die überregionalen Verkehrsträger innerhalb des Artikels 74 Grundgesetz unterschiedlich zu behandeln. Das Verlangen einer Erforderlichkeitsprüfung sei zudem angesichts der Regelungen in Artikel 85 und 90 Grundgesetz inkonsequent, die den Bund als Eigentümer der früheren Reichsautobahnen und Reichsstraßen bestimmten und ihm klare Ingerenzrechte (Rechts- und Fachaufsicht, Weisung) gegenüber den Ländern beim Vollzug und damit die Sachkompetenz zuwiesen. Die Ergänzung des Artikels 90 Grundgesetz um eine Öffnungsklausel ergebe ohne Änderung an dieser Stelle wenig Sinn, wolle man nicht der Gefahr des Auseinanderfallens von Bundeseigenverwaltung und Gesetzgebung auf (gewissen) Bundesfernstraßen von vornherein begegnen. Für die übrigen in Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 Grundgesetz aufgeführten Rechtsmaterien gelte: Der Straßenverkehr und das Straßenverkehrswesen machten an den Grenzen der Bundesländer nicht halt. So bedingten z. B. unterschiedliche Verkehrszentralregister mit unterschiedlichen Festsetzungen zu Rechtsfolgen bei Verkehrsverstößen nicht begründbare Ungleichbehandlungen.

588 AU 041, S. 34 f.

589 AU 041, S. 35

Die Länder⁵⁹⁰ lehnten diesen Vorschlag ab. Der vorgeschlagene Wegfall der Erforderlichkeitsklausel berühre unmittelbar die erst 2006 im Rahmen der Föderalismusreform I getroffene Abgrenzung des Kompetenzverhältnisses. Dieses sei Teil eines wohl austarierten Gesamtkompromisses gewesen.

2.5.3.4 *Weiterentwicklung der Auftragsverwaltung*

- a) *Zuständigkeit für den Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften*⁵⁹¹

Insbesondere CDU/CSU-Fraktion und SPD-Fraktion⁵⁹² schlugen vor, zur Entbürokratisierung und Verfahrenserleichterung eine Änderung des Artikels 85 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz für den Bereich der Bundesfernstraßenverwaltung vorzusehen, damit zukünftig anstelle der „Bundesregierung“ „die zuständige oberste Bundesbehörde“ allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen könne.

Die Länder sahen für Änderungen des Artikels 85 Grundgesetz keinen Bedarf, weil sich die Auftragsverwaltung in der bisherigen Form bewährt habe.

- b) *Allgemeines fachliches Weisungsrecht*⁵⁹³

Bundesregierung, CDU/CSU-Fraktion und SPD-Fraktion⁵⁹⁴ schlugen vor, klarzustellen, dass Weisungen im Sinne des Artikels 85 Absatz 3 Grundgesetz auch allgemeine Vorgaben der obersten Bundesbehörden im Rahmen der Erfüllung der Auftragsverwaltung seien.

Die Länder sahen für Änderungen des Artikels 85 Grundgesetz keinen Bedarf. Sie hielten ein allgemeines Weisungsrecht insbesondere deshalb für überflüssig, weil die Bundesregierung nach Artikel 85 Absatz 2 Grundgesetz mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen könne.

590 *AU 041, S. 35 f.*

591 *siehe auch Teil II 2.7*

592 *AU 041, S. 36; AU 045, FD 3 - 03 und FD 3 - 04 neu.*

593 *siehe auch Teil II 2.7*

594 *AU 041, S.36 f.*

2.5.3.5 *Einsatz moderner Verwaltungssteuerungsinstrumente*

Nach Auffassung der CDU/CSU-Fraktion⁵⁹⁵ sollten weitere Effizienzgewinne im bestehenden System durch den Einsatz moderner Verwaltungssteuerungsinstrumente erzielt werden. Dazu gehöre die Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung. Zur Herstellung von Transparenz und Hebung von Effizienzreserven sei ein länderübergreifendes Benchmarking bei der Auftragsverwaltung zu installieren.

Einzelne Länder⁵⁹⁶ sahen – unterhalb einer Verfassungsänderung – die Möglichkeit die bisherige Auftragsverwaltung wirtschaftlicher zu gestalten, wenn der Bund die Finanzierungsstrukturen zur Verstetigung der Bauinvestitionen durch eine bedarfsgerechte und kontinuierliche Bereitstellung der Investitionsmittel verbessere sowie die Genehmigungs- und Prüfvorbehalte reduziere.

2.5.3.6 *Regionalisierung Schieneninfrastruktur*

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN⁵⁹⁷ schlug eine Übertragung der Verantwortung für die regionale Schieneninfrastruktur auf die Länder vor. Die Länder könnten die regionalen Verkehrsbedürfnisse am ehesten einschätzen und wegen der Nähe zum Objekt den Infrastrukturbetreiber effektiver steuern. Um die Netze unterhalten zu können, müssten den Ländern anteilig sowohl Mittel für die Bestandserhaltung als auch für den Neu- und Ausbau nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz zur Verfügung gestellt werden.

2.5.3.7 *Weiterer Diskussionsverlauf*

Nach der Erarbeitung dieser Sachstände und Positionen im Fachdiskurs 3 hatte die Arbeitsgruppe 4 „Bundesfernstraßen, Justizthemen, Abweichungsrechte, Börsenaufsicht“ die Aufgabe, auf der Basis des Eckpunktepapiers⁵⁹⁸ der Vorsitzenden vom 23. Juni 2008 ein Konzept für den Einstieg in Verhandlungen zur Abstufung nicht mehr fernverkehrsrelevanter Bundesstraßen zu erarbeiten. Die Vorsitzenden äußerten in ihrem Papier die Überzeugung, dass die Kommission Eckpunkte entwickelt, auf deren Grundlage kurz- bis mittelfristig die Abstufung vereinbart werden könnte. Dabei hielten sie eine länderbezogene Regelung mit einer auf die Straßenkilometer bezogenen, pauschalierten Kompensation seitens des Bundes und deren lastenbezogene Aufteilung zwischen den Ländern für notwendig. Im

595 AU 041, S. 37

596 AU 041, S. 37

597 AU 041, S. 38

598 K-Drs. 128, S. 9

Gegenzug sollte geprüft werden, ob und ggf. wie die Verwaltungskompetenz des Bundes (mit Zustimmung des betroffenen Landes) für herausgehobene Einzelvorhaben verbessert werden könne. Zudem sollte geprüft werden, ob Bedarf bestehe, die Kompetenz für den Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften (mit Zustimmung des Bundesrates) von der Bundesregierung auf den Bundesverkehrsminister zu übertragen.

In der Arbeitsgruppe 4 schlugen die Vertreter der Bundesregierung⁵⁹⁹ sodann zur Abstufung nicht mehr fernverkehrsrelevanter Bundesstraßen folgenden Text für eine EntschlieÙung vor:

„Die Länder übernehmen bundesautobahn-parallele Bundesstraßen und weitere nicht fernverkehrsrelevante Bundesstraßen in einem Gesamtumfang von 20.000 km in eine Straße nach Landesrecht. Es gelten die Kriterien der Anlage 1.

Bundesautobahn-parallele Bundesstraßen (rund 4.000 km) werden unverzüglich abgestuft.

Für die Abstufung der übrigen nicht fernverkehrsrelevanten Bundesstraßen gilt folgender Zeitplan:

- Nach zwei Jahren werden weitere 8.000 km abgestuft.
- Nach fünf Jahren werden die übrigen 8.000 km abgestuft.

Zwischen Bund und Ländern bereits abgeschlossene Abstufungsvereinbarungen bleiben hiervon unberührt.

Die einzelnen Strecken der Bundesstraßen, die zu Straßen nach Landesrecht abgestuft werden, und deren konkreter Abstufungszeitpunkt werden in einer Arbeitsgruppe unter Leitung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung mit dem Bundesministerium der Finanzen und Vertretern der obersten Straßenbaubehörden der Länder im Wege einer Vereinbarung bis zum 30. Juni 2009 festgelegt.“

Eine finanzielle Kompensation war unter Hinweis auf die Rechtslage nicht vorgesehen.

MdB Dr. Günter Krings (CDU/CSU)⁶⁰⁰ forderte mit einem Eckpunktepapier in Abweichung von diesen Vorschlägen u. a. für die Abstufung nicht mehr fernverkehrsrelevanter Bundesstraßen ein abgestimmtes, zeitlich abgestuf-

599 AG 4 - 02

600 AG 4 - 06, S. 1

tes Verfahren, welches auch eine adäquate finanzielle Kompensation für die Länder enthalte.

Die Länder vertraten die Auffassung, dass eine Abstufung von Bundesstraßen in Straßen nach Landesrecht in dem vom Bund angestrebten Umfang nur gegen eine volle, zweckgebundene und dauerhafte finanzielle Kompensation denkbar sei⁶⁰¹.

Weiter legte die Bundesregierung ausformulierte grundgesetzliche Änderungsvorschläge in den Bereichen Flexibilisierung der Bundesauftragsverwaltung durch eine so genannte Öffnungsklausel, uneingeschränkte konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für Bundesfernstraßen und allgemeines fachliches Weisungsrecht sowie zur Änderung der Zuständigkeit für den Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften vor.⁶⁰² MdB Dr. Günter Krings (CDU/CSU) unterstützte eine Öffnungsklausel zu Artikel 90 Grundgesetz eingeschränkt auf den Einzelfall sowie die weiteren Forderungen nach einer uneingeschränkten konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes und zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften durch die zuständige oberste Bundesbehörde.⁶⁰³ Diese Vorschläge wurden von den Ländern erneut abgelehnt⁶⁰⁴.

Ein Einvernehmen zu den unterschiedlichen Auffassungen konnte in der Arbeitsgruppe 4 nicht erzielt werden.⁶⁰⁵

In der 17. Sitzung vom 5. Februar 2009 verabredete die Kommission auf Vorschlag von MdB Dr. Hans-Peter Friedrich (CDU/CSU)⁶⁰⁶, zumindest mit einer Entschließung eine Arbeitsgruppe zu den strittigen Fragen bei der Abstufung von Bundesfernstraßen auf den Weg zu bringen. MdB Volker Krönig (SPD) sagte dabei einen entsprechenden Formulierungsvorschlag zu. Die Fragen der Kompensationsmodalitäten und der fehlenden Bereitschaft einiger Länder zur Übernahme solcher Straßen in eigene Trägerschaft wurden in der 18. Sitzung der Kommission am 12. Februar 2009 nochmals debattiert.⁶⁰⁷ In der 19. Sitzung am 5. März 2009 verabschiedete die Kommission auf Basis des Vorsitzendenpapiers⁶⁰⁸ die eingebrachte Entschließung.

601 AG 4 - 09, S. 1 sowie auch zu den fachlichen Anforderungen an die Abstufung.

602 AG 4 - 02

603 AG 4 - 06, S. 1

604 AG 4 - 09, S. 3 - 5

605 AG 4 - 15, S. 5; Protokoll 17. Sitzung, MdB Dr. Günter Krings (CDU/CSU), S. 496 D.

606 Zur Debatte im Einzelnen, Protokoll 17. Sitzung, S. 541 B bis 543 C.

607 Protokoll 18. Sitzung, S. 585 B bis 586 B

608 AU 052, S. 104 und Protokoll 19. Sitzung, S. 615 D f.

2.6 Vertikale und horizontale Verwaltungskooperation (einschl. Statistik, SGB II-Problematik)

2.6.1 Ausgangslage und Problemstellung

Grundsätzlich geht das Grundgesetz von einer Trennung der Verwaltungsräume von Bund und Ländern aus, allerdings sind Ausnahmen vorhanden. Möglich ist z. B. die Verwaltungszusammenarbeit des Bundes mit den Ländern oder der Länder untereinander auf dem Gebiet der Verwaltung auf der Grundlage von Staatsverträgen oder Verwaltungsvereinbarungen. In seinem Urteil zum SGB II hat das Bundesverfassungsgericht jedoch klargestellt, dass es sich dabei nicht um unzulässige Mischverwaltung handeln dürfe, also stets darauf zu achten sei, dass eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung, und damit eine genaue Verantwortungszuschreibung, möglich bleibe.⁶⁰⁹

Da die derzeitige Verfassungslage ein langwieriges Prozedere für die Eingehung von Staatsverträgen und Verwaltungsvereinbarungen voraussetzt, wurde im Rahmen der Föderalismusreform II darüber diskutiert⁶¹⁰, ob man eine im Grundgesetz verankerte Regelung zur Vereinfachung von Verwaltungskooperationen schaffen sollte und ob dafür ein allgemeiner Rahmen festgelegt oder nur Regelungen für Einzelprobleme getroffen werden sollten (z. B. für den IT-Bereich). Eine erste Darstellung von Sachständen und Positionen hatte der Fachdiskurs 1⁶¹¹ vorgenommen. Die Arbeitsgruppe 3 „Verwaltungskooperation, öffentliche IT, Benchmarking“ wurde sodann damit beauftragt, unter Berücksichtigung des Eckpunktepapiers⁶¹² der Vorsitzenden den Bedarf für eine grundgesetzlich verankerte Verwaltungskooperation in den Bereichen Statistik, Geoinformationswesen und Krebsregister (siehe hierzu die Ausführungen in Teil II 2.3) zu prüfen. Es sollten dazu Gesetzesentwürfe entwickelt werden.

2.6.2 Empfehlung der Kommission

Empfehlungen der Kommission kamen nicht zu Stande.

609 BVerfGE 119, S. 331 ff, SGB II-Urteil vom 20.12.2007.

610 Vgl. Protokoll 9. Sitzung, Beiträge von Parlamentarischem Staatssekretär Peter Altmaier (CDU/CSU), S. 297 f. und Staatssekretär Georg Fahrenschon (Bayern), S. 299 B bis 300 C.

611 Vgl. Protokoll 12. Sitzung, Bericht MdB Jochen-Konrad Fromme (CDU/CSU) S. 339 A f. und Bundesminister Dr. Wolfgang Schäuble (CDU/CSU), S. 341 B f., der die Notwendigkeit neuer Instrumente für die vertikale und horizontale Verwaltungskooperation betonte.

612 K-Drs. 128, S. 6

2.6.3 *Lösungsansätze und Diskussionsverlauf*

2.6.3.1 *Lösungsansätze seitens des Bundes zu Verwaltungs Kooperationen*

Die CDU/CSU-Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission, die CDU/CSU-Bundestagsfraktion und die SPD-Bundestagsfraktion hatten im Fachdiskurs 1 eine Ergänzung des Artikels 87 Absatz 3 Grundgesetz erwogen, durch welche den Bundesbehörden in Ausnahmefällen aus Gründen der Wirtschaftlichkeit die Wahrnehmung von Aufgaben der Landesbehörden ermöglicht werden sollte.⁶¹³ Dies sollte auf der Grundlage eines zustimmungspflichtigen Bundesgesetzes und gegen Kostenerstattung durch die jeweiligen Länder erfolgen. Die Anwendung sollte sich v. a. auf verwaltungsinterne Dienstleistungen erstrecken, die selbst nicht unmittelbar rechtlich verbindliche Außenwirkung entfalteten. Auch von den Mitgliedern der Bundesregierung in der Kommission⁶¹⁴ insgesamt wurde dieser Ansatz im weiteren Verlauf mitgetragen, allerdings in abgeänderter Form: Die Anwendung sollte auf bestimmte einzelne Aufgaben begrenzt werden, dafür entfiel in diesem Vorschlag die Einschränkung auf Gründe der Wirtschaftlichkeit. Innerhalb der anschließenden Arbeit der Arbeitsgruppe 3 wurde der Vorschlag der Ergänzung des Artikels 87 Absatz 3 Grundgesetz jedoch nicht weiter verfolgt.

Von den Vertretern der Bundesseite wurde als weitere Option vorgeschlagen, das Grundgesetz um einen Artikel 85a Grundgesetz -neu- zu ergänzen.⁶¹⁵ Dieser sollte die Grundlage dafür bilden, dass in Ausnahmefällen wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Ausführung Bundesgesetze mit der Zustimmung des Bundesrates und des betroffenen Landes bestimmen können, dass sie ganz oder teilweise von einem Land oder mehreren Ländern ausgeführt werden können. Die Kostenerstattung sollte durch die Ländergesamtheit nach einem allgemeinen Schlüssel erfolgen. Näheres sollte durch ein zustimmungspflichtiges Bundesgesetz geregelt werden. Dieser Vorschlag wurde ebenfalls nicht weiter verfolgt.

Das Bundesministerium der Justiz äußerte jedoch verfassungspolitische Bedenken hinsichtlich einer generellen Zulassung von Mischverwaltung bei der Ausführung von Bundesgesetzen, weil eine klare Verantwortungszu-

613 AU 042, S. 3 ff.

614 K- Drs. 098, S. 3

615 AU 043, FD 1 - 01, S. 40 ff., Beiträge eingebracht durch Bundesminister Dr. Wolfgang Schäuble, AU 043, FD 1 - 02, S. 61 f., Beiträge der SPD-Bundestagsfraktion in der Kommission (ohne die der Kommission angehörenden Mitglieder der Bundesregierung und ohne den vom Bund benannten Vorsitzenden)

schreibung nötig sei, um die demokratische Kontrolle zu gewährleisten.⁶¹⁶ Das Bundesministerium des Innern brachte dann gegen Ende der Arbeit des Fachdiskurses 1 den Vorschlag eines Artikels 91c Grundgesetz -neu- in einem neu einzufügenden Abschnitt „VIIIb. Verwaltungszusammenarbeit“ ein.⁶¹⁷ Dieser Entwurf wurde fortan von den CDU/CSU-Mitgliedern der Bundesregierung in der Kommission⁶¹⁸, der CDU/CSU-⁶¹⁹ und der SPD-Bundestagsfraktion⁶²⁰ unterstützt und später auch von der Bundesregierung⁶²¹ mit getragen.

Es sollten nun nur verwaltungsinterne Dienstleistungen aufgrund von Vereinbarungen (Staatsverträgen oder Verwaltungsvereinbarungen) nach dem Prinzip „einer oder einige für alle“⁶²² auf den Bund, ein Land oder mehrere Länder übertragen werden können. Den rechtlichen Handlungsrahmen dafür sollte ein zustimmungspflichtiges Ausführungsgesetz schaffen. Artikel 91c Grundgesetz -neu- sollte klarstellen, dass horizontale und vertikale Verwaltungskooperationen im Bereich der bloßen Aufgabenerledigung aus Gründen der Effektivität und Effizienz erwünscht und verfassungsrechtlich unbedenklich seien, da hier keine Außenwirkung entfaltet werde. So sollte Artikel 91c Grundgesetz -neu- die Grundlage für die Schaffung von so genannten Dienstleistungszentren sein, welche bei einem oder mehreren Ländern, bei gemeinsamen Einrichtungen oder beim Bund angesiedelt sein könnten. Durch den damit verbundenen Wegfall von bestehenden Parallelstrukturen sollten erhebliche Effizienz- und Effektivitätssteigerungen erzielt werden. Als Anwendungsbereiche waren z. B. die Statistikproduktion oder das Geoinformationswesen vorgesehen, es wurden aber auch im Feld des Ausländerrechts (Bundeskompetenzzentrum zur Unterstützung der Länderverwaltungen) Möglichkeiten gesehen (s. u.).

2.6.3.2 *Konkrete Anwendungsgebiete*

a) Statistik

Im Bereich der Statistik sollten aus Sicht des Bundes die bestehenden Parallelstrukturen von Bundes- und Landesbehörden abgeschafft werden, um mehr Effektivität und Effizienz zu erreichen.⁶²³ Der von Bund und

616 AU 042, S. 6

617 AU 043, FD 1 – 16, S. 234 ff.

618 AU 042, S. 3 f.

619 K-Drs. 123, S. 9 f.

620 K-Drs. 127, S. 14 ff.

621 K-Drs. 098, S. 3 ff.

622 AU 042, S. 4 f. und auch K-Drs. 005, S. 9 ff.

623 AU 042, S. 31

Ländern beschlossene „Masterplan zur Reform der amtlichen Statistik“ halte an der tradierten Arbeitsteilung fest und sei deshalb nicht ausreichend. Durch Standardisierung, Automatisierung und Bündelung der Statistikproduktion sollten erhebliche Kosteneinsparungen, Qualitätsverbesserungen für die Nutzer der amtlichen Statistik sowie Entlastungen bei Bürgern und Wirtschaft durch möglichst flächendeckende Online-Datenerhebung und elektronische Veröffentlichung erzielt werden. Die Selbstbestimmung der Länder bleibe trotzdem erhalten, da die Gesetzgebungskompetenzen und Entscheidungen über die Inhalte der Statistikproduktion einschließlich länderspezifischer Ausprägungen und der regionalen Tiefengliederung unberührt gelassen würden.

Hinsichtlich der konkreten Umsetzung unterschieden sich die Vorstellungen von SPD- und CDU/CSU-Bundestagsfraktion. Letztere plädierte für eine Bündelung der statistischen Arbeitsprozesse in einem *Dienstleistungszentrum Statistik*.⁶²⁴ Der Vorschlag der SPD-Fraktion sah die Bündelung der Statistikproduktion beim Statistischen Bundesamt vor.⁶²⁵

b) Geoinformationswesen/Geodäsie

Im Bereich der Geodäsie sprachen sich die Bundestagsfraktionen der SPD⁶²⁶ sowie der CDU/CSU⁶²⁷ und die CDU/CSU-Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission für eine bessere Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern aus.⁶²⁸ Dafür sollten u. a. Behörden zusammengelegt werden, um Parallelstrukturen zu beseitigen. Außerdem sprachen sie sich für ein gemeinsames Geobasisdatenmanagement durch die Landesbehörden und das Bundesamt für Kartographie und Geodäsie aus, ggf. in Form eines gemeinsamen Dienstleistungszentrums für Geodaten. Dadurch sollten die Harmonisierung bzw. Sicherstellung der Interoperabilität im Bereich Daten, Dienste und Verfahren sowie Qualitätsverbesserungen für Nutzer und auch Kosteneinsparungen erreicht werden. Diese Änderungen seien zudem für die Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie⁶²⁹ erforderlich, für welche die Vernetzung aller Geoinformationen nötig werde.

Auch die Bundesregierung schloss sich diesen Vorschlägen an.⁶³⁰

624 *K-Drs. 123, S. 9*

625 *K-Drs. 127, S. 24 f.*

626 *K-Drs. 127, S. 25*

627 *K-Drs. 123, S. 9*

628 *AU 042, S. 36 f.*

629 *Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE)*

630 *K-Drs. 098, S. 14 ff.*

c) Ausländerrecht

In der Bundesrepublik Deutschland existieren über 600 Ausländerbehörden der Länder.

Aus Sicht des Bundes gewährleisten die unterschiedlich leistungsfähigen Ausländerbehörden der Länder häufig keine effektive Aufgabenerledigung, es komme zu einer Zersplitterung in der Rechtsanwendung. Deshalb solle eine Bund-Länder-übergreifende, vernetzte Front-Back-Office-Struktur mit einem Kompetenzzentrum für komplexe Rechtsfragen beim Bund geschaffen werden, wobei die Sachentscheidungsbefugnis der Behörden „vor Ort“ unangetastet bleibe. Die CDU/CSU-Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission sowie die Bundestagsfraktionen der CDU/CSU und der SPD schlugen hierzu einfachgesetzliche Änderungen und eine verfassungsrechtliche Absicherung durch Ergänzung des Artikels 87 Absatz 3 Grundgesetz und im späteren Beratungsverlauf durch einen neuen Artikel 91c Grundgesetz vor.⁶³¹

2.6.3.3 *Lösungsansätze der Länder zu Verwaltungskooperationen*

Die Vertreter der Länder lehnten die vom Bund eingebrachten Vorschläge ab⁶³², weil es die im Fachdiskurs 1 für Artikel 87 Absatz 3 Grundgesetz vorgeschlagene Ergänzung ermöglichen würde, durch Bundesentscheidung den Ländern originäre Verwaltungskompetenzen zu entziehen.

Außerdem sei der Anwendungsbereich des vorgeschlagenen Artikels 91c Grundgesetz zu konturenlos, und die vom Bund in seiner Begründung zum Entwurf aufgeführten Beispiele verdeutlichten, dass es sich nicht um eine wirkliche Kooperation zwischen gleichgestellten Gliedern handele, sondern um die Einführung von zentralen Einrichtungen beim Bund. Die Länder bezweifelten darüber hinaus das vom Bund angegebene Einsparpotenzial der Kooperationen. Aber auch die Länder hielten eine Verbesserung hinsichtlich der Beschleunigung von Verwaltungskooperationsvereinbarungen für notwendig. Sie brachten daher eigene Vorschläge zur Regelung von Verwaltungskooperationen in die Arbeit des Fachdiskurses 1 ein:⁶³³

631 AU 042, S. 44ff.; AG 3 – 01; vgl. auch K- Drs. 098, S. 18 f. zur Position der Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission

632 AU 042, S. 7 f.

633 AU 042, S. 7 ff.

a) Lösung auf der Ebene unterhalb des Grundgesetzes

Die Mehrheit der Länder hielt die Schaffung von neuen Instrumenten für eine Zusammenarbeit grundsätzlich für nicht erforderlich. Sie sprachen sich daher für die Nutzung bestehender Kooperationsformen unterhalb des Grundgesetzes aus. Die Praxis der situationsabhängigen Zusammenarbeit der Länder auf Basis von Staatsverträgen, Verwaltungsvereinbarungen und einfachen Kooperationen habe sich bewährt. Die Länder warnten vor einer Ausweitung der Mischverwaltung. Diese widerspreche den Bestrebungen der Föderalismusreform I wie auch den Zielen der Föderalismusreform II und dem im Grundgesetz festgeschriebenen Grundsatz, dass die Länder für die Verwaltung zuständig seien.⁶³⁴

b) Grundlagenstaatsvertrag

Für eine Kooperation der Länder untereinander schlugen einige Länder den Abschluss eines Grundlagenstaatsvertrags ohne Änderung des Grundgesetzes vor.⁶³⁵ Ein solcher Vertrag könne offenhalten, welches die konkreten Kooperationsgebiete sein sollten, welcher Vertragstyp zur Anwendung komme und wer sich an einer Kooperation beteilige. Denkbar sei zusätzlich, staatsvertraglich eine so genannte „Passerelle-Klausel“ zu vereinbaren, die für bestimmte Bereiche durch einstimmigen Beschluss den künftigen Übergang zum Mehrheitsprinzip festlegen könnte. Ob hierfür eine grundgesetzliche Klarstellung nötig wäre, war zum Zeitpunkt der Einbringung des Vorschlags in den Fachdiskurs noch nicht abschließend geklärt; die Länder legten auch hierfür einen Entwurf vor.

Auch für die Kooperation der Länder mit dem Bund hielten die Länder auf bestimmten, eng begrenzten Themengebieten (Grundlagen-)Staatsverträge für eine geeignete Lösung. Vor allem im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den organisationsrechtlichen Regelungen im SGB II sei noch zu prüfen, ob hierfür eine explizite und auf das jeweilige Thema bezogene grundgesetzliche Ermächtigung zur Sicherstellung der Zusammenarbeit notwendig sei. Darüber hinaus wiesen sie darauf hin, dass eine Zusammenarbeit zur Bündelung wirtschaftlicher Interessen von Bund und Ländern nicht gegen europäisches Vergabe- und Kartellrecht verstoßen dürfe.

634 AU 042, S. 7 und 12 f.

635 AU 042, S. 9

c) Einführung von Artikel 37a Grundgesetz -neu- und Artikel 37b Grundgesetz -neu-

Einige Länder sprachen sich für eine grundgesetzliche Verankerung der Möglichkeit zur Schließung von Grundlagenstaatsverträgen über die Zusammenarbeit aus.⁶³⁶ Zusätzlich sollte der Verwaltungsverband als Rechtskörperschaft eingeführt werden. Dafür wurde zum einen ein neuer Artikel 37a Grundgesetz vorgeschlagen, zum anderen sollte die Möglichkeit der Gründung eines Verwaltungsverbands als Körperschaft des öffentlichen Rechts auf der Grundlage eines Staatsvertrags durch einen neuen Artikel 37b Grundgesetz geregelt werden.

In der Diskussion wurde für die Notwendigkeit der Einführung einer grundgesetzlichen Grundlage für Verwaltungskooperationen (insbesondere für den Verwaltungsverband) u. a. angeführt, dass bestimmte Konstellationen innerstaatlicher Verwaltungskooperation, etwa zur gemeinsamen Erbringung von IT-Dienstleistungen, dem Anwendungsbereich des EG-Vergaberechts unterworfen seien⁶³⁷. Leistungsvereinbarungen seien dabei als Beschaffung anzusehen mit der Folge, dass ein Bieterwettbewerb durchzuführen sei, und die Verwaltung ggf. mit einem nicht gewünschten Partner zusammenarbeiten müsse. Verfassungsrechtliche Organisationsentscheidungen für Kooperationen hätten Vorrang vor dem europäischen Vergaberecht, so dass die Verankerung im Grundgesetz die Problematik lösen könne.

Auf Bitte der Kommission legte die Bundesregierung eine gutachterliche Äußerung zur Vereinbarkeit innerstaatlicher Kooperationsformen mit dem EU-Vergaberecht insbesondere mit Blick auf den Verwaltungsverbund vor.⁶³⁸ Darin wird die Auffassung vertreten, die im Rahmen der Föderalismusreform II diskutierten neuen grundgesetzlichen Regelungen könnten innerstaatliche Kooperationen bei bestehender Ausschreibungspflicht nicht dem Anwendungsbereich des EG-Vergaberechts entziehen. Allerdings kamen die beteiligten Ressorts zu dem Schluss, es sei nicht auszuschließen, dass die diskutierten grundgesetzlichen Regelungen zu Verwaltungskooperationen positive Reflexwirkungen auf die vergaberechtlichen Beurteilungen innerstaatlicher Kooperationen insoweit entfalten könnten, als dass eine solche Norm den Willen des Verfassungsgebers verdeutlichen würde, dass es sich um verfassungsrechtlich erwünschte Organisationsformen handle.

636 AU 042, S. 11

637 vgl. zur Problematik Protokoll 9. Sitzung, Staatsrat Dr. Robert Heller (Hamburg), S. 294 C bis 295 D und K-Drs. 090, S. 5 ff.

638 K-Drs. 099

Das Bundesministerium des Innern wandte zum Vorschlag ein, es bestünden verfassungsrechtliche Bedenken, würde dieser nicht um eine Eingrenzung der Vollzugsaufgaben ergänzt.⁶³⁹ Die Mehrheit der Länder lehnte die Einführung des neuen Verwaltungstypus „Verwaltungsverband“ ab.⁶⁴⁰ Dieser könne die für seine Begründung herangezogenen Probleme mit dem europäischen Vergaberecht nicht lösen. Der Deutsche Landkreistag schloss sich dieser Stellungnahme an. Demgegenüber sprachen sich der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund dafür aus, moderne föderale Formen der Zusammenarbeit zu entwickeln und unterstützten eine grundgesetzliche Regelung gemeinsamer Organisationseinheiten ausdrücklich (s.u. Teil 2.6.3.5).⁶⁴¹

2.6.3.4 Konkrete Anwendungsgebiete

a) Statistik

Die Länder verteidigten den Status quo der arbeitsteiligen Statistikproduktion.⁶⁴² Sie betonten die erfolgreiche Umsetzung des Masterplans, der bereits die Zentralisierung von Zuständigkeiten und Standardisierung bewirke, und bestritten Überschneidungen oder Doppelarbeiten. Der Vorschlag des Bundes gehe noch weiter und werde von ihnen deshalb nicht mitgetragen. Die geplante Zentralisierung sei einseitig auf die Informationsbedürfnisse von Bund und EU zugeschnitten und beachte nicht die für die Gewährleistung der Datenqualität regionaler Statistiken wichtigen Kenntnisse regionaler Besonderheiten. Entgegen der Auffassung des Bundes entstünden bei zentralen Lösungen Mehrkosten durch den hohen Personalbedarf. Vergleiche mit der Statistikproduktion anderer Länder belegten, dass die dezentrale/föderalistische Organisation der Statistik kostengünstiger sei. Eine Entlastung für Bürger und Wirtschaft durch die Zentralisierung der Statistikproduktion sei ebenfalls nicht ersichtlich. Die Länder verwiesen insoweit auf ihre Optimierungsbestrebungen hinsichtlich mehr Effektivität und Effizienz, um den Informationsbedürfnissen der Nutzer sowie den Vorgaben von EU, Bund und Ländern gerecht zu werden. So seien sämtliche Innovationen im Statistikbereich in den letzten Jahren von den Ländern initiiert worden. Die Bündelung von Aufgaben bei einem Land oder mehreren Ländern sei einer zentralen Aufgabenerledigung durch den Bund vorzuziehen.

639 AU 042, S. 11

640 AU 042, S. 12

641 AU 042, S. 12

642 AU 042, S. 33 ff.

b) Geoinformationswesen/Geodäsie

Die Vertreter der Länder lehnten die Schaffung allgemeiner Bundeskompetenzen in diesen Bereichen ab.⁶⁴³ Verbesserungen seien unterhalb des Grundgesetzes regelbar. Sie wiesen darauf hin, dass die Zusammenlegung von Bundes- und Landesbehörden verfassungsrechtlich problematisch sei, was sich durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur SGB II-Problematik erneut gezeigt habe. Auch würden die Vorschläge des Bundes zur Umstrukturierung der Bereiche Geodäsie und Geoinformationswesen den technischen und technologischen Möglichkeiten nicht gerecht.

Die Länder sahen die für die nahe Zukunft geplante Vernetzung der Geodatenportale zur Schaffung einer nationalen Geodatenstruktur als ausreichend an. Die INSPIRE-Richtlinie fordere nicht die Vernetzung aller Daten.

c) Ausländerrecht

Die Länder wiesen die pauschale Kritik an der Effektivität der Aufgabenerledigung zurück. Die einheitliche Rechtsanwendung bundesweiter, verbindlicher Standards werde durch Bund-Länder-Arbeitsgruppen und regelmäßigen Austausch angestrebt. Zudem werde – wie auch der Deutsche Landkreistag kritisierte – mit einer vernetzten Front-Back-Office-Struktur eine unzulässige Mischverwaltung nach Artikel 84 Grundgesetz geschaffen.⁶⁴⁴

2.6.3.5 *Die Kommunalen Spitzenverbände*

a) Deutscher Landkreistag

Der Deutsche Landkreistag sah zwar ein praktisches Bedürfnis, bei der Vereinbarung von Kooperationen schneller und einfacher zu Ergebnissen zu kommen, verwies aber auf den von den Kompetenz- und Organisationsregelungen der Artikel 83 ff. Grundgesetz gezogenen Rahmen für eine Zusammenarbeit und auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bzgl. des SGB II.⁶⁴⁵ Er hielt daher eine Kooperation nur dort für möglich, wo Eingrenzungsmöglichkeiten bestünden. Der Vertreter des Deutschen Landkreistages stellte deshalb klar, dass aus seiner Sicht nur bei instrumentellen Aufgabenerledigungen, ggf. im IT-Bereich oder bei verwaltungsinternen Dienstleistungen, Erweiterungen von Verwaltungskooperation in Betracht kämen. Die Bereiche Statistik, Geoinformationswesen und Auslän-

643 AU 042, S. 35 ff.

644 AU 042, S. 44 ff.

645 AU 042. S. 6 f.; vgl. auch K-Drs. 101.

derrecht fielen jedoch nicht darunter. Hier bestehe die Gefahr des Einwirkens des Bundes in originäre Länderkompetenzen.⁶⁴⁶ Hinsichtlich der Vorhaben des Bundes im Geoinformationsbereich pflichtete der Deutsche Landkreistag der Stellungnahme der Länder bei und wies ergänzend darauf hin, dass Geodaten die Grundlage kommunalen Handelns in verschiedenen Bereichen seien. Deshalb seien Bestrebungen zu einer stärkeren Vernetzung von Geodatenportalen zu begrüßen, die Schaffung allgemeiner Bundeskompetenzen sowie eine verstärkte institutionelle Zusammenarbeit aber abzulehnen.⁶⁴⁷ Generell hegte der Deutsche Landkreistag Zweifel, ob Ausdehnungen ebenenübergreifenden Zusammenarbeitens nicht schleichend zu Tatbeständen führten, die den Zielen der Föderalismusreform I widersprächen.⁶⁴⁸ Er stand insgesamt den allgemeinen Vorschlägen zu Verwaltungskooperationen stets kritisch gegenüber.

b) Deutscher Städtetag und Deutscher Städte- und
 Gemeindebund

Der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund begrüßten die Vorschläge des Bundes zur grundgesetzlichen Verankerung der Verwaltungskooperationen und sprachen sich explizit dafür aus, dass insbesondere gemeinsame Organisationseinheiten (Verwaltungsverbände o.ä.) geregelt werden sollten. Sie regten darüber hinaus an, Kooperationen auch auf die Bereiche der Verwaltung mit unmittelbarer Außenwirkung zu erstrecken.⁶⁴⁹ Sie setzten sich außerdem dafür ein, die Kommunen in einer grundgesetzlichen Regelung über die Verwaltungskooperationen ausdrücklich zu erwähnen.⁶⁵⁰ Der durch die Föderalismusreform I eingeführte Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 Grundgesetz sollte weiterentwickelt und an den bestehenden Zusammenarbeitsbedarf angepasst werden.⁶⁵¹

2.6.3.6 *Weiterer Diskussionsverlauf*

Unter Berücksichtigung des Eckpunktepapiers der Vorsitzenden⁶⁵² entwickelten die Vertreter der Bundesseite in der Arbeitsgruppe 3 den Entwurf des Artikels 91c Grundgesetz -neu- für die grundgesetzliche Verankerung von Verwaltungskooperationen weiter.⁶⁵³ Sie nahmen in einem Entwurf für

646 AU 042, S. 6 f.

647 AU 042, S. 37; AU 043, FD 1 - 11.

648 AG 3 - 05

649 K- Drs. 140; AG 3 - 04; AU 043, FD 1 - 04.

650 K- Drs. 140; AG 3 - 04.

651 K- Drs. 084, S. 18 ff.

652 K- Drs. 128, S. 6

653 AG 3 - 01; AG 3 - 07.

ein Ausführungsgesetz Konkretisierungen hinsichtlich des in Artikel 91c Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz -neu- erwähnten Bundesgesetzes vor, welches einen rechtlichen Handlungsrahmen und damit die Grundlage bilden sollte, um den Abschluss von Vereinbarungen zur Zusammenarbeit zu erleichtern. So waren u. a. für das Aushandeln von Staatsverträgen die Ersetzung des Ratifikationsverfahrens durch einen parlamentarischen Zustimmungsbeschluss vorgesehen, die Möglichkeit zu Mehrheitsentscheidungen in der Zusammenarbeit, die Absicherung eines gestuften In-Kraft-Tretens von Vereinbarungen, die Kodifizierung der Organleihe sowie die Vereinfachung der Zusammenarbeit durch Schaffung von zwei öffentlich-rechtlichen Formen der Zusammenarbeit (Anstalt und öffentlich-rechtliche Stiftung). Neben Bund und Ländern sollten auch kommunale Körperschaften als Kooperationspartner in Betracht kommen. Nach wie vor wurden die Bereiche Statistik, Geoinformationswesen und auch die Ausländerbehörden als praktische Beispiele einer Kooperation genannt.

Die Länder sprachen sich auch gegen die vom Bund in der Arbeitsgruppe 3 unterbreiteten Vorschläge für einen Artikel 91c -neu- Grundgesetz „Verwaltungskooperationen“ und das entsprechende Ausführungsgesetz aus.⁶⁵⁴

Die Länderseite lehnte außerdem die vom Bund in der Arbeitsgruppe 3 vorgestellten und erörterten Möglichkeiten einer deklaratorischen grundgesetzlichen Regelung für Verwaltungskooperationen mit Signalcharakter ab, auch soweit diese auf die Zusammenarbeit zwischen den Ländern beschränkt bliebe, und unabhängig davon, ob ein Ausführungsgesetz des Bundes⁶⁵⁵ vorgesehen sei oder nicht.

Sie hielten eine verfassungsrechtliche Regelung für Verwaltungskooperationen insgesamt für nicht notwendig. Eine solche im Grundgesetz festgeschriebene Regelung sei rein deklaratorischer Natur, weil verwaltungsinterne Dienstleistungen im Bereich der exekutiven Eigenverantwortung lägen. Im Weiteren hielten sie an ihrer Ausgangsargumentation fest, die sie bereits in den Fachdiskurs 1 eingebracht hatten.

Die Länder sahen ihre Bereitschaft zur Regelung der Zusammenarbeit im IT-Bereich bereits als erhebliches Entgegenkommen gegenüber dem Bund an, da sie dabei auf Teile ihrer Verwaltungsorganisationskompetenzen verzichteten. Der Bund aber hielt an seinen Vorschlägen fest, so dass man in der Arbeitsgruppe 3 zu keiner Einigung kam.⁶⁵⁶

654 AG 3 - 03, S. 1 ff.

655 AG 3 - 07, S. 2 f.

656 AG 3 - 07, S. 2 f.; Protokoll 17. Sitzung, Bundesminister Dr. Wolfgang Schäuble (CDU/CSU), S. 495 D.

Die Kommission hat deshalb keine Empfehlung dazu abgegeben, wie man Verwaltungskooperationen allgemein vereinfachen könnte. Auch in den Bereichen der beispielhaften Anwendungsfelder (Statistik, Geoinformationswesen/Geodäsie und Ausländerbehörden) kam es zu keiner Vereinbarung.

2.7 Weisungsrechte in der Auftragsverwaltung

2.7.1 Ausgangslage und Problemstellung

Bei der in Artikel 85 Grundgesetz geregelten Verwaltungsform der Auftragsverwaltung handelt es sich um eine Form der Landesverwaltung, bei der die Länder Landesstaatsgewalt ausüben. Der Bund hat im Vergleich zur landeseigenen Ausführung der Bundesgesetze nach Artikel 84 Grundgesetz stärkere Einwirkungsrechte, wobei aber die Wahrnehmungskompetenz, i.e. das Handeln und die Verantwortlichkeit nach außen im Verhältnis zu Dritten, unentziehbar ist.⁶⁵⁷ Die Bundesaufsicht erstreckt sich auf Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltung (Artikel 85 Absatz 4 Grundgesetz), nach Artikel 85 Absatz 4 Satz 2 Grundgesetz kann die Bundesregierung zum Zwecke der Aufsicht Bericht und Vorlage der Akten verlangen und Beauftragte zu allen Behörden entsenden. Artikel 85 Absatz 2 Grundgesetz lässt den Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften durch die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates zu. Nach Artikel 85 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz unterstehen die Landesbehörden den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden, wenn sie Bundesgesetze im Auftrag des Bundes ausführen (entsprechendes gilt über Artikel 108 Absatz 3 Grundgesetz im Bereich der Finanzverwaltung).

Die Gegenstände der Auftragsverwaltung sind in weiteren Normen des Grundgesetzes geregelt, u. a. ist sie obligatorisch für die Bereiche Bundesstraßenverwaltung (Artikel 90 Absatz 2 Grundgesetz), Steuerverwaltung (Artikel 108 Absatz 3 Grundgesetz) sowie fakultativ für die Kernenergieverwaltung (Artikel 87c Grundgesetz), die Luftverkehrsverwaltung (Artikel 87d Grundgesetz) und die Bundeswasserstraßenverwaltung (Artikel 89 Absatz 2 Grundgesetz). Mit ihr werden die Zuständigkeiten der Länder auch in Bereichen bewahrt, die von ihrem Gegenstand her nach einem bundeseinheitlichen Vollzug verlangen.⁶⁵⁸

657 Vgl. dazu Pieroth in: *Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar, 9. Auflage, Artikel 85, Rn 2 mit Hinweis auf BVerfGE 104, 249 ff.*

658 Vgl. *AU 018, P. M. Huber, S. 31*

Im Rahmen der Arbeiten der Kommission wurden sowohl eine Reform der Auftragsverwaltung im Sinne einer weitgehenden Abschaffung und Aufteilung ihrer Gegenstände teils in bundeseigene Verwaltung und teils in landeseigenen Vollzug⁶⁵⁹ als auch Änderungsbedarf in der konkreten Ausgestaltung der Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes als Probleme diskutiert. Insbesondere der Bundesrechnungshof wies auf das Gebot der Entflechtung durch Trennung hin, welches die richtigen Steuerungsanreize setze, indem es Effektivität und Effizienz des staatlichen Handelns fördere.⁶⁶⁰

2.7.2 Empfehlung der Kommission

Empfehlungen der Kommission kamen nicht zu Stande.

2.7.3 Lösungsansätze und Diskussionsverlauf

In der 9. Sitzung der Kommission vom 6. Dezember 2007 führte der Vorsitzende Ministerpräsident Günther H. Oettinger (Baden-Württemberg)⁶⁶¹ zum weiteren Beratungsverlauf aus, die Bundesauftragsverwaltung werde zu behandeln sein. Zu klären sei, ob sie sich bewährt habe und ob es bei der Zustimmungspflichtigkeit des Bundesrates bei entsprechenden Gesetzen bleiben solle. Es gehe in diesem Zusammenhang um Änderungen bei den Weisungsrechten, bei den Abläufen und bei einigen konkreten Themenschwerpunkten, Stichwort „Bundesfernstraßen“.

Staatssekretär Georg Fahrenschon (Bayern)⁶⁶² teilte mit, für Bayern wolle er daran erinnern, dass mit der Föderalismusreform I die Verwaltungszuständigkeiten der Länder gerade erst gestärkt worden seien. Dieses Ergebnis

659 Vgl. hierzu die zusammengefassten Stellungnahmen der Sachverständigen in AU 018, S. 28 - 33 und die Ausführungen zu den Sektoren Steuerverwaltung in Teil II 2.4 und Bundesfernstraßenverwaltung in Teil II 2.5.

660 Vgl. AU 018, S. 33; Siehe auch Wieland, Protokoll 8. Sitzung, S. 224 A: „Hier scheint es mir wert, darüber nachzudenken, ob an der Bundesauftragsverwaltung festgehalten werden soll. Die Bundesauftragsverwaltung ist ein Hybrid. Wer etwa gegenwärtig verfolgt, was im Atomrecht passiert, sieht, dass das Zusammenwirken von Bund und Ländern, vorsichtig gesprochen, suboptimal ist. Das ist auch verständlich, weil es unterschiedliche politische Interessen gibt. Meines Erachtens könnten wesentliche Bereiche der Auftragsverwaltung auf die Länder verlagert werden.“ Anders Jann, AU 018, S. 30 „Die einfache und zunächst einleuchtende Lösung einer möglichst weitgehenden Entflechtung administrativer Aufgaben entspricht nicht der Wirklichkeit moderner, komplexer Gesellschaften.“

661 Protokoll 9. Sitzung, S. 272 B

662 Protokoll 9. Sitzung, S. 280 D

dürfe durch die Föderalismusreform II nicht konterkariert werden. Deshalb seien Vorschläge, die die föderale Machtbalance zwischen Bund und Ländern aus dem Gleichgewicht brächten, nicht wirklich zielführend. Dazu gehörten vor allem Vorschläge für eine Stärkung des Weisungsrechts des Bundes in der Bundesauftragsverwaltung, ohne dass diese der Zustimmung des Bundesrates bedürfen sollten. MdB Dr. Volker Wissing (FDP)⁶⁶³ forderte, es müsse in der Auftragsverwaltung zwingend zu einer Konkretisierung des Weisungsrechts kommen.

Im Weiteren fokussierten sich die strukturellen Reformüberlegungen für die Auftragsverwaltung im Fachdiskurs 1⁶⁶⁴ auf die beiden Schwerpunkte Verankerung eines allgemeinen fachlichen Weisungsrechts und Zuständigkeit für den Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften sowie die dazu notwendigen Änderungen im Grundgesetz.

Die Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission, CDU/CSU-Bundestagsfraktion und SPD-Bundestagsfraktion brachten in den Fachdiskurs 1 folgenden Vorschlag ein:⁶⁶⁵

Durch eine verfassungsrechtliche Klarstellung solle ein allgemeines fachliches Weisungsrecht des Bundes abgesichert werden. Die notwendige Klarstellung könne am besten durch eine Ergänzung von Artikel 85 Absatz 3 Grundgesetz (Einfügung nach Artikel 85 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz: „Allgemeine fachliche Weisungen sind zulässig.“) erzielt werden.

Der Bund leitete aus Artikel 85 Absatz 3 Grundgesetz eine Befugnis zum Erlass allgemeiner fachlicher Weisungen im Bereich der Auftragsverwaltung ab. Die Länder legten die Vorschrift im Gegensatz hierzu nur als Befugnis zum Erlass von Einzelweisungen aus. Der Bund vertrat die Auffassung, die Gewährleistung eines einheitlichen Gesetzesvollzugs erfordere einen ständigen verwaltungsaufwändigen Abstimmungsprozess, der in nicht unerheblichem Maße Ressourcen bei Bund und Ländern binde und darüber hinaus auch zu zeitlichen Verzögerungen führen könne. Normenklarheit und Rechtssicherheit würden durch die Änderung erhöht. Die bislang notwendigen Abstimmungsprozesse würden erheblich gestrafft und vereinfacht.

663 *Protokoll 9. Sitzung, S. 279 (C)*

664 *AU 042, S. 28 ff.*

665 *AU 042, S.28 f.; in den Fachdiskurs 3 wurde der Vorschlag allgemeines Weisungsrecht hilfsweise bezogen auf den Bereich Steuerverwaltung eingebracht; vgl. dazu AU 041, S. 13 - 16 mit ergänzenden Hinweisen.*

Die Länder⁶⁶⁶ waren der Auffassung, durch allgemeine Verwaltungsvorschriften könne bereits nach derzeitiger Rechtslage eine einheitliche Steuerung und Rechtsanwendung in der Auftragsverwaltung sichergestellt werden. Ein umfassendes Weisungsrecht würde Artikel 85 Absatz 2 Grundgesetz umgehen und die verfassungsrechtlich vorgesehene Beteiligung des Bundesrates aushebeln. Weitere Ingerenzrechte des Bundes in die Wahrnehmung der Länder – etwa in Form allgemeiner Weisungen – seien nicht erforderlich und schmälerten die verbliebenen Remonstrationsmöglichkeiten der Länder im Zuge von Anhörungen oder in Bund/Länder-Gremien. Entgegen der Auffassung des Bundes hätte die vorgeschlagene verfassungsrechtliche Regelung nicht lediglich „klarstellenden“ Charakter, sondern würde dem Bund konstitutiv das Recht verleihen, auch gegen den Widerspruch der Länder allgemeine Weisungen im Bereich der Auftragsverwaltung zu erteilen. Nach Auffassung der Länder und herrschender Meinung könne der Bund gemäß Artikel 85 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz lediglich Einzelanordnungen erteilen. Eine Grundgesetzänderung zur Umgehung der Zustimmungspflicht des Bundesrates nach Artikel 85 Absatz 2 Grundgesetz bei allgemeinen Weisungen könne man nicht akzeptieren.

MdB Dr. Hans-Peter Friedrich (CDU/CSU)⁶⁶⁷ schlug für den Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften vor, Artikel 85 Grundgesetz in der Form zu ändern, dass künftig anstelle der Bundesregierung die „zuständige oberste Bundesbehörde“ allgemeine Verwaltungsvorschriften erlasse. Bericht und Vorlage der Akten solle nicht mehr die „Bundesregierung“, sondern „die zuständige oberste Bundesbehörde“ verlangen können. Die derzeitige Regelung habe zur Folge, dass vom Instrument des Erlasses allgemeiner Verwaltungsvorschriften zum Beispiel für den Bereich der Bundesfernstraßenverwaltung aufgrund der Komplexität des Abstimmungsprozesses kaum Gebrauch gemacht werde. Das Bundesministerium der Justiz⁶⁶⁸ wies hierzu darauf hin, dass die Frage letztlich die Organisation der Bundesregierung betreffe. Verbesserungen ließen sich ohne Änderung des Grundgesetzes erzielen. Änderungen nur für einen Teilbereich der Auftragsverwaltung wären zudem verfassungsrechtlich nicht überzeugend.

Nach der Erarbeitung dieser Sachstände und Positionen beschloss die Kommission in ihrer 13. Sitzung am 24. April 2008, die Thematik der Weisungsrechte weiter zu verfolgen⁶⁶⁹, und beauftragte auf Basis des Eckpunktepapiers der Vorsitzenden vom 23. Juni 2008⁶⁷⁰ die Arbeits-

666 AU 042, S. 29

667 AU 042, S. 30

668 AU 042, S. 30

669 Protokoll 13. Sitzung, S. 374 A bis 375 C, 439 C

670 K-Drs. 128, S. 7, 9

gruppe 2 „Steuerverwaltung und Steuerautonomie“, Vorschläge zur Nachjustierung im Bereich des einfachen Steuerrechts unter Einbeziehung des Themas des allgemeinen fachlichen Weisungsrechts weiter zu prüfen. Die Arbeitsgruppe 4 „Bundesfernstraßen, Justizthemen, Abweichungsrechte, Börsenaufsicht“ sollte darüber hinaus klären, ob Bedarf bestehe, die Zuständigkeit für den Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften an den Bundesminister für Verkehr zu übertragen.⁶⁷¹

Die Arbeitsgruppe 2 hat ausgehend von diesem Auftrag ein allgemeines Weisungsrechts u. a. im Bereich der steuerlichen Auftragsverwaltung weiter diskutiert.⁶⁷² Der Bund hielt an seiner Forderung fest, ein allgemeines Weisungsrecht zu verankern und trat insbesondere dem Einwand entgegen, die Befugnis der Bundesregierung gemäß Artikel 85 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen (mit Zustimmung des Bundesrates) und die mangelnde Abgrenzbarkeit allgemeiner Verwaltungsvorschriften von allgemeinen Weisungen spreche überhaupt gegen allgemeine Weisungen. Allgemeine Weisung und Verwaltungsvorschrift könnten nämlich sehr wohl unterschieden werden: Die allgemeine Weisung betreffe eine unbestimmte Vielzahl gleich gelagerter Sachverhalte, während Verwaltungsvorschriften typischerweise abstrakt-generell unterschiedliche Sachverhalte eines bestimmten Rechts- bzw. Sachgebiets regelten.

Die Länder blieben bei ihrer grundsätzlichen Ablehnung.⁶⁷³ Zudem wandten sie sektorspezifisch ein, die Schaffung einer verfassungsrechtlichen Grundlage für ein allgemeines, ungeteiltes fachliches Weisungsrecht des Bundes konterkarriere die erst im Rahmen der Föderalismusreform I in das Finanzverwaltungsgesetz eingeführte Regelung des § 21a Absatz 1 FVG. Danach kann das Bundesministerium der Finanzen mit Zustimmung der obersten Finanzbehörden der Länder einheitliche Verwaltungsgrundsätze, gemeinsame Vollzugsziele und Regelungen zur Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern bestimmen und allgemeine fachliche Weisungen erteilen. Die Zustimmung gilt (nur dann) als erteilt, wenn eine Mehrheit der Länder nicht widerspricht. Insofern obliege es dem Bund, von den ihm bereits eingeräumten Möglichkeiten gemeinsam mit den Ländern Gebrauch zu machen. Der Umstand, dass Abstimmungsprozesse zeit- und personalintensiv sein könnten, sei zudem zu einem großen Teil auf Ursachen zurückzuführen, die mit dem bestehenden Steuerföderalismus nichts zu tun hätten. Wesentliche Probleme mit dem Gesetzesvollzug seien in der Ausgestaltung der Gesetze selbst begründet.⁶⁷⁴

671 Vgl. *Protokoll 15. Sitzung*, S. 484 B

672 *AG 2 - 12 neu*, S. 13 ff.

673 *Vorsitzendenpapier für die Klausurtagung am 5. Februar 2009*, S. 8

674 *AG 2 -12 neu*, S. 15

In der Arbeitsgruppe 4 sahen die Länder für eine Änderung der bestehenden Regelungen der Zuständigkeiten für den Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften und auch zum allgemeinen fachlichen Weisungsrecht keinen Bedarf.⁶⁷⁵ Die Vorschläge wurden in der Kommission nicht mehr weiter verfolgt.⁶⁷⁶

2.8 Abweichungsrechte der Länder

2.8.1 Ausgangslage und Problemstellung

Bislang sind Abweichungsrechte der Länder auf die im Katalog des Artikels 72 Absatz 3 Grundgesetz aufgeführten Sachmaterien sowie auf Regelungen zur Behördeneinrichtung und des Verwaltungsverfahrens (Artikel 84 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz) beschränkt. Die rechtlich verbindliche Standardsetzung durch den Bund sichert die Rechts- und Wirtschaftseinheit und dient der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in ganz Deutschland (Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz). Allerdings wird teilweise eingewandt, das Ziel der Gleichmäßigkeit der Verwaltung trage mitunter dem Umstand nicht ausreichend Rechnung, dass die Gegebenheiten regional sehr verschieden seien und damit zum Teil unterschiedliche Anforderungen an staatliches Handeln stellten. In solchen Fällen könnten bundesgesetzlich vorgegebene Standards eine sinnvolle eigenständige Prioritätensetzung durch Länder und Kommunen mehr als nötig und zum Nachteil regional passgenauer Lösungen beschränken⁶⁷⁷.

Ein Teil der Länder schlug eine Ausweitung der Abweichungsrechte für die Länder in der Kommission vor.⁶⁷⁸ Sie wollten – über die mit der Föderalismusreform I übertragenen Gesetzgebungskompetenzen hinaus – weitere Instrumente u. a. zur Flexibilisierung unmittelbar kostenwirksamer bundesgesetzlicher Standards und zur Stärkung ihrer Ausgabenautonomie erhalten. Sie wiesen dabei ausdrücklich darauf hin, dass ihre Forderungen nicht nur einen Annex zu den Finanzthemen darstellten und folglich nicht auf die Frage zu beschränken seien, ob ihnen zum Zwecke der Haushaltskonsolidierung Möglichkeiten zur Kürzung unmittelbar kostenwirksamer bundesgesetzlicher Leistungsstandards gewährt werden sollten. Die Ergebnisse der Föderalismusreform I sollten nicht in Frage gestellt werden, es erhebe aber auch der Bund Forderungen, etwa zur Übernahme der Steuerverwaltung in

675 AG 4 - 09, S. 5

676 Vgl. *Vorsitzendenpapier für die Klausurtagung am 5. Februar 2009, das die Thematik nicht mehr aufgriff.*

677 Vgl. AU 040 (neu) S. 2 f. m. w. Nachweisen.

678 AU 040 (neu), Anlage 1b

Bundeseigenverwaltung, die weit über die Verabredungen in der Föderalismusreform I hinaus gingen.

Die Bundesseite äußerte demgegenüber generell Vorbehalte gegen die Ausweitung von Abweichungsrechten.⁶⁷⁹ Bereits auf der Grundlage der geltenden Verfassung könnten sowohl durch einfachrechtliche Öffnungsklauseln (Artikel 71 und 72, Absatz 2 Grundgesetz) als auch durch verfassungsunmittelbare Abweichungsrechte (Artikel 72 Absatz 3 und 84 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz) abweichende Regelungen durch die Länder erfolgen. Gegen eine Ausweitung der im Rahmen der Föderalismusreform I neu geschaffenen verfassungsunmittelbaren Abweichungsrechte spreche insbesondere, dass deren Praxistest nicht abgeschlossen und die seit dem Inkrafttreten der Neuregelung vergangene Zeit zu kurz sei, um belastbare Einschätzungen über die Bewährung oder Nichtbewährung der seinerzeit beschlossenen Regelung zu treffen. Im Hinblick auf die Ergebnisse der Föderalismusreform I könnten im Übrigen nur solche Abweichungsrechte Diskussionsgegenstand sein, die in besonderer Weise mit der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen verknüpft seien; es müssten daher Regelungen sein, die unmittelbare finanzielle Auswirkungen von erheblicher Bedeutung hätten. Selbst dann verblieben aber Bedenken, da Abweichungsrechte zu Intransparenz führten, eine kohärente Bundespolitik erschwerten und sich neue Ungleichgewichte im föderalen System – Stichwort „starke“ und „schwache“ Länder, die in unterschiedlichem Ausmaß von den Abweichungsrechten Gebrauch machten – heraus bildeten. Darüber hinaus seien bei der Inanspruchnahme von Abweichungsrechten im Falle von Leistungsabsenkungen der sich aus dem Sozialstaatsprinzip ergebende Mindeststandard zu beachten sowie eine politische Entscheidung zu treffen, in welchem Maße Haushaltskonsolidierung in den Ländern auf dem Wege der Ausgabenautonomie, der Einnahmenautonomie oder auf dem Weg eines solidarischen Ausgleichs zwischen den Ländern erfolgen solle.

2.8.2. *Empfehlung der Kommission*

Empfehlungen der Kommission kamen nicht zu Stande.

679 Vgl. AU 040 (neu), Anlage 1a

2.8.3 *Lösungsansätze und Diskussionsverlauf*

In der 9. Sitzung der Kommission vom 6. Dezember 2009 wurde das Thema kontrovers diskutiert. Bremen wies darauf hin⁶⁸⁰, dass es in der Diskussion um so unterschiedliche Bereiche wie die passgenaue Gestaltung technischer Standards, um regionale Flexibilisierung und um Standards im sozialpolitischen Bereich gehe. Das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse dürfe nicht aufs Spiel gesetzt werden, deshalb werde der Abbau sozialer Standards durch Öffnungsklauseln abgelehnt. Bayern plädierte für eine stärkere Aufgabenflexibilisierung für die Länder, z. B. durch Rechte der Länder, von bundesgesetzlichen Standards abzuweichen.⁶⁸¹ Sachsen sprach sich u.a. für Abweichungsrechte im Sinne einer Experimentierklausel für besonders von der demografischen Entwicklung betroffene Länder aus sowie für ein Standardöffnungsgesetz im Hinblick auf technische Regelwerke.⁶⁸²

MdB Ernst Burgbacher (FDP)⁶⁸³ warb ebenso dafür, den Ländern mehr Kompetenzen zu geben, damit sie selbständig lebensfähig seien; das Prinzip der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bedeute nicht, dass man die gleichen Leistungen bezahle.

Im Fachdiskurs²⁶⁸⁴ wurde anschließend das Thema Abweichungsrechte unter strukturellen und sektoralen Aspekten vor dem Hintergrund der generellen Problemstellungen breit diskutiert, wobei eine abschließende Abstimmung auf Länderseite zu den Positionen nicht erfolgte.⁶⁸⁵

Folgende Vorschläge wurden angesprochen:

2.8.3.1 *Erweiterung des Katalogs des Artikel 72 Absatz 3 Grundgesetz*

Der Katalog des Artikels 72 Absatz 3 Grundgesetz solle um weitere Gesetzgebungsmaterien erweitert werden, die sich für landesspezifische Regelungen eignen.⁶⁸⁶ Ziel dieses Vorschlages sei die weitere Stärkung der Aufgaben- und Ausgabenautonomie der Länder, wobei der Umfang von der

680 *Bürgermeister Jens Böhrnsen (Bremen), Protokoll 9. Sitzung, S. 273 B*

681 *Ausführlich: Staatssekretär Georg Fahrenschohn (Bayern), Protokoll 9. Sitzung, S. 280 B f.*

682 *Ministerpräsident Prof. Dr. Georg Milbradt (Sachsen), Protokoll 9. Sitzung, S. 298 B bis 299 B*

683 *Protokoll 9. Sitzung, S. 286 B f.*

684 *AU 040 (neu)*

685 *AU 040 (neu), S. 2*

686 *AU 040 (neu), S. 3 f. und Anlage 1b*

Katalogisierung abhängen. Er stelle ein Gegengewicht zu einer möglichen Einschränkung der Bewegungsspielräume der Länder auf der Einnahmenseite durch eine Neuverschuldungsbegrenzung dar. Die Länder könnten je nach den Bedürfnissen ihrer Bürger bei Dienstleistungen unterschiedliche Schwerpunkte setzen. Mit einem größeren Gestaltungsspielraum bei Standards könnten die Länder zusätzliche Spielräume auf der Ausgabenseite erhalten. Einige Länder verwiesen auf die fehlende Erfahrung mit einer solchen Abweichungsgesetzgebung und hielten Zurückhaltung für geboten.

Neben den oben geschilderten generellen Bedenken merkten die Bundesressorts ergänzend an, der Vorschlag einer Erweiterung des Artikels 72 Absatz 3 Grundgesetz sei ohne Konkretisierung auf geeignete Bereiche nicht beratungsreif.⁶⁸⁷

2.8.3.2 *Schaffung neuer Flexibilisierungs- und Experimentierklausel (Artikel 72 Absatz 4 Grundgesetz -neu-)*

Durch die Ergänzung des Artikels 72 um einen neuen Absatz 4 solle den Ländern die Möglichkeit eingeräumt werden, in – noch näher zu bestimmenden – Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung bei einem das Erfordernis bundesgesetzlicher Regelung im Sinne des Artikel 72 Absatz 2 überwiegenden besonderen regionalen Bedürfnis oder zur Erprobung neuer Konzepte befristet auf fünf Jahre von Bundesgesetzen abzuweichen; Bundestag und Bundesrat könnten innerhalb von drei Monaten nach Zuleitung eines entsprechenden Gesetzesbeschlusses Einspruch erheben.⁶⁸⁸

Ziel sei die Schließung einer Lücke des Artikels 72 Absatz 2 Grundgesetz für besondere regionale Konstellationen, die im Rahmen bundeseinheitlicher Regelungen typischerweise keine – abwägende – Berücksichtigung fänden (Bsp.: bundeseinheitliche Infrastrukturstandards auch für demographiebedingt „entleerte“ Gebiete; Bewältigung regionaler Katastrophenlagen; sonstige Krisensituationen). Dadurch würde der rechtspolitische Wettbewerb/Benchmarking auch im Bereich Gesetzgebung gefördert.⁶⁸⁹

Die Bundesressorts meinten, auch der Vorschlag zu einem neuen Artikel 72 Absatz 4 Grundgesetz könne ohne nähere Konkretisierung der geeigneten Bereiche für die Erweiterung des Absatzes 2 nicht beraten werden. Der mit der Schaffung einer Flexibilisierungs- und Experimentierklausel (Artikel 72 Absatz 4 Grundgesetz -neu-) intendierte „rechtspolitische Wettbewerb“ sei

687 AU 040 (neu), S. 2 ff.

688 AU 040 (neu), S. 4 ff.

689 AU 040 (neu), S. 5 f.

auch nicht auf einen Zeitraum von fünf Jahren beschränkt, sondern das Bundesrecht werde letztlich auf Dauer für abweichendes Landesrecht geöffnet. Auf fünf Jahre begrenzt sei nur die Geltungsdauer der einzelnen abweichenden landesrechtlichen Regelung. Der Vorschlag hindere das Land nicht an neuen Abweichungen, erst Recht nicht seien andere Länder gehindert, eigene Abweichungen zu treffen. Im Ergebnis könne dies zu Rechtsunsicherheit führen. Auch sei die vorgesehene Einspruchsfrist von drei Monaten für den Deutschen Bundestag unzumutbar kurz und weitgehend entwertet, wenn Bundestag und Bundesrat nur gemeinsam widersprechen könnten.⁶⁹⁰

2.8.3.3 *Haushaltswirtschaftliches Abweichungsrecht* (Artikel 109 Absatz 4 Grundgesetz -neu-)

Zur „Abwehr von Störungen der Haushaltswirtschaft“ sollten die Länder durch Gesetz von verbindlichen Standards (Leistungs-, Personal- und Sachstandards) in Leistungsgesetzen des Bundes nach Artikel 104a Absatz 4 Grundgesetz abweichen können. Für den festgelegten Ausgabeanteil des Bundes solle es dabei weiterhin beim bundesrechtlichen Leistungsstandard bleiben. Das Nähere zu den Voraussetzungen und zum Umfang der Abweichungsbefugnis bei Geldleistungen solle ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates regeln.⁶⁹¹ Den Ländern sollten damit substanzielle Spielräume auf der Ausgabenseite zur Abwehr von Störungen der Haushaltswirtschaft, evtl. auch im Rahmen eines Frühwarnsystems, eingeräumt werden. „Effizienzrenditen“ bei Ausstattungs- und Personalstandards unter Wahrung der Leistungsqualität sollten aufgedeckt werden. Einige Länder hielten dem Vorschlag u. a. entgegen, er sei zunächst unter den Aspekten Wettbewerbsföderalismus und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, deren Aufweichung durch das Abweichungsrecht Vorschub geleistet werde, zu diskutieren.⁶⁹²

Nach Auffassung der Bundesressorts gefährde der Vorschlag eines hauswirtschaftlichen Abweichungsrechts insgesamt das Ziel, die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu wahren; im Übrigen seien die Rechtsbegriffe, an die dieses Abweichungsrecht geknüpft werde, zu unbestimmt.⁶⁹³

690 AU 040 (neu), S. 6 f.

691 AU 040 (neu), S. 7 ff.

692 AU 040 (neu), S. 9

693 AU 040 (neu), S. 9 f.

2.8.3.4 *Erlass eines generellen „Standardabweichungsgesetzes“ (Bundesgesetz)*

Ein Bundes-Standardabweichungsgesetz solle die Landesparlamente generell (querschnittsbezogen) auf allen Gebieten der Bundesgesetzgebung zu Abweichungen von kostenwirksamen Standards ermächtigen. Eine Änderung oder Aufhebung des Standardabweichungsgesetzes solle nur mit Zustimmung des Bundesrates möglich sein.⁶⁹⁴

Engere Schuldengrenzen könnten von den Ländern nur dann nachhaltig eingehalten werden, wenn ihnen auch auf der Ausgabenseite zusätzliche Spielräume eingeräumt würden. Eine Flexibilisierung von Standardanwendungen steigere die Wirtschaftlichkeit und Effizienz im öffentlichen und privaten Bereich und ermögliche eine angemessene Berücksichtigung regionaler Gegebenheiten und Besonderheiten. Mehrere Länder erhoben Bedenken gegen ein solches Standardabweichungsgesetz aus Gründen der Stichworte „Wahrung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“, „Wettbewerbsföderalismus“ und auch deshalb, weil sie das Demokratieprinzip in fragwürdiger Weise tangiert sahen.⁶⁹⁵

Die Bundesressorts wandten u. a. ein, einem generellen Standardabweichungsgesetz könne schon wegen seines unbegrenzten Anwendungsbereichs nicht zugestimmt werden. Faktisch würde es die Bindungswirkung der Bundesgesetze nach Artikel 71 und 72 Absatz 1 Grundgesetz unterlaufen und die Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes auf eine „Vorschlagsgesetzgebung“ reduzieren.⁶⁹⁶

2.8.3.5 *Stärkung der Rechtsverordnungszuständigkeit der Länder (Artikel 80 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz)*

Durch eine Änderung des Artikels 80 Grundgesetz sollten die Länderregierungen regelmäßig für den Erlass von Verordnungen zuständig werden; die Bundesregierung oder einzelne Bundesminister hingegen nur noch dann, wenn und soweit ein bundeseinheitliche Regelung erforderlich sei.⁶⁹⁷ Dadurch sollten „passgenaue“ Regelungen geschaffen werden, durch die den Ländern ein bedarfsgerechtes und effizientes Handeln beim Vollzug von Bundesrecht erleichtert werde. Die Regelungstiefe der Rechtsverordnung sei in der Regel größer als die eines Gesetzes, eine Anpassung an regionale Eigenheiten praktikabel und sinnvoll. Mehreren Ländern schien

694 AU 040 (neu), S. 10

695 AU 040 (neu), S. 10 f.

696 AU 040 (neu), S. 11

697 AU 040 (neu), S. 11 ff.

es indes nicht richtig, dem Bund einerseits das an Kompetenzschränken nicht gebundene Gesetzgebungsrecht für bestimmte Materien zuzuweisen, aber ihm andererseits die Entscheidungsmöglichkeit zu nehmen, wer zu exekutiver Rechtssetzung befugt sei.⁶⁹⁸

Die Bundesressorts schlossen sich den Bedenken dieser Länder an und führten aus, vor allem sei es nicht folgerichtig, den Bund auch im Bereich seiner ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz sowie im Bereich der von der Erforderlichkeit befreiten konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für den Verordnungserlass an eine Erforderlichkeitsklausel zu binden. Im Übrigen sei in der Föderalismuskommission I bewusst entschieden worden, Artikel 80 Grundgesetz nicht zu ändern.⁶⁹⁹

2.8.3.6 *Transformation von EU-Recht (Artikel 74 Absatz 2 Grundgesetz)*

In Artikel 74 Absatz 2 Grundgesetz solle eine Zustimmungspflicht des Bundesrates bei von den Ländern auszuführenden bundesrechtlichen Regelungen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung vorgesehen werden, die über eine „Eins-zu-Eins-Umsetzung“ gemeinschaftsrechtlich vorgegebener Mindeststandards hinausgingen.

Damit sollten kostenträchtige Bürokratisierung/Übernormierung sowie Wettbewerbsnachteile der deutschen Wirtschaft durch „Draufsatteln“ des Bundesgesetzgebers auf EU-Recht (z. B. höhere Umweltgrenzwerte, zusätzliche Ansprüche und Rechte, Abfragen weiterer Merkmale, zusätzliche Informationspflichten) verhindert werden.⁷⁰⁰ Alternativ hierzu wurde im späteren Beratungsverlauf ein Abweichungsrecht der Länder für diesen Fall gefordert. (s. u. 2.8.3.9)

Einige Länder und auch die Bundesseite⁷⁰¹ erwarteten Praxisprobleme im Gesetzgebungsverfahren bei der Entscheidung der Frage, wann ein „Draufsatteln“ vorliege. Weiter müsse geklärt werden, ob nicht die durch Umsetzungsgesetz geregelte Materie auf Dauer zustimmungsbedürftig sein müsse, um Umgehungen vorzubeugen. Der Bund wandte weiter ein, der Vorschlag konterkarriere das mit der Föderalismuskommission I verfolgte Ziel, die Zahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze zu verringern.

698 AU 040 (neu), S. 13

699 AU 040 (neu), S. 13 f.

700 AU 040 (neu), S. 15 f.

701 AU 040 (neu), S. 16

2.8.3.7 *Gebührenhoheit in der Auftragsverwaltung an die Länder übertragen*

In Artikel 85 Grundgesetz solle eine originäre Gebührenhoheit der Länder in der Auftragsverwaltung normiert werden. Dadurch werde eine Bündelung der Verantwortlichkeit der Länder für Organisation und Ausstattung der Verwaltung mit der Kostenverantwortung in einer Hand erreicht. Das Kostendeckungsprinzip werde besser berücksichtigt, die aufwändige Ermittlung von Durchschnittssätzen durch den Bund überflüssig.⁷⁰²

Der Bund wandte ein, der Vorschlag zu einer originären Gebührenhoheit der Länder in der Auftragsverwaltung gehe weit über das Abweichungsrecht des Artikels 84 Absatz 1 Grundgesetz hinaus. Überdies trage die jetzige Regelungsbefugnis des Bundes für das Gebührenrecht im Bereich des Artikels 85 Grundgesetz der überregionalen Natur der Auftragsverwaltung Rechnung. Ganz abgesehen davon sei zunächst einmal das Einsparpotenzial landesrechtlicher Gebührenregelungen klärungsbedürftig.⁷⁰³

2.8.3.8 *Sektorale Abweichungsrechte und Einzelthemen*

Unter sektoralen Abweichungsrechten wurden der Justizbereich (siehe hierzu gesondert die Ausführungen unter 2.9) diskutiert sowie nachfolgende Einzelthemen:

a) Einführung von so genannten Fiskaltaxametern

Im Personenbeförderungsrecht bedürfe es einer landesgesetzlichen Regelungskompetenz zum Einbau von Geräten, die eine verbesserte Überwachung der Inanspruchnahme von Taxi-Fahrzeugen gewährleisten. Damit ließen sich Steuer- und Sozialversicherungsbetrug (nach Schätzungen jährlich rd. 1-1,3 Mrd. Euro Steuerausfälle bzw. 500-750 Mio. Euro nicht gemeldete Lohnsummen) vermeiden. Das bestehende Bundesrecht reiche nicht aus, um eine Ausrüstung mit entsprechenden Geräten durchzusetzen.

Die Bundesseite lehnte eine Regelungskompetenz der Länder aus systematischen Gründen ab. Die vorgeschlagene Regelung sei dem Steuerrecht und den Regeln zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung zuzuordnen. Vor allem wegen des Bezugs zum Steuerrecht komme eine Regelungskompetenz der Länder nicht in Betracht.⁷⁰⁴

702 AU 040 (neu), S. 16 f.

703 AU 040 (neu), S. 17

704 AU 040 (neu), S. 34

b) Öffnungsklausel im Bereich des Kammerwesens

Es solle durch eine Kompetenzübertragung auf die Länder die fakultative Möglichkeit geschaffen werden, IHK und Handwerkskammer zusammenzulegen.

Die Bundesseite hielt ein Abweichungsrecht von Regelungen, welche der Bund nur bei Bestehen eines Erfordernisses nach bundeseinheitlicher Regelung erlassen darf, für widersprüchlich, weiter bestünden fachliche Bedenken⁷⁰⁵.

2.8.3.9 Weiterer Diskussionsverlauf

Im Rahmen der insbesondere in der 9., 12.⁷⁰⁶ und der 15.⁷⁰⁷ Sitzung der Kommission geführten Diskussion fassten die Vorsitzenden zusammen, die Eingrenzung der Spielräume der Länder bei der Kreditfinanzierung ihrer Haushalte erfordere aus Sicht einiger Länder nicht nur zusätzliche Spielräume auf der Einnahmenseite (Steuerautonomie), sondern auch auf der Ausgabenseite. Der Bund und andere Länder bestritten, dass hierdurch finanzieller Spielraum geschaffen werden könne, und lehnten die geforderten Abweichungsrechte grundsätzlich ab.

Die Vorsitzenden waren sich einig, dass es keine Öffnungsmöglichkeiten für Standardabsenkungen in den Bereichen Soziales und Umwelt geben solle. Unter dieser Maßgabe sprachen sie sich gleichwohl dafür aus, mit Blick auf ein mehrheitsfähiges Gesamtkonzept zu prüfen, ob die Konkretisierung von Abweichungsrechten in sonstigen Bereichen mit regionalem Bezug möglich sei.⁷⁰⁸

Die Arbeitsgruppe 4 diskutierte auf dieser Basis Vorschläge zur Ausweitung der Abweichungsrechte der Länder und zur Abweichung von Leistungsstandards und Ausstattungsvorschriften kontrovers.

Nach den Vorschlägen der Länder⁷⁰⁹ sollten konkret die Gesetzgebungsmaterien Personennahverkehr sowie das besondere Städtebaurecht in den Katalog der Abweichungsrechte in Artikel 72 Absatz 3 Grundgesetz aufge-

705 AU 040 (neu), S. 35 f.

706 Vgl. Protokoll 12. Sitzung, MdB Ernst Burgbacher (FDP), S. 335 D, 336 B und u. a. Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz) S. 352 D.

707 Vgl. Bundesministerin Brigitte Zypries (SPD), Protokoll 15. Sitzung, 489 C f., auch insgesamt ablehnend: K-Drs. 127, Föderalismusreform II - Beschluss der SPD-Bundestagsfraktion, S. 45 ff.

708 K-Drs.128, S. 7 f.

709 AG 4 - 07, Nr. 7

nommen werden; daneben schlugen sie erneut ein Zustimmungserfordernis des Bundesrates zu Gesetzen, die über eine EU-Vorgabe hinausgehen, oder – wenn dies nicht konsensfähig sein sollte – ein Abweichungsrecht der Länder für diesen Fall vor.⁷¹⁰ MdB Dr. Günter Krings⁷¹¹ (CDU/CSU) brachte vor, den Ländern in bestimmten Fällen (bei vom Bundesdurchschnitt abweichenden Entwicklungen) Abweichungsrechte z. B. im Städtebaurecht und Personenbeförderungsrecht zuzubilligen. Daneben sollten die Länder in einer Haushaltsnotlage das Recht bekommen, von bundesgesetzlichen Standards abzuweichen. MdB Jochen-Konrad Fromme⁷¹² (CDU/CSU) schlug eine generelle gesetzliche Ermächtigung vor, von Leistungsstandards und Ausstattungsvorschriften in Gesetzen, Verordnungen oder allgemeinen Verwaltungsvorschriften im Einzelfall abzuweichen, wenn ihr Zweck auch auf andere Weise erreicht werden könne.

Der Bund⁷¹³ lehnte die Vorschläge aus den dargelegten generellen Überlegungen, aus rechtssystematischen Gründen und insbesondere auch mit dem Hinweis auf die Erforderlichkeit der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse ab. Die Fraktion DIE LINKE.⁷¹⁴ äußerte sich ebenfalls ablehnend.

Auch Deutscher Städtetag und Deutscher Städte- und Gemeindebund⁷¹⁵ wendeten sich in einer Stellungnahme gegen Abweichungsrechte im Städtebau- und im Personenbeförderungsrecht.

Die Arbeitsgruppe 4 sah übereinstimmend den Vorschlag von MdB Jochen-Konrad Fromme als zu allgemein an. Deshalb und auch wegen verfassungsrechtlicher Bedenken (Bestimmtheitsgrundsatz; grundrechtliche Fragen) empfahl sie, ihn nicht weiter zu verfolgen.⁷¹⁶

Sie sah insgesamt in diesem Bereich keine Konsensmöglichkeiten.⁷¹⁷ Die Thematik wurde nach der Diskussion in der 17. Sitzung der Kommission vom 5. Februar 2009 nicht mehr weiter verfolgt.⁷¹⁸

710 AG 4 - 15, S. 7

711 AG 4 - 06; vgl. auch K-Drs. 123, S. 7, *Aktualisierte Leitlinien der AG Föderalismus II der CDU/CSU-Bundestagsfraktion*.

712 AG 4 - 05

713 vgl. im Einzelnen AG 4 - 10, S. 1 - 7, 20

714 K-Drs. 155, S. 6

715 AG 4 - 11

716 AG 4 - 15

717 AG 4 - 15

718 Vgl. *Protokoll 17. Sitzung, Bericht MdB Dr. Günter Krings (CDU/CSU), S. 496 D und Vorsitzender Dr. Peter Struck, MdB (SPD), S. 539 A, auch MdL Winfried Kretschmann, S. 531 B.*

2.9 Justizthemen

2.9.1 Prozesskostenhilfe

2.9.1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Mit den Vorschriften über die Prozesskostenhilfe erfüllt der Staat seine verfassungsrechtliche Verpflichtung, bedürftigen Personen den Zugang zu den Gerichten zu ermöglichen.

Von Seiten der Länder wurde allerdings seit längerem angeführt, die Kosten für die Prozesskostenhilfe seien in den vergangenen Jahren erheblich gestiegen, dem weiteren Anstieg solle daher Einhalt geboten werden. Untersuchungen hätten außerdem gezeigt, dass sich die Bewilligungspraxis der Gerichte erheblich voneinander unterscheidet, ohne dass dies durch die soziale Struktur der Gerichtsbezirke erklärbar wäre.

2.9.1.2 Empfehlung der Kommission

Empfehlungen der Kommission kamen nicht zu Stande.

2.9.1.3 Beratungsverlauf

Die Länder brachten in den Fachdiskurs 2 den Vorschlag ein, die Prozesskostenhilfe auf das verfassungsrechtlich gebotene Maß zu begrenzen, und verwiesen in diesem Zusammenhang auf den vom Bundesrat eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung der Aufwendungen für die Prozesskostenhilfe (PKH)⁷¹⁹.

Es wurden drei Gruppen von Maßnahmen vorgeschlagen:

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

719 *Prozesskostenhilfebegrenzungsgesetz – PKHBegrenzG, BR-Drs. 250/06 (Beschluss); BT-Drs. 16/1994.*

Alternativ wurde vorgeschlagen, den Ländern durch eine entsprechende Öffnungsklausel die Einführung jeweils eigener Regelungen in diesem Bereich zu ermöglichen.

Seitens der Bundesressorts sah sich der Entwurf unter zwei Gesichtspunkten grundsätzlichen Bedenken ausgesetzt⁷²⁰: Es wurde sowohl die Zahlenbasis für die Forderung nach einer Begrenzung der Ausgaben für die PKH als auch die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einzelner Vorschläge in Frage gestellt. Die künftige Belastung der Länderhaushalte dürfte aufgrund der Rückflüsse aus PKH-Ratenzahlungen rückläufig sein, da die Ratenzahlungsquote bei den PKH-Bewilligungen in 2006 bei den Familiengerichten stark angestiegen sei und aufgrund der verbesserten sozialen Situation weiter ansteigen dürfte. Die Vorschläge, die einem Missbrauch bei der Inanspruchnahme der PKH vorbeugen und die das Verfahren verbessern sollten, erschienen bundesseitig überwiegend sinnvoll. Die Vorschläge zur stärkeren Eigenbeteiligung an den Verfahrenskosten seien hingegen in ihrer kumulativen Wirkung verfassungsrechtlich bedenklich und aus fachlicher Sicht abzulehnen. Die alternativ von Länderseite vorgeschlagene Öffnung der bundesrechtlichen Prozesskostenhilferegulungen für ländereigene Regelungen würde zu unterschiedlichen Prozesskostenhilfe-Systemen der Länder und des Bundes führen. Insbesondere der Vorschlag, die Freibeträge in der Prozesskostenhilfe landesspezifisch zu bemessen, würde die bereits komplexen Regelungen zur Errechnung des einzusetzenden Einkommens erheblich komplizieren.

In ihrem gemeinsamen Eckpunktepapier vom 23. Juni 2008 regten die Vorsitzenden die Bildung einer Arbeitsgruppe an, mit dem Ziel, einen Vorschlag zu entwickeln, mit welchen Maßnahmen Fehlentwicklungen in der Prozesskostenhilfe abgeholfen werden könne.⁷²¹

Die damit betraute Arbeitsgruppe 4 bat die bestehende Arbeitsgruppe von Bund und Ländern unter der Leitung von Parlamentarischem Staatssekretär Alfred Hartenbach (Bundesministerium der Justiz), ihre Arbeit an der Frage, mit welchen Maßnahmen Fehlentwicklungen in der PKH abgeholfen werden könne, fortzusetzen und ihre Ergebnisse der Arbeitsgruppe 4 zu übermitteln.

Der Zwischenbericht über die bisherigen Beratungen in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Prozesskostenhilfe⁷²² berichtete zum einen von einer durchgeführten Länderumfrage, um die Datenbasis für den Anstieg der PKH-Auf-

720 AU 040 (neu), S. 29 f.

721 K-Drs. 128, S. 8

722 AG 4 - 07

wendungen als Grund für die PKH-Reform weiter zu erhärten. Zum anderen wurde für das Kernstück des Gesetzentwurfs – die Erhöhung der Eigenbeteiligung der bedürftigen Parteien an den Prozesskosten – ein Kompromissvorschlag erarbeitet. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe kam in ihrer abschließenden Sitzung am 25. September 2008 allerdings zu keiner Einigung. Insbesondere konnte die Arbeitsgruppe kein Einvernehmen über die Absenkung der für die Prozesskostenhilfe geltenden Freibeträge erzielen⁷²³.

Die Fraktion DIE LINKE. wandte sich strikt gegen jeglichen Versuch der Einschränkung der Prozesskostenhilfe. Noch mehr als der Bund hätten die Länder aus Kostengründen ein Interesse an einer Prekarisierung des Rechts⁷²⁴.

In der 17. Kommissionssitzung am 5. Februar 2009 verwies der Berichterstatter MdB Dr. Günter Krings (CDU/CSU) darauf, das Ganze sei letztlich an einem Dissens über die Freibeträge und über die Frage, inwieweit das eigene Vermögen eingesetzt werden müsse, gescheitert⁷²⁵.

Der Vorschlag wurde nicht mehr weiter verfolgt.

2.9.2 *Unterhaltsvorschussgesetz*

2.9.2.1 Ausgangslage und Problemstellung

Zum Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) wurden Konkretisierungen der Anspruchsvoraussetzungen sowie die Einführung eines automatisierten Datenabgleichs mit dem Bundeszentralamt für Steuern diskutiert.⁷²⁶

Nach den gegenwärtigen Bestimmungen des UVG führt die Heirat eines allein erziehenden Elternteils, bei dem das Kind lebt, zum Leistungsausschluss. Geht der allein erziehende Elternteil dagegen eine nicht-eheliche Partnerschaft ein und ist der nicht-eheliche Partner nicht gleichzeitig Vater oder Mutter des leistungsberechtigten Kindes, wird Unterhaltsvorschuss weitergewährt. Angesichts dessen wurde im Fachdiskurs 2 von den Ländern ein Abweichungsrecht zur Diskussion gestellt, das diese in die Lage versetzen würde, einen Leistungsausschluss auch im Falle einer neuen nicht-ehelichen Partnerschaft festzusetzen. Weiter wurde ein Abweichungsrecht der Länder diskutiert, um Einkommens-/Vermögensgrenzen einzufüh-

723 AG 4 - 14

724 K-Drs. 155, S. 7

725 Protokoll 17. Sitzung, S. 496 D

726 AU 040 (neu), S. 32 f.

ren und den Anspruch an eine materielle Bedürftigkeit des Kindes zu koppeln. Die Länder wiesen zudem darauf hin, dass mit der Möglichkeit, über einen automatisierten Datenabgleich sowie über ein Kontenabrufverfahren Auskünfte über bestehende Konten von Unterhaltsschuldnern zu erhalten, der Rückgriff gegen Unterhaltsschuldner erheblich effizienter und Erfolg versprechender gestaltet werden könnte.⁷²⁷ Daher schlugen sie die Ermöglichung eines automatisierten Datenabgleichs mit dem Bundeszentralamt für Steuern vor, mit Änderungen des § 6 UVG und des § 45d Absatz 2 Satz 1 EStG. Mit einer Ergänzung des § 93 Absatz 8 AO könnten zudem die Voraussetzungen einer Ermächtigung für Unterhaltsvorschussstellen für einen automatisierten Kontenabruf geschaffen werden. Das Land Brandenburg brachte zusätzlich einen Vorschlag zur Entflechtung der Zahlungsströme und Finanzierungsverantwortlichkeiten beim Vollzug des UVG in den Fachdiskurs 1 ein, wobei die Regelungszuständigkeit beim Bund verbleiben sollte, um auch weiterhin bundeseinheitliche Leistungsstandards zu gewährleisten.⁷²⁸

2.9.2.2 *Empfehlung der Kommission*

Empfehlungen der Kommission kamen nicht zu Stande.

2.9.2.3 *Beratungsverlauf*

Seitens der Bundesressorts wurde im Einzelnen⁷²⁹ zu den Vorschlägen eingewandt: Der Unterhaltsvorschuss sei keine bedarfsabhängige Grundsicherungsleistung, sondern gleiche das Fehlen von Unterhaltsleistungen des familienfernen Elternteils aus. Durch eine Nachrangigkeit des Unterhaltsvorschusses gegenüber Grundsicherungsleistungen würden Arbeitslosengeld II- und Sozialhilfeempfänger wesentlich schlechter gestellt werden. Auf den Unterhaltsvorschuss werde aktuell nur das Einkommen des Kindes angerechnet, während auf die Grundsicherung zusätzlich das Einkommen des allein erziehenden Elternteils angerechnet werde. Die Zielsetzung des UVG, fehlende Unterhaltszahlungen auszugleichen und den Unterhaltsschuldner zum Wohle des Kindes zur Unterhaltszahlung anzuhalten, würde mit dem Ländervorschlag nicht erreicht werden. Landesrechtlich unterschiedliche Regelungen zum Ausschluss bei Bestehen einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft widersprächen dem Ziel der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse und dem Gleichheitsgedanken. Abgesehen von der unterschiedlichen Haushaltslage der Länder seien keine regionalen Strukturunterschiede gegeben, die eine Differenzierung rechtfertigen.

727 AU 040 (neu) S. 32 f.

728 AU 042, S. 50

729 AU 040 (neu), S. 33

tigten. Da der Bund den Unterhaltsvorschuss zu einem Drittel finanziere, erscheine es nicht opportun, insoweit die Festlegung der Leistungsvoraussetzungen allein den Ländern zu überlassen. Die Einführung von Einkommens- und Vermögensgrenzen für den allein erziehenden Elternteil erbrächten voraussichtlich nur geringe Ersparnisse. Der Ausschluss eines Anspruchs auf Leistungen nach dem UVG, für den Fall, dass der allein erziehende Elternteil eine neue Lebensgemeinschaft eingeht mit einem Partner eingeht, der nicht Elternteil des Kindes ist, führe bei der Anspruchsprüfung zu Abgrenzungsproblemen hinsichtlich der tatsächlichen Feststellung, ab wann eine nicht-eheliche Lebensgemeinschaft vorliege. Eine bundeseinheitliche Regelung zum automatisierten Datenabgleich sollte hingegen erarbeitet, und der automatisierte Kontenabruf sollte ebenfalls geregelt werden.

Gegen den Vorschlag Brandenburgs wandte die Bundesregierung ein, die Entflechtung der Zahlungsströme/Finanzierungsverantwortlichkeiten in Verbindung mit der Beibehaltung der Regelungszuständigkeit beim Bund führe im Ergebnis zur vollständigen Übernahme der Kosten durch den Bund. Damit entfele die Zustimmungsbedürftigkeit (Artikel 104a Absatz 4 Grundgesetz), und es träte (schon bei einer überwiegenden Finanzierung durch den Bund) gemäß Artikel 104a Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz in Verbindung mit Artikel 85 Grundgesetz Bundesauftragsverwaltung ein. Es sei fraglich, ob dies von der Länderseite gewollt sei.⁷³⁰ Einige Länder sahen zudem keinen Bedarf für eine Aufgabenbündelung beim UVG.⁷³¹

Die Vorschläge zur Regelung des automatisierten Datenabgleichs wurden im Rahmen der Arbeitsgruppe 4 weiterbehandelt und seitens der Länder durch den Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Vollzugs im Unterhaltsvorschussrecht eingebracht.⁷³²

Die Arbeitsgruppe 4 sah im Bereich des Unterhaltsvorschussgesetzes zur grundsätzlichen Notwendigkeit der Regelung des automatisierten Datenabgleichs und des Kontenabrufs keinen Dissens zwischen Bund und Ländern.⁷³³ Bislang noch offene Fragen zu den einzelnen Regelungen des Datenabgleichs und des Kontenabrufs, insbesondere zu den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit und zur Begründung des Änderungsgesetzesentwurfs, sollten auf Arbeitsebene geklärt werden. In diesem Rahmen habe das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend⁷³⁴ der

730 AU 042, S. 50

731 AU 042, S. 50

732 AG 4 - 07, Nr. 8

733 AG 4 - 15, S. 3

734 Siehe im Einzelnen AG 4 - 10, S. 8 f.

Länderseite seine Bitte um Vorlage der für den Gesetzentwurf zum Datenabgleich notwendigen Schätzungen übermittelt sowie die bislang eingegangenen Antworten zur Klärung der offenen Fragen zur Verfügung gestellt. Die Abstimmung auf Arbeitsebene sei allerdings noch nicht abgeschlossen. Die Bundesressorts sähen die Unterhaltsvorschussstellen als Sozialleistungsträger und sprächen sich – aufgrund abweichender Rechtsprechung⁷³⁵ – für eine gesetzliche Klarstellung im SGB I aus. Ein ausformulierter Gesetzentwurf der Länder⁷³⁶ liege vor. Er könne als Grundlage für weitere Überlegungen dienen.

2.9.3 *Festsetzung von Gerichtskosten und Gebühren durch die Länder*

2.9.3.1 Ausgangslage und Problemstellung

Zur Beseitigung einer strukturellen Unterdeckung im Gerichtswesen und zur Stärkung ihrer Einnahmenautonomie diskutierte der Fachdiskurs 2 auf Vorschlag⁷³⁷ der Länder eine originäre Länderkompetenz für das Gerichtskostenwesen. Es gehe um eine Zusammenführung der Verantwortlichkeit für die Organisation und Ausstattung der Gerichte mit der Kostenverantwortung; die Bundeseinheitlichkeit des Verfahrensrechts widerspreche dem nicht. Bedenken, es könne zu einem „forum-shopping“, d. h. zur Auswahl des Gerichtsstands nach den jeweiligen Kosten kommen, stünden die Gerichtsstandsregelungen des Prozessrechts sowie die Tatsache entgegen, dass die Gebühren des Rechtsstreits einen im Verhältnis zu den wirtschaftlichen Gesamtkosten verhältnismäßig geringen Anteil ausmachten.

2.9.3.2 Empfehlung der Kommission

Empfehlungen der Kommission kamen nicht zu Stande.

2.9.3.3 Beratungsverlauf

Länderseitig wurde dazu im Fachdiskurs 2 der Vorschlag unterbreitet, in Artikel 74 Absatz 1 Nr. 1 Grundgesetz im Klammerzusatz die Kompetenz der Länder für die Gerichtsgebühren zu regeln. Hilfsweise wurden weitere Forderungen wie ein Zustimmungsvorbehalt bei kostenträchtigen Justiz-

735 Vgl. Urteil des Sozialgerichts Stuttgart vom 27.06.2006, Az. S 17 AL 4564/05.

736 AG 4 - 07, Nr. 8

737 AU 040 (neu), S. 25 f.

und Gerichtskostengesetzen⁷³⁸ und die Erweiterung der Vorauszahlungspflicht für das Berufungsverfahren erhoben.⁷³⁹

Die Bundesseite⁷⁴⁰ hielt eine einheitliche Regelung der Gerichtsgebühren für geboten und lehnte den Vorschlag ab, weil er den in der Föderalismuskommission I erzielten (Gesamt-) Kompromiss zum Nachteil des Bundes abändere. Den Umfang dieser Abweichung mache ein Vergleich mit dem neuen Artikel 84 Absatz 1 Grundgesetz deutlich: Für das Verwaltungsverfahren, das auch die Regelung der Verwaltungsgebühren umfasse, bleibe der Bund auch nach den Ergebnissen der Föderalismuskommission I regelungsbefugt. Die Länder könnten zwar von diesen Regelungen abweichen; dies hindere den Bund aber nicht an einer Neuregelung. Um den Preis der Zustimmungsbedürftigkeit könne er das Abweichungsrecht der Länder sogar ausschließen. Demgegenüber solle nach dem jetzigen Vorschlag der Bund im Bereich der Gerichtsgebühren von vornherein von jeder Regelung ausgeschlossen sein.

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

Im Übrigen beruhe die strukturelle Kostenunterdeckung der Justiz auf einer Vielzahl von nicht allein kostenrechtlichen Faktoren (z. B. Ausgaben und Mindereinnahmen im Rahmen der Prozesskostenhilfe, häufige Uneinbringlichkeit der Kosten im Strafverfahren, aus sozialpolitischen Erwägungen niedrige oder keine Gerichtsgebühren in bestimmten Verfahren). Der Justizgewährungsanspruch und das Gebot effektiven Rechtsschutzes zögen allen Kostenregelungen des Bundes wie der Länder gewisse Grenzen.

738 siehe dazu Teil II 2.9.4

739 im Einzelnen vgl. AU 040 (neu), S. 25

740 AU 040 (neu), S. 26 f.

In der Arbeitsgruppe 4 wurde das Thema auf Vorschlag von MdB Dr. Günter Krings (CDU/CSU) nochmals aufgegriffen⁷⁴¹; man verständigte sich aber, den Vorschlag nicht weiter zu verfolgen.⁷⁴²

2.9.4 Zustimmungsvorbehalt bei kostenträchtigen Justiz- und Gerichtskostengesetzen

2.9.4.1 Ausgangslage und Problemstellung

Zur Beseitigung einer strukturellen Unterdeckung im Gerichtswesen und zur Stärkung ihrer Einnahmenautonomie wurden ländersseitig im Fachdiskurs 27⁴³ hilfsweise neben der zuvor geschilderten Modifikation des Artikels 74 Absatz 1 Nr. 1 Grundgesetz eine Klarstellung vorgeschlagen, dass „kostenträchtige Justizgesetze“ der Zustimmungspflicht nach Artikel 104a Absatz 4 Grundgesetz unterliegen, sowie die Einführung eines Zustimmungsvorbehalts für kostenrechtliche Regelungen durch entsprechende Erweiterung des Artikels 74 Absatz 2 Grundgesetz. Die Bundesseite sah in den erwogenen Regelungen keine Klarstellung, sondern eine erhebliche Ausweitung der Zustimmungsbedürftigkeit, die auch systematisch verfehlt sei.⁷⁴⁴

2.9.4.2 Empfehlung der Kommission

Empfehlungen der Kommission kamen nicht zu Stande.

2.9.4.3 Beratungsverlauf

In der Arbeitsgruppe 4 wurde das Thema Zustimmungsvorbehalt bei kostenträchtigen Justiz- und Gerichtskostengesetzen weiterbehandelt.⁷⁴⁵ Der Ländervorschlag, Gesetze über das Gerichtskostenwesen und kostenträchtige Justizgesetze von der Zustimmung des Bundesrates abhängig zu machen, wurde seitens des Bundes erneut abgelehnt.

Beide Vorschläge schafften neue Zustimmungstatbestände und konterkarierten damit das in der Föderalismuskommission I verfolgte Ziel, die Zahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze zu verringern. Anders als in der Gesetzesbegründung suggeriert, stellten sowohl die vorgesehene Änderung

741 AG 4 - 06, S. 1

742 AG 4 - 15, S. 7

743 AU 040 (neu), S. 25

744 AU 040 (neu), S. 27

745 AG 4 - 07, Nr. 1 und Nr. 2 mit Gesetzentwürfen der Länder

des Artikels 72 Absatz 2 Grundgesetz als auch die vorgeschlagene Regelung des Artikels 104a Grundgesetz keine „Klarstellung“, sondern eine erhebliche Ausweitung der Zustimmungspflichtigkeit dar. Die in den Vorschlägen liegende Unterstellung, der Bund trage den Länderbelangen nicht schon von sich aus hinreichend Rechnung und belaste die Länder mit unnötigen Kosten, sei zurückzuweisen.⁷⁴⁶

Während der Beratungen in der Arbeitsgruppe 4 konnte zur Frage des Zustimmungsvorbehaltes bei kostenträchtigen Justiz- und Gerichtskostengesetzen kein Konsens erzielt werden. Die Länder waren übereinstimmend der Auffassung, dass Effizienzsteigerungen in der Justiz ohne Zustimmungsvorbehalte bei kostenträchtigen Justiz- und Gerichtskostengesetzen nicht erfolgreich sein können. Die Bundesregierung lehnte Zustimmungsvorbehalte bei diesen Gesetzen entschieden ab.⁷⁴⁷

Der Vorschlag wurde nicht weiter verfolgt.

2.9.5 *Rechtswegzuweisungen*

2.9.5.1 Ausgangslage und Problemstellung

Ein Teil der Mitglieder der Kommission war der Auffassung, dass das System der Rechtswegzuweisungen einer Neuordnung bedürfe. Sie forderten eine Streichung der Vorgaben des Grundgesetzes, die bestimmte öffentlich-rechtliche Streitigkeiten (insbesondere im Bereich von Entschädigung und Amtshaftung) den ordentlichen Gerichten zuweisen. Ziel sollte sein, Streitigkeiten in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts den allgemeinen oder besonderen Verwaltungsgerichten, privatrechtliche Streitigkeiten den ordentlichen Gerichten und Arbeitsgerichten zuzuweisen. Die vorgeschlagenen Regelungen führten zu einer Rechtsschutzvereinfachung und dadurch gegebenenfalls auch zur Verfahrensbeschleunigung.

2.9.5.2 Empfehlung der Kommission

Empfehlungen der Kommission kamen nicht zu Stande.

2.9.5.3 Beratungsverlauf

Im Fachdiskurs 2 wurden von einem Teil der Länder eine Aufhebung der verfassungsrechtlichen Zuweisungen öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten

746 AG 4 - 10, S. 10

747 AG 4 - 15, S. 4

an die ordentliche Gerichtsbarkeit (Artikel 14 Absatz 3 Satz 4, Artikel 15 Satz 2, Artikel 19 Absatz 4 Satz 2, Artikel 34 Satz 3) sowie entsprechender einfach-gesetzlicher Sonderzuweisungen (insbesondere § 217 Absatz 1 Satz 4 BauGB – Baulandsachen und § 116 Absatz 3 GwB – Vergaberecht, § 75 Absatz 4 Satz 1 EnWG – Energiewirtschaftsrecht) und damit eine Konzentration des Rechtswegs bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit gefordert.⁷⁴⁸

In die Arbeitsgruppe 4 brachten die Länder den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 14, 19 und 34) sowie den Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Neuordnung des Systems der Rechtswegzuweisungen ein, welches die durch die vorgeschlagene Grundgesetzänderung ermöglichte Neuordnung der Rechtswegzuweisungen im Entschädigungs- und Amtshaftungsrecht einfach-gesetzlich umsetzt.⁷⁴⁹ MdB Dr. Günter Krings⁷⁵⁰ (CDU/CSU) befürwortete ebenso wie die Länder in seinem Vorschlag eine Streichung der gerichtsverfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes.

Bereits in der 1. Sitzung der Arbeitsgruppe 4 wurde signalisiert, dass unter anderem beim Thema Rechtswegzuweisungen angesichts der erforderlichen Mehrheiten keine Realisierungschancen für die von einigen Ländern gewünschten Änderungen bestünden. Nach ausführlicher Diskussion wurde Einvernehmen darüber erzielt, entsprechend dem im Eckpunktepapier⁷⁵¹ verankerten Auftrag der beiden Vorsitzenden zu prüfen, ob in Einzelaspekten dennoch Konsens erzielt werden könne.

Der Bund wies darauf hin, dass der Vorschlag Fragen aufwerfe, deren Prüfung und Entscheidung den Rahmen der Föderalismuskommission sprengen würde.⁷⁵² Eine sachgerechte Prüfung müsse neben den vorgeschlagenen Verfassungsänderungen auch alle einfach-gesetzlichen Sonderzuweisungen einbeziehen, die in dem von den Ländern vorgeschlagenen Artikelgesetz nur zum Teil erfasst seien (wie zum Beispiel die im Rahmen des Fachdiskurses 2 angesprochenen Zuweisungen für energiewirtschaftliche Regulierungssachen nach dem EnWG und für EU-Vergabesachen nach §§ 97 ff. GWB). Einige der vorgeschlagenen Änderungen erschienen erwägenswert, beispielsweise die Änderung bzw. Streichung von Artikel 19 Absatz 4 Satz 2 Grundgesetz (Auffangklausel für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten), Artikel 14 Absatz 3 Satz 4 Grundgesetz und Artikel 15

748 AU 040 (neu), S. 20 f.

749 AG 4 - 07, Nr. 4

750 AG 4 - 06, S. 2

751 K-Drs. 128, S. 8

752 vgl. im Einzelnen AG 4 - 10, S. 10 ff.

Satz 2 Grundgesetz (Enteignungsentschädigung) oder die entsprechenden einfach-gesetzlichen Sonderzuweisungen für Entschädigungssachen und Baulandsachen (§ 217 Absatz 1 Satz 4 BauGB). Die vorgeschlagene Änderung der Zuständigkeit für Amtshaftungssachen durch Streichung von Artikel 34 Satz 3 Grundgesetz bedürfe einer vertieften Prüfung unter genauer Abwägung der Pro- und Contra-Argumente.

Der Deutsche Richterbund sprach sich nachdrücklich gegen das Vorhaben der Bereinigung des Systems der Rechtswegzuweisungen aus und bat die Mitglieder der Föderalismuskommission II, hiervon Abstand zu nehmen.⁷⁵³

Die Arbeitsgruppe 4 hielt einen Konsens auf der Basis der Ländervorschläge zur Änderung des Grundgesetzes mehrheitlich für möglich.⁷⁵⁴ Die bisherigen Zuweisungen an die ordentliche Gerichtsbarkeit sollten grundsätzlich nicht durch abweichende Zuweisungen an eine andere Gerichtsbarkeit ersetzt, sondern „neutral“ bzw. offen formuliert und die Auswahl der konkret zuständigen Gerichtsbarkeit damit dem einfachen Gesetzgeber vorbehalten werden. Der Vorschlag der Länder zu den Grundgesetzänderungen erscheine dabei eine geeignete Grundlage. MdB Joachim Stünker (SPD) lehnte jedoch rechtspolitisch eine Änderung der bestehenden Rechtswegzuweisungen ab.⁷⁵⁵

In der 17. Kommissionssitzung am 5. Februar 2009 berichtete MdB Dr. Günter Krings (CDU/CSU), Tenor in der Arbeitsgruppe 4 sei gewesen, die speziellen Zuweisungen zu einem bestimmten Gericht aus dem Grundgesetz zu streichen, sodass jeweils nur eine allgemeine Rechtsweggarantie bestehen bleibe. Eine Einigung gebe es allerdings nur unter den Federführern. Insbesondere aus der Fraktion der SPD sei Kritik dazu vorgetragen worden.⁷⁵⁶

Der Vorschlag wurde in der Kommission nicht weiter verfolgt.

753 *K-Drs. 136; vgl. auch K-Drs. 146, Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Oberlandesgerichte und des Kammergerichts und a. A. K-Drs. 135, Schreiben des Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofes Baden-Württemberg sowie K-Drs.137, Stellungnahme des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen*

754 *AG 4 - 15, S. 4*

755 *AG 4 - 15, S. 4*

756 *Protokoll 17. Sitzung, S. 496 B*

2.9.6 *Wegfall der Kostenfreiheit im Sozialgerichtsverfahren*

2.9.6.1 *Ausgangslage und Problemstellung*

Die Länder brachten im Rahmen des Fachdiskurses 2 den Vorschlag⁷⁵⁷ ein, entsprechend eines bereits 2003 im Bundesrat beschlossenen Gesetzentwurfs zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes⁷⁵⁸ auch in SGG- und BAföG-Verfahren sozialverträgliche Gerichtsgebühren einzuführen. Damit könnten die Zahl aussichtsloser Verfahren begrenzt und die Sozialgerichtsbarkeit, aber auch die Sozialversicherungsträger entlastet werden.

Im Gesetzentwurf der Länder ist die Einführung von sozialverträglich bemessenen Pauschalgebühren vorgesehen, die im Unterliegensfalle auch von Versicherten, Leistungsempfängern und Behinderten zu zahlen wären. Diese Gebühren sollten zusätzlich zu den Pauschalgebühren erhoben werden, die bereits nach geltendem Recht von den am Verfahren beteiligten Sozialleistungsträgern zu entrichten sind. Somit blieben das Sozialstaatsprinzip und die verfassungsrechtlichen Rechtsschutzgewährleistungen gewahrt. Durch die Möglichkeit der Gewährung von Prozesskostenhilfe werde sichergestellt, dass bei hinreichender Erfolgsaussicht des Rechtsschutzbegehrens auch diejenigen Kläger sozialgerichtlichen Rechtsschutz erlangen könnten, denen es nach ihrer Einkommens- und Vermögenssituation nicht zumutbar sei, die Gerichtsgebühren zu tragen.

2.9.6.2 *Empfehlung der Kommission*

Empfehlungen der Kommission kamen nicht zu Stande.

2.9.6.3 *Beratungsverlauf*

Von Bundesseite⁷⁵⁹ wurde im Verlauf der Beratungen darauf hingewiesen, dass in den meisten sozialgerichtlichen Verfahren gar keine Gerichtskosten (Gebühren und Auslagen) erhoben würden (§ 183 SGG). Der Einführung einer Gebührenpflicht auch für diese Verfahren könne nicht zugestimmt werden, weil sie nicht zu einer effektiven Entlastung der Sozialgerichte beitragen würde. Das Bundesministerium der Justiz teile grundsätzlich die Schlussfolgerungen eines vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales zu den Auswirkungen einer allgemeinen Gebührenpflicht im sozialgerichtlichen Verfahren eingeholten wissenschaftlichen Gutachtens.⁷⁶⁰ Nach

757 AU 040 (neu), S. 27 f.

758 BR-Drs. 663/03, bzw. 45/06; BT-Drs. 16/1028.

759 AG 4 - 10, S. 12 und AU 040 (neu), S. 28.

760 K-Drs. 129

diesem Gutachten bestünden erhebliche Zweifel an der Annahme, dass eine Gebührenpflicht die Zunahme der Klagen vor den Sozialgerichten eindämmen könne. Die Ursachen für die Zunahme würden in erster Linie in der Gesetzgebung und in der existentiellen Bedeutung der Verfahren für die Betroffenen gesehen.

Auch sprächen sozialpolitisch problematische Steuerungseffekte gegen die Einführung einer allgemeinen Verfahrensgebühr. So sei zu befürchten, dass Personen mit niedrigem Einkommen und niedriger Bildung auch von berechtigten Klagen abgehalten würden. Dies könne das problematische Verhältnis zwischen Sozialleistungsträgern und Sozialleistungsempfängern verschärfen und zu weiterem Vertrauensverlust in Staat und Gesellschaft führen. Auf längere Sicht sei überdies zu erwarten, dass das Klageaufkommen nicht in dem erhofften Umfang sinke und vor allem keine Steuerungswirkung spezifisch auf aussichtslose Klagen erreicht werde.

Abgesehen davon sei damit zu rechnen, dass die mit Gebühren erzielbaren Mehreinnahmen weitgehend durch die Mehrausgaben für Prozesskostenhilfe (PKH) aufgezehrt würden. Im Hinblick auf die zeitliche und organisatorische Belastung der Sozialgerichtsbarkeit stünde der Entlastung durch den Rückgang der Klagezahlen, der sich im Zeitverlauf wohl abschwächen würde, eine erhöhte Belastung durch verstärkte PKH-Prüfung gegenüber. Von Länderseite sind die Ergebnisse des vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales beauftragten Gutachtens in Zweifel gezogen worden.

Die Mehrheit der Mitglieder der Arbeitsgruppe 4 der Föderalismuskommission II, in der der Vorschlag weiter behandelt wurde, stimmte darin überein, dass aus rechts- und finanzpolitischer Sicht der Wegfall der Kostenfreiheit im Sozialgerichtsverfahren erwägenswert sei. Sozialpolitische Gründe sprächen aber dagegen.⁷⁶¹ MdB Joachim Stünker (SPD) bezweifelte für die SPD-Fraktion das Vorliegen rechtspolitischer Gründe.

In der 17. Sitzung am 5. Februar 2009 wurde daraufhin seitens MdB Dr. Günter Krings (CDU/CSU)⁷⁶² aus der Arbeitsgruppe 4 berichtet, man sei bezüglich der Frage des Wegfalls der Kostenfreiheit im Sozialgerichtsverfahren zu keiner Einigung gekommen.

Der Vorschlag wurde nicht weiter verfolgt.

761 AG 4 - 15, S. 4

762 Protokoll 17. Sitzung, S. 496 B f.

2.9.7 *Fusion von Verwaltungs-, Sozial- und ggf. Finanzgerichtsbarkeit*

2.9.7.1 *Ausgangslage und Problemstellung*

Die Länder stellten im Rahmen der Kommission die bestehenden Gesetzentwürfe des Bundesrates⁷⁶³ zur Zusammenführung von Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit erneut zur Diskussion.⁷⁶⁴

Die Justizhaushalte seien geprägt durch einen im Vergleich zu sonstigen Bereichen der Verwaltung sehr hohen Personalkostenanteil. Eine effizientere Steuerung des Personaleinsatzes sei angesichts immer knapper werdender Haushaltsmittel unumgänglich. Besonders schwierig gestaltete sich eine an den jeweiligen Bedürfnissen ausgerichtete Personalsteuerung in den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten. Denn die Arbeit in diesen Gerichtsbarkeiten sei durch besonders starke Belastungsschwankungen geprägt, die zudem mit im Vergleich zur ordentlichen Gerichtsbarkeit deutlich kleineren Personalkörpern ausgeglichen werden müssen. Artikel 97 Grundgesetz und die angespannte Lage der öffentlichen Haushalte setzten den Bemühungen der Landesjustizverwaltungen enge Grenzen, den Belastungsschwankungen mit personalwirtschaftlichen Maßnahmen zu begegnen. Die Zusammenführung von Gerichtsbarkeiten verspreche hier Abhilfe und stärke zugleich die richterliche Selbstverwaltung. Denn im Falle einer Zusammenlegung von Gerichten sei es zunächst Sache der Gerichtspräsidien, innerhalb des Gerichts für einen gerechten Belastungsausgleich und angemessene Verfahrenslaufzeiten Sorge zu tragen. Hinzu komme, dass gerade die Gerichtspräsidien besonders geeignet seien, bei Eintritt von Belastungsschwankungen für das Gericht maßgeschneiderte Lösungen zu entwickeln, die sowohl den Belangen der Rechtsschutz Suchenden als auch denjenigen der beim Gericht Bediensteten gerecht werden. Die jeweiligen Besonderheiten der öffentlichen Gerichtsbarkeiten gäben demgegenüber keinen Anlass, von einer Zusammenführung Abstand zu nehmen. Denn die ordentliche Gerichtsbarkeit bewiese seit vielen Jahren, dass es sehr gut möglich ist, an einem Gericht spezielle Spruchkörper für besondere Rechtsmaterien einzurichten, die ihre Tätigkeit nach einem jeweils eigenen Verfahrensrecht auszurichten haben. Hinzu komme, dass Deutschland mit seinem fünfgliedrigen System der Gerichtsbarkeiten im europäischen Vergleich eine echte Sonderrolle einnehme. Die allermeisten Staaten sehen keinen Anlass, drei eigenständige Gerichtsbarkeiten für Fragen des allgemeinen und besonderen Verwaltungsrechts zu unterhalten.

763 vgl. BR-Drs. 543/04 und 544/04; BR-Drs. 46/06 und 47/06; BT-Drs. 16/1040.

764 AU 040 (neu), S. 19 f.

2.9.7.2 *Empfehlung der Kommission*

Empfehlungen der Kommission kamen nicht zu Stande.

2.9.7.3 *Beratungsverlauf*

Die Länder⁷⁶⁵ forderten, unterstützt von Kommissionsmitglied MdB Dr. Günter Krings (CDU/CSU)⁷⁶⁶, im Rahmen der Beratungen im Fachdiskurs 2 sowie in der Arbeitsgruppe 4 bundesrechtliche Öffnungsklauseln, um eine Zusammenführung der Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit – ggf. unter Einbeziehung der Finanzgerichtsbarkeit – auf Landesebene zu ermöglichen.

Die Bundesregierung⁷⁶⁷ lehnte eine Öffnungsklausel ab, weil sie Intransparenz für die Rechtssuchenden befürchtete. Eine Zusammenlegung von Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit in Gestalt der vorgeschlagenen Öffnungsklausel würde zu einem Flickenteppich in der deutschen Gerichtslandschaft führen und sei deshalb abzulehnen. Eine derartige Änderung widerspreche dem Ziel, Gerichtsstrukturen und Instanzenzüge für die Rechtssuchenden – insbesondere auch in sozialgerichtlichen Verfahren – transparenter zu machen. Das Grundgesetz überlasse die Organisation der Justiz im Wesentlichen den Ländern. Vorgegeben sei allerdings die Grundstruktur von fünf Gerichtszweigen nach Artikel 95 Grundgesetz. Ein Eingriff in diese Grundstrukturen erfordere belastbare Gründe, die die Argumente überwögen, die insbesondere für den Erhalt einer eigenständigen Sozialgerichtsbarkeit sprächen. Dass es solche überwiegenden Gründe gebe, schein nicht gesichert. Dies gelte auch, wenn man die aktuelle unterschiedliche Entwicklung der Geschäftsbelastung in der Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit seit Anfang 2005 berücksichtige, die zum einen aus der Verlagerung der Sozialhilfe- und „SGB II“-Verfahren auf die Sozialgerichte und zum anderen aus dem starken Rückgang der Asylverfahren bei den Verwaltungsgerichten resultiere.

Zwar werde für die vorgeschlagene Öffnungsklausel angeführt, dass durch eine Zusammenlegung Effektivität und Effizienz des Sachmittel- und Personaleinsatzes in den öffentlichen Fachgerichtsbarkeiten generell erhöht werden könnten und dass insbesondere die Anpassung an regelmäßig auftretende Belastungsschwankungen erleichtert werde; dadurch könnten auch Verfahrenslaufzeiten verkürzt und die Landeshaushalte entlastet werden. Eine gemeinsame Nutzung von Sachmitteln könne aber vielfach auch ohne Veränderung der Gerichtszweige durch organisatorische Maß-

765 AG 4 - 07, Nr. 3; BT-Drs. 16/1040.

766 AG 4 - 06, S. 1 f.

767 AG 4 - 10, S. 12 ff.

nahmen realisiert werden, zum Beispiel durch die Einrichtung von Fachgerichtscentren. Das Anliegen, durch eine Zusammenlegung von Fachgerichtsbarkeiten einen effektiveren Einsatz des richterlichen Personals zu erreichen, erscheine ebenfalls nicht zwingend. Es sei den Ländern zwar wegen Artikel 97 Absatz 2 Grundgesetz nur eingeschränkt möglich, durch eine Versetzung von Richterinnen und Richtern auf starke Belastungsschwankungen – wie in den letzten Jahren aufgetreten – zu reagieren. Viele Länder hätten diese Anpassungsschwierigkeiten aber offenbar durch geeignete personalwirtschaftliche Maßnahmen schon überwiegend bewältigt; dort bestehe kein zwingender Handlungsbedarf mehr. Eine Neuorganisation der Gerichtsverfassung im Bereich der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten bände zudem nicht unerhebliche Personalkapazitäten; das wäre zum gegenwärtigen Zeitpunkt kontraproduktiv.

Nach Auffassung der Arbeitsgruppe 4, die mit der Prüfung von Konsensmöglichkeiten beauftragt war, gab es rechts- und finanzpolitische Gründe für eine bundeseinheitliche Regelung zur Zusammenlegung von Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit (einschließlich der jeweiligen obersten Gerichtshöfe), die allerdings mit sozialpolitischen Gründen in Konkurrenz stünden.⁷⁶⁸ Die Bundesregierung blieb vor diesem Hintergrund bei ihrer ablehnenden Haltung. Daher konnte der Vorschlag in der Kommission keine Mehrheit erzielen.⁷⁶⁹

2.10 Gesetzgebungsgrundsätzegesetz

2.10.1 *Ausgangslage und Problemstellung*

Thüringen brachte einen Gesetzentwurf für ein „Gesetz über die Grundsätze für Gesetzgebung und Normsetzung des Bundes – Gesetzgebungsgrundsätzegesetz“ in die Beratungen der Kommission ein. Mit diesem sollen die für die Bundesregierung geltenden Grundsätze des § 44 GGO zur Gesetzesfolgenabschätzung und Kosten-Nutzen-Analyse bei Gesetzesentwürfen auf die weiteren Gesetzesinitiativberechtigten auf Bundesebene (Bundesrat und Fraktionen des Deutschen Bundestages) ausgedehnt werden. Gegenüber dem Landesgesetzgeber ist keine Bindungswirkung vorgesehen. Ziel sei es, die Normsetzungsverfahren auch im Sinne einer „Normsetzungsbremse“ zu optimieren, das Kostenmessungsverfahren gesetzlich zu verankern und die Kompetenzen des bestehenden Normenkontrollrats zu stärken.

768 AG 4 - 15, S. 5

769 Vgl. auch Protokoll 17. Sitzung, S. 496 B f., Bericht MdB Dr. Günter Krings (CDU/CSU).

2.10.2 *Empfehlung der Kommission*

Empfehlungen der Kommission kamen nicht zu Stande.

2.10.3 *Beratungsverlauf*

Im Rahmen der Positionsbestimmungen im Fachdiskurs 2 lehnte ein Teil der Länder⁷⁷⁰ diesen Vorschlag u. a. mit der Begründung ab, dass der Gesetzgeber sich nicht selbst binden könne. Die Bundesressorts⁷⁷¹ teilten diese Bedenken gegen die Möglichkeit einfachgesetzlicher Selbstbindung des Gesetzgebers. Weiter würden dem politischen Prozess zu enge rechtliche Grenzen gezogen, und im Übrigen bestehe kein Regelungsbedarf auf Gesetzesebene, da jedes Gesetzgebungsorgan sich in seiner Geschäftsordnung selbst binden könne.

Die Kommission kam in ihrer 13. Sitzung überein⁷⁷², den Gesetzentwurf in die Liste der zur Vertiefung geeigneten Verwaltungsthemen aufzunehmen.

MdB Dr. Günter Krings (CDU/CSU)⁷⁷³ brachte den ausformulierten Entwurf erneut mit dem Hinweis in die Arbeitsgruppe 4 ein, bestehende Modelle zur Verbesserung des Gesetzgebungsprozesses erfassten vor allem solche Gesetzentwürfe, die nicht in den Ressorts entstehen, nur sehr unzureichend. Die Bundesregierung lehnte den Vorschlag aus den o. g. Gründen wiederum ab⁷⁷⁴. Nach Auffassung der Arbeitsgruppe 4 sollte die vorgeschlagene bundesgesetzliche Regelung im Rahmen der Föderalismuskommission II nicht weiter verfolgt werden; sie empfahl die Inhalte des Vorschlags den jeweiligen Gesetzgebungsorganen zur Beachtung. Der Vorschlag wurde in der Kommission nicht mehr aufgegriffen.⁷⁷⁵

770 AU 040 (neu), S. 14

771 AU 040 (neu), S. 14 f.

772 Protokoll 13. Sitzung, S. 439 C

773 AG 4 - 06, S. 2

774 AG 4 - 10, S. 19 f.

775 AG 4 - 15, S. 7; vgl. auch Bericht MdB Dr. Günter Krings, Protokoll 17. Sitzung, S. 497 A.

2.11 Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern

2.11.1 Ausgangslage und Problemstellung

Der Einsetzungsbeschluss der Föderalismuskommission II enthielt den Auftrag, Möglichkeiten zur Erleichterung von freiwilligen Zusammenschlüssen von Ländern zu prüfen. Dabei sollten nicht Vorschläge zur Neugliederung der Länder selbst, sondern zu Verfahrenserleichterungen erarbeitet werden.

Artikel 29 Grundgesetz bietet die Möglichkeit, das Bundesgebiet neu zu gliedern, „um zu gewährleisten, dass die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können“. Zum einen gibt Artikel 29 Absatz 2 Grundgesetz dem Bund eine Kompetenz zur Neugliederung, indem entsprechende Maßnahmen durch Bundesgesetz, welches durch einen Volksentscheid in den betroffenen Ländern bestätigt werden muss, ergehen können. Die näheren Bestimmungen zu dem Volksentscheid finden sich in den Absätzen 3 und 6. Demnach kommt eine Mehrheit für eine Neugliederung zustande, wenn in den betroffenen Ländern jeweils eine Mehrheit für die Neugliederung stimmt und diese mindestens ein Viertel der zum Bundestag Wahlberechtigten umfasst.

Zum anderen ist eine Neugliederung durch einen Staatsvertrag zwischen den betroffenen Ländern nach Artikel 29 Absatz 8 Satz 1 Grundgesetz möglich. Der Staatsvertrag zur Neugliederung muss nach Artikel 29 Absatz 8 Satz 3 Grundgesetz ebenfalls durch einen Volksentscheid mit einem positiven Quorum eines Viertels der zum Bundestag Wahlberechtigten bestätigt werden, weiter bedarf er der Zustimmung des Bundestages.

Für die Länder Berlin und Brandenburg gibt es mit Artikel 118a Grundgesetz eine Sondervorschrift, die ihnen eine Neugliederung durch Vereinbarung erlaubt. Hierbei ist eine Beteiligung der Wahlberechtigten vorgeschrieben, die nicht notwendigerweise ein Volksentscheid sein muss, in diesem Fall jedoch von den Ländern in ihren Landesverfassungen vorgesehen ist. Für den Südwesten Deutschlands enthält das Grundgesetz in Artikel 118 eine Regelung zur Neugliederung durch Vereinbarung der beteiligten Länder, auf deren Basis das Land Baden-Württemberg geschaffen wurde.

Die vorhandenen Regelungen und die Möglichkeiten der Länder, sich freiwillig selbst zusammenzuschließen, wurden sowohl von Seiten der

Bundesregierung⁷⁷⁶, Teilen der Länder⁷⁷⁷ als auch von Teilen der Mitglieder des Bundestags in der Kommission⁷⁷⁸ im Laufe der Kommissionsberatungen als nicht optimal eingeschätzt.

Es wurde von einigen Ländern⁷⁷⁹ zur grundsätzlichen Notwendigkeit von Änderungen darauf verwiesen, dass eine Fusion von Ländern eine Kostenreduzierung der politischen Führung (bei Parlament, Regierung und Verwaltung) bewirke und bestehende Strukturprobleme zwischen den Ländern mildere, da die Proportion von wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und Größe optimiert werde. Außerdem steige die Handlungsfähigkeit eines Landes, und Einflussversuche des Bundes auf Länderkompetenzen würden erschwert. Deshalb sollte das Grundgesetz mit seinen Verfahrensvorschriften optimal für freiwillige Länderfusionen ausgerichtet werden.

Ministerpräsident Peter Müller (Saarland) äußerte sich in der 1. Kommissionssitzung skeptisch, ob eine Neugliederung der Länder einen Beitrag zur Konsolidierung der Haushalte leisten könne; er sei aber generell dazu bereit, sich mit dem Thema auseinanderzusetzen.⁷⁸⁰

In den Stellungnahmen der Sachverständigen, die diese im Rahmen der öffentlichen Anhörung zu den Finanz- und Verwaltungsthemen abgaben, blieb umstritten, ob die Gewährleistung vergleichbarer Effizienz und Fähigkeiten der Länder tatsächlich durch eine Neugliederung erreicht werden könne. Es wurde argumentiert, dass viele Länder zu klein und nicht zur Selbsterhaltung fähig seien.⁷⁸¹ Diese Länder sollten durch finanzielle Anreize dazu bewegt werden, sich freiwillig mit Nachbarländern zusammen zu schließen. Ohne einen Ausgleich für entstehende finanzielle Nachteile bei einer Neugliederung, z. B. dem Wegfall des Stadtstaatenprivilegs, sei mit freiwilligen Zusammenschlüssen nicht zu rechnen. Ein großes Hemmnis sei auch der Länderfinanzausgleich. Dieser nehme den Ländern den Druck zur Konsolidierung und auch zur Neugliederung, da sie sich durch den Ausgleich trotz hoher Defizite finanzieren könnten.⁷⁸² Es wurde aber auch die Ansicht vertreten, dass größere Einheiten nicht notwendiger

776 Vgl. AU 042, S. 56 f; K-Drs. 005, S. 12; K-Drs. 098, S. 35 f.

777 AG 4 - 07, Nr. 6

778 CDU/CSU-Fraktion K-Drs. 003, S. 10; K-Drs. 123, S. 8; AG 4 - 06, S. 2; FDP-Fraktion K-Drs. 119; MdB Volker Kröning (SPD) K-Drs.127, S. 34; Vorsitzender Dr. Peter Struck, MdB (SPD), Protokoll 15. Sitzung, S. 492 C

779 AG 4-07, Nr. 6

780 Protokoll 1. Sitzung, S. 18 B f.

781 AU 012, S. 7, Seitz ; AU 018, S. 85, Seitz.

782 AU 018 , S. 84 f., Callies.

Weise Vorteile gegenüber kleineren hätten.⁷⁸³ Soweit es ein funktionierendes Finanzsystem gebe, seien Anzahl und Größe der Länder nicht ausschlaggebend, wie man am Beispiel der Schweiz sehen könne.⁷⁸⁴

Die Diskussionen und konkreten Vorschläge zum Änderungsbedarf konzentrierten sich vor diesem Hintergrund auf Vereinfachungen des Artikels 29 Grundgesetz, zum einen im Hinblick auf die bestehende Bundeskompetenz zur Neugliederung in Absatz 2 bis 7, die vorgeschriebenen Beteiligungsmöglichkeiten (Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung) für die unmittelbar und mittelbar betroffene Bevölkerung sowie das Mindestzustimmungsquorum von einem Viertel der zum Bundestag Wahlberechtigten, die ein Neugliederungsverfahren erschwerten. Zum anderen wurden die finanziellen Rahmenbedingungen bei freiwilligen Zusammenschlüssen betrachtet, wobei es vor allem darum ging, durch rechtliche Änderungen finanzielle Nachteile der betroffenen Länder im Vergleich zum Zustand vor der Fusion zu vermeiden. Daneben wurden Änderungen bei der Zahl der Bundesratsstimmen für fusionierte Länder erörtert.

2.11.2 *Empfehlung der Kommission*

Empfehlungen der Kommission kamen nicht zu Stande.

2.11.3 *Lösungsansätze und Diskussionsverlauf*

Im Fachdiskurs 1 formulierten die Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission zunächst die allgemeine Zielvorstellung, dass weder Bundes- noch Landesseite eine Kompetenz zur Neugliederung für sich allein beanspruchen sollten. Die bestehenden Sonderregelungen in den Artikeln 118, 118a und 29 Absatz 7 und 8 wiesen in die richtige Richtung, um das Verfahren zu erleichtern. Um die Anreize für die Länder für einen freiwilligen Zusammenschluss zu erhöhen, solle das vorhandene Instrumentarium fortgeschrieben werden.⁷⁸⁵

Die Länder legten zunächst dar, das Thema solle nicht weiter erörtert werden, da Länderneugliederungen zur Zeit nicht mehrheitsfähig seien. Die SPD-Bundestagsfraktion nahm zu dem Punkt in der Kommission keine Stellung, da das Thema „Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern“ nicht vom Bund, sondern von den

783 AU 012, S. 7, Renzsch.

784 AU 018, S. 84, Battis.

785 AU 042, S. 57

Ländern eingebracht worden sei. MdB Volker Kröning (SPD) vertrat die Auffassung, Artikel 29 Grundgesetz sollte ersatzlos wegfallen.⁷⁸⁶

Im weiteren Beratungsverlauf legten die Kommissionsmitglieder MdB Ernst Burgbacher (FDP) und MdB Dr. Volker Wissing (FDP) zwei Vorschläge zur Neuregelung des Artikels 29 Grundgesetz vor, die im Wesentlichen eine vereinfachte Regelung für Länderzusammenschlüsse im Sinne von Artikel 118a Grundgesetz sowie alternativ Änderungen bei der Mitwirkung des Volkes in Artikel 29 Grundgesetz vorsahen.⁷⁸⁷ In der 15. Sitzung griff die Kommission in der Debatte noch einmal verschiedene Aspekte und Standpunkte zu einer Länderneugliederung auf.⁷⁸⁸

Ministerpräsident Christian Wulff⁷⁸⁹ (Niedersachsen) warb dafür, jenseits der Diskussion über Finanz- und Verwaltungsthemen die Perspektive einer Länderneugliederung zu sehen und die Erarbeitung eines Vorschlags zur Änderung von Artikel 29 oder Artikel 118a Grundgesetz zu einem fraktions-, partei- und länderübergreifenden Anliegen zu machen. Der Vorsitzende Ministerpräsident Günther H. Oettinger⁷⁹⁰ (Baden-Württemberg) regte an, darüber zu sprechen, was in rechtlicher sowie finanzieller Hinsicht und was das Gewicht der Länder im Bundesrat angehe, getan werden könne, um eine Länderneugliederung zu erleichtern.

Bürgermeister Jens Böhrnsen⁷⁹¹ (Bremen) erklärte zwar seine Gesprächsbereitschaft, wies aber darauf hin, dass diese Gespräche nicht aus der Motivation heraus geschehen dürften, dass man aus „betriebswirtschaftlichem Zwang“ eine Neugliederung für notwendig halte. Die Länder hätten eine Bedeutung – traditionell, aktuell wie auch in der Perspektive. Es sei nicht legitim, die Volksbeteiligung an einer Neugliederung zu eliminieren mit der Argumentation, es sei zu schwierig, das Volk zu überzeugen. Zudem wies er auf im Falle einer Neugliederung entstehende finanzielle Einbußen hin. Für die Fraktion DIE LINKE. äußerte MdB Bodo Ramelow⁷⁹², dass er es für

786 AU 042, S. 58; K-Drs. 127, S. 34.

787 K-Drs. 119

788 Vgl. Protokoll 15. Sitzung, S. 488 B bis 492 D mit Beiträgen von Ministerpräsident Christian Wulff (Niedersachsen), Ministerpräsident Günther H. Oettinger (Baden-Württemberg), Bürgermeister Jens Böhrnsen (Bremen), MdB Ernst Burgbacher (FDP), MdB Bodo Ramelow (DIE LINKE.), Vorsitzender Dr. Peter Struck, MdB (SPD), MdL Dr. Ralf Stegner.

789 Vgl. Protokoll 15. Sitzung, S. 488 B bis 489 A.

790 Protokoll 15. Sitzung, S. 489 B

791 Protokoll 15. Sitzung, S. 492 A f.

792 Protokoll 15. Sitzung, S. 492 C; in K-Drs. 155, S. 7 lehnte die Fraktion „DIE LINKE.“ jeden Vorschlag zur Länderneugliederung ab, die eine Einschränkung der direktdemokratischen Elemente vorsieht.

bedenklich halte, den einzigen Artikel im Grundgesetz, der eine Volksabstimmung vorsehe, zu streichen. Dies würde den Eindruck erwecken, dass man Angst vor der Bevölkerung habe.“ MdL Dr. Ralf Stegner⁷⁹³, stand möglichen Anreizsystemen aufgeschlossen gegenüber, äußerte sich aber ebenfalls ablehnend gegenüber Vorschlägen zur Abschaffung von Volksabstimmungen.

Die Kommission kam überein⁷⁹⁴, die Thematik der Arbeitsgruppe 4 zur Bearbeitung zuzuweisen.

Dort wurden im Einzelnen folgende Vorschläge erörtert:

2.11.3.1 *Vorschläge aus den Fraktionen*

MdB Ernst Burgbacher (FDP)/MdB Dr. Volker Wissing (FDP)

- a) Der erste Vorschlag zur Änderung des Artikels 29 Grundgesetz sah vor, in Absatz 1 den zweiten Satz zu streichen und Absatz 2 durch folgende Formulierung zu ersetzen: „Die Neugliederung kann durch Vereinbarung der betroffenen Länder unter Beteiligung der betroffenen Wahlberechtigten erfolgen.“ Die Absätze 3 bis 8 sollten ersatzlos gestrichen werden. Die Formulierung lehne sich stark an den Artikel 118a Grundgesetz an und trage damit sowohl dem Willen der neugliederungswilligen Länder als auch dem Beteiligungsinteresse der betroffenen Bevölkerung Rechnung. Die nähere Ausgestaltung der Beteiligung erfolge über die Landesverfassungen. In diesen könnten länderspezifische Gegebenheiten geregelt werden.⁷⁹⁵

Die Bundesregierung lehnte den Vorschlag ab. Ein Zusammenschluss von Ländern könne nur im Interesse und zum Wohle aller erfolgen, wenn an diesem Verfahren auch der Bund teilhabe. Es sei schon in der Weimarer Reichsverfassung der normative Regelfall gewesen, dass eine Neugliederung des Reichsgebiets nur durch Reichsgesetze erfolgen konnte. Für eine Abkehr von dieser Verfassungstradition bestehe kein Anlass.⁷⁹⁶

Einige Länder sahen keine Notwendigkeit, Änderungen an Absatz 1 vorzunehmen. Die Voraussetzungen für eine Neugliederung seien

793 *Protokoll 15. Sitzung, S. 491 D*

794 *Vgl. Protokoll 15. Sitzung, S. 492 C f.*

795 *K-Drs. 119; AG 4 - 01 Burgbacher - Vorschlag Artikel 29 Grundgesetz.*

796 *AG 4 - 10, S. 15*

dort in befriedigender Weise genannt und sähen genug Spielraum für die Einzelheiten einer Länderfusion vor.⁷⁹⁷

- b) Der zweite Vorschlag enthielt mehrere Detailänderungen zum Verfahren der Neugliederung durch Bundesgesetz (Artikel 29 Absatz 2 bis 7 Grundgesetz). Er sah u. a. vor, in Artikel 29 Absatz 3 den Satz 4 und in Absatz 5 den Satz 4 („Jede angestrebte Neugliederung kann durch eine Zweidrittelmehrheit in einem der betroffenen Länder verhindert werden“) zu streichen. Damit werde dem Votum der unmittelbar Betroffenen mehr Gewicht verliehen, da die Neugliederung nicht mehr durch nicht betroffene Bevölkerungsgruppen und Landesteile verhindert werden könne. In Absatz 6 sollte Satz 1, 2. Halbsatz (Mindestzustimmungsquorum von einem Viertel der zum Bundestag Wahlberechtigten) ersatzlos gestrichen werden. Durch die Änderung in Absatz 6 würden Einschränkungen bezüglich der nötigen Mehrheiten in Volksentscheid und Volksbefragung beseitigt.⁷⁹⁸

Die Bundesregierung lehnte die Streichung des Satzes 4 in Absatz 5 ab, da dieser einer Vereinfachung des Verfahrens diene. Die Streichung des Mindestzustimmungsquorums lehnte sie ab, da eine so wichtige Entscheidung nicht von einer aktiven Minderheit entschieden werden dürfe.⁷⁹⁹

Nach Ansicht einiger Länder könnten Änderungsvorschläge zu dem Verfahren der Neugliederung durch Bundesgesetz dahinstehen, da eine Neugliederung durch Initiative des Bundes ohnehin unrealistisch sei.⁸⁰⁰

MdB Dr. Günter Krings (CDU/CSU)

MdB Dr. Günter Krings (CDU/CSU)⁸⁰¹ schlug in der Arbeitsgruppe 4 vor, Artikel 29 Grundgesetz durch ein Konzept, welches an die Artikel 118 und 118a Grundgesetz angelehnt sei, zu ersetzen. Gleichzeitig sollten Neugliederungsbestrebungen mit finanziellen Hilfen (befristete Zahlungen, Besserstellung im Finanzausgleich) unterstützt werden.

797 AG 4 - 07, Nr. 6

798 Im Einzelnen mit weiteren Elementen: K-Drs. 119; AG 4 - 01 Burgbacher-Vorschlag Artikel 29 Grundgesetz.

799 AG 4 - 10, S. 15 f.

800 AG 4 - 07, Nr. 6

801 AG 4 - 06, S. 2

Die Bundesregierung⁸⁰² wies auch diesen Vorschlag zurück, weil er die Neugliederung nur noch als eine Angelegenheit der Länder betrachte (zu den finanziellen Aspekten siehe nachfolgend unter Gliederungspunkt 2.11.3.3).

2.11.3.2 *Vorschlag einiger Länder*

Einige Länder⁸⁰³ trugen vor, es sollten die Möglichkeiten zu freiwilligen Zusammenschlüssen durch Staatsvertrag zwischen den Ländern nach Artikel 29 Absatz 8 Grundgesetz gestärkt werden, da eine Neugliederung durch Bundesgesetz wenig wahrscheinlich sei. Entscheidende Hürde sei das Erfordernis eines Volksentscheids und dabei speziell das Mindestentscheidungsquorum in Artikel 29 Absatz 8 Satz 5. Dieses solle gestrichen werden.

Weiter wurde vorgeschlagen, einen neuen Absatz 9 zu schaffen. In diesem sollten angemessene Anreize für fusionswillige Länder geschaffen werden, um so durch die Fusion entstehende finanzielle Nachteile zumindest zu neutralisieren. Mögliche Nachteile durch den Verlust des Staatstaatenprivilegs müssten für eine Übergangszeit ebenso aufgefangen werden wie die Verluste bei Bundesergänzungszuweisungen für kleinere finanzschwächere Länder. So könnten z. B. die Verteilung des Steueraufkommens nach Artikel 106 Grundgesetz sowie die Bemessung von Ausgleichsleistungen nach Artikel 107 Absatz 2 Grundgesetz auf der Grundlage der bisherigen Ländergliederung erfolgen, soweit dies für die betreffenden Länder günstiger sei. Die Anreize müssten zeitlich begrenzt sein und sollten ausdrücklich nur für Neugliederungsmaßnahmen von mindestens zwei Bundesländern, nicht jedoch für einfache Gebietsänderungen gelten. Eine Änderung der Stimmenanzahl im Bundesrat nach Artikel 51 Absatz 2 Grundgesetz wurde abgelehnt. Diesen Verlust müssten fusionierte Länder hinnehmen, da die Stimmenanzahl eines Landes bewusst nicht kongruent zu seiner Bevölkerungsstärke angelegt, sondern nach oben begrenzt sei.

Die Bundesregierung⁸⁰⁴ lehnte es ab, das Mindestentscheidungsquorum zu reduzieren. Zudem sei es nicht notwendig, finanzielle Hilfen für Neugliederungen jetzt, wo keine Neugliederungen anstünden, abstrakt zu regeln, zumal diese Regelungen auch nur im Falle einer Beteiligung von Stadtstaaten an der Fusion relevant würden. Die zeitliche Begrenzung für finanzielle Hilfen sei überdies nicht geeignet, die Verluste, insbesondere durch den Wegfall der Einwohnerwertung bei den Stadtstaaten, auch für die Zukunft

802 AG 4 - 10, S. 16 f.

803 AG 4 - 07, Nr. 6

804 AG 4 - 10, S. 17

auszugleichen. Durch eine getrennte Erfassung der für die Berechnung der Finanzausgleichsströme erforderlichen Finanzkraftgrößen auf Grundlage der alten Gliederung würden die erhofften Vorteile, insbesondere im Bereich der Finanzverwaltung, nicht erreicht. Eine Bundesbeteiligung an Unterstützungsleistungen für eine Fusion lehnte die Bundesregierung ab. Dies sei Sache der Länder, da diese über das Finanzausgleichssystem auch von den Vorteilen profitierten.

2.11.3.3 Lösungsansätze zu finanziellen Anreizen und Beteiligungsquorum

Die Federführer der Arbeitsgruppe 4⁸⁰⁵ sahen auf Basis des Ländervorschlags Möglichkeiten für eine Einigung über die Einführung eines Absatz 9 in den Artikel 29, der finanzielle Erleichterungen bei einer freiwilligen Länderneugliederung regeln könnte. Danach sollten bei einem Zusammenschluss von Ländern die vertikale und horizontale Steuerertragsaufteilung (Artikel 106 und 107 Grundgesetz) auf der Grundlage der Ländergliederung vor dem Zusammenschluss durchgeführt werden, soweit dies für die neu gebildeten Länder günstiger sei, längstens für einen noch zu bestimmenden Zeitraum nach dem Zusammenschluss. Das Nähere sollte durch Bundesgesetz geregelt werden, das der Zustimmung des Bundesrates bedürfe.

Weiterhin zog die Arbeitsgruppe 4 eine Änderung in Artikel 29 Absatz 8 Grundgesetz zur Streichung des Entscheidungsquorums in Erwägung. Stattdessen könnte in das Grundgesetz eine Regelung eingefügt werden, nach der ein Bundesgesetz ein Beteiligungsquorum festlegen kann, das die bestehenden landesverfassungsrechtlich bestimmten Beteiligungsquoten für das Zustandekommen des Volksentscheides nicht unterschreiten darf. Eine Änderung der Bemessung der Bundesratsstimmen für fusionierte Länder wurde nicht vorgeschlagen. Insgesamt stellte man fest, dass bei dem Thema unterschiedliche Standpunkte, auch unter den Ländern, vertreten würden und weiterhin Diskussionsbedarf bestehe.⁸⁰⁶

Es kam daher im Rahmen der Föderalismuskommission II zu keiner Empfehlung.

805 AG 4 - 15, S. 5 ff.; vgl. Bericht MdB Dr. Krings, Protokoll 17. Sitzung, S. 496 C.

806 AG 4 - 15, S. 5 f.

2.12 Änderung des Abstimmungsmodus im Bundesrat

2.12.1 Ausgangslage und Problemstellung

Nach Artikel 52 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz fasst der Bundesrat seine Beschlüsse mit mindestens der Hälfte der Stimmen seiner Mitglieder. Auch wenn in der Praxis Abstimmungen mit „Ja“, „Nein“ und „Enthaltung“ üblich sind, zählen nur die Ja-Stimmen für das Zustandekommen eines Beschlusses. Die Stimmabgabe eines Landes muss nach Artikel 51 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz einheitlich erfolgen, ansonsten ist sie ungültig.

Die sich verändernde Parteienlandschaft und die damit verbundenen unterschiedlichen Regierungskoalitionen in den Ländern können ein eindeutiges Abstimmungsergebnis im Bundesrat erschweren. MdB Fritz Rudolf Körper (SPD) und Bundesminister Dr. Wolfgang Schäuble⁸⁰⁷ (CDU/CSU) brachten daher einen Änderungsvorschlag zum Abstimmungsverfahren ein. Sie legten dar, dass das jetzige Abstimmungsverfahren im Bundesrat die Gefahr von Blockaden berge. Da eine absolute Mehrheit der Stimmen für die Annahme eines Antrages notwendig sei, wirke sich jede Enthaltung im Endeffekt wie eine „Nein“-Stimme aus. Deshalb schlugen sie vor, Artikel 52 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz so zu ändern, dass zukünftig die relative Mehrheit der Stimmen für die Zustimmung des Bundesrates ausreichen solle. Für die Anrufung des Vermittlungsausschusses sowie für die Einlegung eines Einspruches solle es aber bei dem Erfordernis der absoluten Mehrheit bleiben. Hierfür solle ein neuer Artikel 77 Absatz 5 Grundgesetz eingeführt werden, der für die Verfahren in den Absätzen 2 und 3 des Artikels 77 Grundgesetz eine absolute Mehrheit der Bundesratsstimmen vorsieht.

2.12.2 Empfehlung der Kommission

Empfehlungen der Kommission kamen nicht zu Stande.

2.12.3 Beratungsverlauf

MdB Bodo Ramelow (DIE LINKE.)⁸⁰⁸ lehnte den Vorschlag ab. Zum einen habe das Thema nichts mit der Modernisierung der Bund-Länder Finanzbeziehungen zu tun. Zum anderen sei dies ein Versuch, die Exekutive zu stärken und den Einfluss der kleineren Länder zu verringern. Generell

807 vgl. K-Drs. 151

808 vgl. K-Drs. 152

sollten große Reformvorhaben im Einklang mit der Ländergesamtheit beschlossen werden.

In der 17. Kommissionssitzung⁸⁰⁹ vom 5. Februar 2009 wurden verschiedene Überlegungen zur Änderung der aktuellen Regelung vorgestellt, hauptsächlich von einzelnen Bundesvertretern. Der Vorsitzende Dr. Peter Struck, MdB (SPD), gab zu bedenken, dass mit der jetzigen Regelung bei der Verabschiedung des BKA-Gesetzes schon einmal keine Mehrheiten für eine wirksame Entscheidung zustande gekommen seien. Er sehe auf jeden Fall Handlungsbedarf in dieser Frage, stelle jedoch auch fest, dass eine Neuregelung auf Bundesratsseite im Rahmen der Föderalismuskommission II keine Mehrheit finden werde. Der Vorsitzende Ministerpräsident Günther H. Oettinger (Baden-Württemberg) brachte den Vorschlag ein, dass die Vertreter eines Landes in Zukunft nicht mehr, wie zur Zeit in Artikel 51 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz festgelegt, einheitlich im Bundesrat abstimmen müssten. Dies könne über das Verfahren d'Hondt oder Hare/Niemayer geregelt werden. Bundesminister Dr. Thomas de Maizière (CDU/CSU) schlug vor, dass bei Zustimmungsgesetzen eine Enthaltung nicht mehr möglich sein sollte. Staatsminister Prof. Dr. Ingolf Deubel (Rheinland-Pfalz) legte dar, dass ein Vorhaben zur Änderung des Abstimmungsverfahrens im Bundesrat unter den Ländern völlig aussichtslos sei. Ministerpräsident Prof. Dr. Wolfgang Böhmer (Sachsen-Anhalt) wies darauf hin, dass es sich um eine interne Regelung des Bundesrates handle, dessen Kompetenz er zu beachten bitte. Sollte eine Grundgesetzänderung notwendig sein, dann müsse dies zuerst einmal im Bundesrat geklärt werden. MdB Ernst Burgbacher (FDP) erklärte, dass er keinen Handlungsbedarf sehe, die jetzige Regelung zu ändern.

MdL Dr. Ralf Stegner⁸¹⁰ äußerte sich ebenfalls kritisch zu einer Änderung der Abstimmungsmodalitäten im Bundesrat. Da durch die Föderalismuskommission I die Bund-Länder-Beziehungen entflochten worden seien, bedürften nur noch Angelegenheiten der Zustimmung des Bundesrates, die die Länder auch wirklich betreffen. Dann sei es aber auch legitim, wenn diese Angelegenheiten der absoluten Mehrheit bedürften. Ein solches Ergebnis müsse auf einer breiten Mehrheit beruhen. Zudem sei die Regelung nicht sehr zielgerichtet, da in den jeweiligen Koalitionsverträgen festgeschrieben werden könnte, dass im Falle einer Nichteinigung anstatt mit einer Enthaltung mit „Nein“ gestimmt werden müsse.

Da für keinen Vorschlag Mehrheiten zu erreichen waren, wurde das Thema nicht weiter verfolgt.

809 vgl. *Protokoll 17. Sitzung, S. 543 D bis 546 A*

810 vgl. *K-Drs. 153*

2.13 Börsenaufsicht

2.13.1 *Ausgangslage und Problemstellung*

Die Börsenaufsicht ist in Deutschland dezentral strukturiert. Die Länder üben die Rechtsaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Börsen und ihre Organe aus (Institutsaufsicht) und überwachen die ordnungsgemäße und faire Feststellung von Börsenpreisen an den börslichen Marktplätzen (Marktaufsicht). Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) beaufsichtigt die Akteure am Finanzplatz u. a. im Hinblick auf mögliche Verstöße gegen das Wertpapierhandelsrecht (z. B. die Verbote des Insiderhandels und der Marktmanipulation). Außerdem obliegt ihr seit dem 1. Juli 2005 die Prüfung der Börsenzulassungsprosperkte.

Nach Auffassung des Bundesministeriums der Finanzen führt die Zersplitterung der Börsenaufsicht in der Praxis zu einer uneinheitlichen Rechtsauslegung, die unter dem Gesichtspunkt einer ordnungsgemäßen Aufsicht nicht hinnehmbar sei. Ausländische Investoren würden dadurch verunsichert und von einem verstärkten Engagement in Deutschland abgehalten. Diese Situation stelle einen Wettbewerbsnachteil gegenüber anderen großen Kapitalmärkten dar. Die EU-Gesetzgebung habe die Schaffung eines integrierten europäischen Finanzmarkts zum Ziel, und die verschiedenen Maßnahmen im Rahmen des Aktionsplans für Finanzdienstleistungen (z. B. EU-Transparenzrichtlinie, EU-Marktmissbrauchsrichtlinie, EU-Prospekt-richtlinie und Finanzmarktrichtlinie) sähen daher eine europaweit weitgehend einheitliche Umsetzung und Anwendung der betreffenden EU-Vorgaben vor.⁸¹¹

2.13.2 *Empfehlung der Kommission*

Empfehlungen der Kommission kamen nicht zu Stande.

2.13.3 *Beratungsverlauf*

Nachdem zunächst in der 9. Sitzung der Kommission vom 6. Dezember 2007 Bundesminister Peer Steinbrück (SPD)⁸¹² für eine einheitliche Börsenaufsicht geworben hatte und Ministerpräsident Roland Koch (Hessen)⁸¹³ dem entgegengetreten war, schlug das Bundesministerium der Finanzen zur

811 AU 041, S. 39

812 Protokoll 9. Sitzung, S. 274 D f.

813 Protokoll 9. Sitzung, S. 275 B f.

Umsetzung dieses Ziels im Fachdiskurs 3 vor, die Aufsicht im Bereich des Börsenhandels in Abstimmung mit den Ländern durch Bundesgesetz auf der Grundlage des Artikels 87 Absatz 3 Grundgesetz bei der BaFin zu konzentrieren.⁸¹⁴ Eine einzige nationale Aufsichtsbehörde könne das Ziel eines integrierten europäischen Finanzmarkts effektiver verfolgen, da mit einer föderalen Aufsichtsstruktur unterschiedliche Rechtsinterpretationen kaum zu vermeiden seien. Durch eine solche Vereinheitlichung der Börsenaufsicht würde die Harmonisierung der Auslegung des Börsenrechts in Deutschland sichergestellt und in diesem Bereich Rechtssicherheit für Marktbetreiber und Marktteilnehmer erreicht.

Die Länder lehnten den Vorschlag einstimmig ab.⁸¹⁵ Bereits im Rahmen der Föderalismusreform I habe Einigkeit darüber bestanden, Kompetenzen im Bereich des Wirtschaftsrechts mit vorrangig regionalem Bezug bei den Ländern anzusiedeln. Die räumliche und personelle Nähe der Börsenaufsichtsbehörden der Länder zu den jeweiligen Börsen und die damit verbundenen kurzen Kommunikations- und Entscheidungswege bildeten wesentliche Faktoren für deren Erfolg. Die Börsen stellten seit jeher einen wichtigen Kristallisationspunkt des jeweiligen Finanzplatzes dar. Die Einbindung der Börsen in die Standortpolitik der Länder würde mit dem Fortfall der Aufsichtskompetenz in Frage gestellt.

Die Börsenaufsichtsbehörden der Länder nähmen ihre Aufgaben zudem effektiv und ohne Beanstandungen wahr. Eine länderübergreifende Abstimmung untereinander und mit der BaFin sei gesichert (Länderarbeitskreis, Wertpapiererrat). Das Aufsichtssystem entspreche auch internationalen Standards. Da es keine Aufgabenüberschneidungen zwischen den Börsenaufsichtsbehörden der Länder und der BaFin gebe, habe eine Zentralisierung der Börsenaufsicht lediglich die Verlagerung von Aufgaben zur Folge. Daher seien weder Effizienzgewinne noch Bürokratieabbau zu erwarten. Eine Zentralisierung der Börsenaufsicht bei der BaFin hätte vielmehr für die meisten Börsen eine erhebliche Kostenbelastung und damit Wettbewerbsnachteile zur Folge, da an den Regionalbörsen bislang von den Ländern auf Kostenerstattung verzichtet werde (anders nur in Frankfurt, wo die Börse 90 Prozent der Aufsichtskosten trage).

Nach dieser Positionierung im Fachdiskurs 3⁸¹⁶ vereinbarte die Kommission in der 13. Sitzung, das Thema weiterzubearbeiten, und beauftragte die

814 AU 041, S. 39; Vgl. unterstützend auch Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission K-Drs.005, K-Drs.098, S. 32 f. sowie SPD- Bundestagsfraktion K-Drs. 127, S. 44.

815 AU 041, S. 40

816 Vgl. auch Bericht MdB Dr. Axel Troost (DIE LINKE.), Protokoll 12. Sitzung, S. 346 B

Arbeitsgruppe 4 „Bundesfernstraßen, Justizthemen, Abweichungsrechte, Börsenaufsicht“, die Thematik nochmals zu behandeln.

Das Bundesministerium der Finanzen brachte in die Arbeitsgruppe 4 ihren Vorschlag, die Börsenaufsicht in Abstimmung mit den Ländern zugunsten einer einheitlichen Aufsicht bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zu konzentrieren, erneut ein und legte hierzu ergänzend einen Gesetzentwurf zur Modernisierung der Börsenaufsicht⁸¹⁷ vor.

Die Federführer der Bundesseite in der Arbeitsgruppe 4⁸¹⁸ befürworteten eine Lösung im Sinne des Vorschlags des Bundesministeriums der Finanzen, zumal die künftig zuständige BaFin in Frankfurt insoweit auch schon für Verstöße gegen das Wertpapierhandelsrecht zuständig sei.

Die Länder⁸¹⁹ lehnten den Vorschlag unter Bezug auf einen Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz vom 4./5. Juni 2007 erneut ab. Eine Empfehlung der Kommission kam daher nicht zustande.

2.14 Bildungs- und Forschungsinvestitionen

2.14.1 Ausgangslage und Problemstellung

Im Zuge der Föderalismusreform I wurde die Rahmenkompetenz des Bundes für die Grundzüge des Hochschulwesens in Artikel 75 Absatz 1 Grundgesetz a. F. gestrichen. Gleichzeitig erhielt der Bund die konkurrierende Gesetzgebung für die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse (Artikel 74 Absatz 1 Nr. 33 Grundgesetz), wobei die Länder gem. Artikel 72 Absatz 3 Nr. 6 Grundgesetz von den Vorgaben des Bundesrechts abweichende Regelungen treffen können. Das übrige Hochschulrecht steht in der Gesetzgebungskompetenz der Länder.

Im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben wurde die Hochschulbauförderung nach Artikel 91a Grundgesetz a.F. gestrichen. An die Stelle dieser Befugnis sind Fördermöglichkeiten des Bundes nach Artikel 91b Grundgesetz n.F. (Forschungsförderung) getreten. Danach können Bund und Länder auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von „Einrichtungen und Vorhaben“ der außeruniversitären Forschung (Nr. 1), bei „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an

817 AG 4 - 12

818 AG 4 - 15, S. 5

819 AG 4 - 08, AG 4 - 15, S. 5.

Hochschulen“ (Nr. 2) sowie bei „Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten“ (Nr. 3) zusammenwirken.

Mit der Neuregelung des Artikels 104b Absatz 1 Grundgesetz wurde die Kompetenz des Bundes für eine Gewährung von Finanzhilfen an die Länder für besonders bedeutsame Investitionen ausdrücklich an das Bestehen einer entsprechenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes in dem betreffenden Sachgebiet gebunden, d. h. soweit eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder besteht, sind Finanzhilfen unzulässig.

Das Kommissionsmitglied MdB Petra Merkel (SPD) und die SPD-Bundestagsfraktion sahen in den Bereichen Bund-Länder-Forschungsförderung, Projektförderung des Bundes in der Forschung sowie bei den Gesetzgebungskompetenzen für Ausbildungshilfen und den Hochschulzugang aktuellen Reformbedarf. Die Fraktion DIE LINKE. forderte, die Föderalismuskommission II zu einem Einstieg in einen nationalen Bildungspakt zu nutzen, bei dem die Bildungsausgaben dauerhaft an einen Anteil des BIP zu binden seien. Wettbewerbsföderalismus in der Bildung sei der falsche Weg, deshalb müssten Programme der Bildungsfinanzierung als neue Gemeinschaftsaufgabe in das Grundgesetz übernommen werden, das so genannte Kooperationsverbot in Artikel 104b Grundgesetz müsse fallen.

Nach Auffassung der Länder bestand demgegenüber für eine Revision der Föderalismusreform I keine Veranlassung. Die dort erzielten Ergebnisse sollten nicht erneut zur Disposition gestellt werden.

2.14.2 *Empfehlung der Kommission*

Empfehlungen der Kommission kamen nicht zu Stande.

2.14.3 *Beratungsverlauf*

In den Fachdiskurs ¹⁸²⁰ brachte MdB Petra Merkel (SPD) folgende Vorschläge ein, die von der SPD-Bundestagsfraktion⁸²¹ unterstützt wurden:

2.14.3.1 *Bund-Länder-Forschungsförderung*

Es sollten Möglichkeiten der vereinfachten Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Forschung, ggf. auch ohne grundgesetzliche Änderungen,

820 AU 042, S. 51 - 56

821 K-Drs. 127, S. 31 - 34

geprüft werden. Forschungsorganisationen könnten auch vollständig in die Verantwortung des Bundes oder der Länder gegeben werden. Bei Mischfinanzierungen sollten nur noch der Bund und beteiligte Sitzländer, also nicht mehr alle Länder Verhandlungspartner sein. Die gemeinsame Forschungspolitik von Bund und Ländern habe sich inklusive der Mischfinanzierung grundsätzlich bewährt. Allerdings gebe es in der Praxis eine unübersichtliche Gemengelage von Zuständigkeiten, Betroffenheiten, abweichenden Finanzierungsschlüsseln, die zu Lähmungen und Blockadesituationen führten, etwa wenn alle Länder mit dem Bund am Verhandlungstisch säßen, selbst wenn nur eine bilaterale Frage zu klären sei. Strukturelle Neuerungen, wie etwa die intensivierete Zusammenarbeit von Hochschulen mit außeruniversitären Forschungseinrichtungen, könnten erleichtert werden.

Die Länder⁸²² verwiesen auf das Ergebnis der Föderalismuskommission I. Die in Folge der Neuordnung des Artikels 91b Grundgesetz seit 2008 bestehende Gemeinsame Wissenschaftskonferenz gewährleiste die praktische Bund-Länder-Zusammenarbeit und die notwendige Transparenz. Sie sähen daher keine Veranlassung, die Thematik im Rahmen des zweiten Schrittes der Föderalismusreform erneut aufzugreifen. Zweck der 1969 eingeführten Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung seien gemeinsames und transparentes Handeln von Bund und Ländern und die Abkehr von der zuvor praktizierten Politik des „Goldenen Zügels“ gewesen. Genau dorthin aber führten angesichts der Angebotsmacht des Bundes isolierte Förderungsvereinbarungen zwischen Bund und den einzelnen Ländern zurück. Daran könne schon unter verfassungsrechtlichem Aspekt kein Interesse bestehen. Die Differenzierung der Fördertatbestände im neugefassten Artikel 91b Absatz 1 Grundgesetz (Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen sowie von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen) könnte und sollte lediglich in einem Punkt auch aus Sicht einiger Länder überdacht werden, nämlich hinsichtlich der Förderung von aus außeruniversitären und universitären Institutionen fusionierten Einrichtungen, auf die die Tatbestandsdifferenzierung des Artikels 91b Abs. 1 Nr. 1 und 2 Grundgesetz nicht recht „passe“. Ob angesichts der Verfassungsvorgabe, dass Bund-Länder-Vereinbarungen über die Förderung von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen ohnehin der Zustimmung aller Länder bedürfen (Artikel 91b Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz), eine Veränderung des Fördertatbestands sachgerecht sei oder ob es unterhalb einer Verfassungsänderung Lösungsmöglichkeiten gebe, sei ggf. vertieft zu prüfen.

822 AU 042, S. 52 f.

2.14.3.2 *Projektförderung des Bundes in der Forschung*

Es soll eine eigenständige Kompetenz des Bundes für Projektförderung ins Grundgesetz eingefügt werden, ggf. soll die Erforderlichkeitsprüfung nach Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Artikel 74 Absatz 1 Nr. 13) gestrichen werden. MdB Petra Merkel (SPD) hielt die Kompetenz des Bundes für eine eigenständige Projektförderung in der Forschung, obwohl geübte Praxis, für verfassungsrechtlich nicht hinreichend gesichert. Ziel des Vorschlags sei die Absicherung der langjährigen und bewährten Praxis eigenständiger Projektförderung des Bundes in der Forschung und Schaffung von Klarheit über die Kompetenzen des Bundes.

Die Länder⁸²³ wiesen zusammenfassend darauf hin, dass die Forschungsförderung im Schwerpunkt gemeinsam durch Bund und Länder (Vereinbarungen auf der Grundlage von Artikel 91b Grundgesetz), außerhalb von Artikel 91b durch den Bund (Projektförderungen insbesondere des Bundesministeriums für Bildung und Forschung) und durch die einzelnen Länder erfolge.

Eine Verfassungsgrundlage für Projektförderungen des Bundes sei gegeben (Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Finanzierungs-kompetenz aus Artikel 74 Absatz 1 Nr. 13 – Förderung der wissenschaftlichen Forschung – i.V.m. Artikel 87 Absatz 3 und Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz). Die Transparenz der Projektförderungen des Bundes werde durch Unterrichtung in der seit 2008 bestehenden Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (wie zuvor in der BLK) gewährleistet. Ein Regelungsbedarf für Projektförderungen des Bundes bestehe daher nicht. Die Gegenstände, bei denen für das Gesetzgebungsrecht des Bundes die Erforderlichkeitsklausel fortbestehe (Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz), seien Ergebnis der Bund-Länder-Verständigung über die Föderalismusreform I. Für eine Revision des Ergebnisses der Föderalismusreform I bestehe keine Veranlassung.

2.14.3.3 *Ausbildungshilfen*

Die Erforderlichkeitsprüfung nach Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz auf dem Gebiet der konkurrierenden Bundesgesetzgebung für die Regelung der Ausbildungsbeihilfen (Artikel 74 Absatz 1 Nr. 13 Grundgesetz) soll gestrichen werden. Das BAföG und das Meister-BAföG hätten sich als Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern bewährt. Es solle sichergestellt werden, dass die Ausbildungsbeihilfen als zentrales Instrument der Finanzierung akademischer und beruflicher Bildung im Interesse von Bund und Ländern erhalten blieben. Daher sollten die gemeinsame Kompetenz und

823 AU 042, S. 54

Finanzierung der Ausbildungsbeihilfen durch Bund und Länder gesichert werden.

Die Länder verwiesen auf das Ergebnis der Föderalismusreform I. Das Gesetzgebungsrecht über Ausbildungsbeihilfen unterliege als Ergebnis der Bund-Länder-Verständigung über die Föderalismusreform I weiterhin der Erforderlichkeitsklausel (Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz). Länderseitig werde kein Grund für eine Revision gesehen. Eine Minderheit der Länder halte allerdings eine Regionalisierung der Ausbildungsförderung (gegen finanzielle Kompensation) für sinnvoll. Diese Frage sei jedoch ebenfalls bereits im Rahmen der Föderalismusreform I entschieden worden.

2.14.3.4 Hochschulzugang

Es sollen die Kompetenzen des Bundes im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung um den Hochschulzugang in Artikel 74 Absatz 1 Nr. 33 Grundgesetz ergänzt werden. Aufgrund der Zuständigkeit der Länder für den Hochschulzugang sei ein Flickenteppich unterschiedlicher Regelungen mit gravierenden Nachteilen für Bildungsinteressierte entstanden (v. a. Frage des Hochschulzugangs beruflich Qualifizierter). Trotz ausreichend Zeit und Gelegenheit der Länder, zu einheitlichen Regelungen zu kommen, sei dies nicht geschehen.

Die Länder verwiesen auf das Ergebnis der Föderalismusreform I. Regelungen des Hochschulzugangs gehörten wegen ihres engen Bezugs zum Schulwesen in die Zuständigkeit der Länder. Aus diesem Grund beschränke sich die seit September 2006 neu zugeschnittene konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes auf Hochschulzulassungen und Hochschulabschlüsse. Die Länder nähmen die notwendigen Abstimmungen zur Aufrechterhaltung der Mobilität der Studienanfängerinnen und -anfänger sowie der Studierenden in der Kultusministerkonferenz vor.

MdB Jochen-Konrad Fromme (CDU/CSU) wies in seinem Bericht in der 12. Sitzung der Kommission darauf hin, dass die Position der Länder deckungsgleich mit der Position der meisten Kommissionsmitglieder sei, dass diese Themen in der Föderalismuskommission II nicht mehr aufgegriffen werden sollten.⁸²⁴ Der Vorsitzende Ministerpräsident Günther Oettinger⁸²⁵ (Baden-Württemberg) bat in der 14. Sitzung den Bund, die Ergebnisse der Föderalismuskommission I zu respektieren.

824 *Protokoll 12. Sitzung, S. 339 D*

825 *Protokoll 14. Sitzung, S. 449 C*

2.14.3.5 *Erneuerung des Systems der Bildungsfinanzierung*

MdB Bodo Ramelow (DIE LINKE.) und MdB Dr. Axel Troost (DIE LINKE.)⁸²⁶ forderten zur 5. und 6. Kommissionssitzung, die Kommission müsse sich der Aufgabe stellen, das System der Bildungsfinanzierung in Deutschland zu erneuern. Die Föderalismusreform II müsse für einen nationalen Bildungspakt genutzt werden. Die bestehende „Bildungskleinstaaterei“ mit Kooperationsverboten, die vor allem im Schulbereich große gesamtstaatliche Programme behinderten, sei ein deutscher Sonderweg, den kein bildungspolitisch erfolgreiches Land in Europa gehe. Als erster Schritt solle die Möglichkeit geschaffen werden, Programme der Bildungsfinanzierung als neue Gemeinschaftsaufgabe in das Grundgesetz zu übernehmen, das so genannte Kooperationsverbot in Artikel 104b Grundgesetz müsse fallen. Weiter solle über bundesweite Ausstattungsstandards gesprochen werden. Mittelfristig müsse man zu einem nationalen Bildungspakt kommen, der die Bildungsausgaben dauerhaft an einen Anteil des BIP binde, der Deutschland an den Durchschnitt der Industriestaaten heranführe.

Bei der Eingrenzung der zur Vertiefung geeigneten Themen kam die Kommission in der 13. Sitzung überein, das Thema der Bildungs- und Forschungsinvestitionen als kontrovers weiter zu behandeln. In der 14. und 15. Sitzung legten die Vertreter der Fraktion DIE LINKE. in der Kommission nochmals ihre Standpunkte dar⁸²⁷, ohne Zustimmung dafür zu erhalten.

Zur weiteren Diskussion über eine Öffnung von Artikel 104b Grundgesetz, die allerdings nicht ausdrücklich im Hinblick auf eine Öffnung für Bildungsfinanzierung erfolgte, wird auf die Ausführungen zu Artikel 104b Grundgesetz (Teil II 1.5) verwiesen.

2.15 Küstenwache, Seesicherheit

2.15.1 *Ausgangslage und Problemstellung*

Derzeit teilen sich fünf Bundesministerien (BMI: Bundespolizei, BMVBS: Wasser und Schifffahrtsverwaltung/Havariekommando, BMF: Zoll, BMELV: Fischereischutz, BMVg: Marine), mehrere Landesministerien und weitere Polizei- und Sonderordnungsbehörden die Zuständigkeiten für die Aufrechterhaltung der Sicherheit in den verschiedenen Seesicherheitsbereichen. Im Küstenmeer (Hoheitsgebiet) erstrecken sich diese Befugnisse parallel dazu auf mehrere Landesressorts. Die Zuständigkeiten der verschie-

⁸²⁶ K-Drs. 047, S. 1, 7 f.; K-Drs. 050.

⁸²⁷ Protokoll 14. Sitzung, S.470 D und 15. Sitzung, S. 479 A f.

denen Bundes- und Landesbehörden auf dem Gebiet des Küsten- und Meeresschutzes werden in zahlreichen Regelwerken normiert, und seit September 2005 gibt es aufgrund einer Verwaltungsvereinbarung das „Maritime Sicherheitszentrum“ zur Koordination und Kooperation der verschiedenen Behörden von Bund und Ländern. Ob dieses ausreicht, wurde vor dem Hintergrund folgender Veränderungen der maritimen Sicherheitslage geprüft:

- Veränderungen bei den Seetransporten in Nord- und Ostsee mit einer quantitativen Zunahme des Verkehrs und insbesondere gefährlicher Transporte,
- Klimaveränderungen, die zu einer stärkeren Sturmaktivität und einer Hebung der Meeresspiegel führen,
- Veränderung nationaler und internationaler Schutzbestimmungen in Bezug auf Ost- und insbesondere Nordsee,
- Veränderung der Sicherheitslage durch erhöhte Terrorgefahr, insbesondere bei Tankern und Kreuzfahrtschiffen,
- Veränderung der Warenströme durch EU-Erweiterung und Globalisierung.

Um effektive Reaktionsmöglichkeiten von Bund und Ländern auf die Veränderungen der maritimen Sicherheitslage zu schaffen, wurden in der Kommission verschiedene Ansätze diskutiert.

2.15.2 *Empfehlung der Kommission*

Empfehlungen der Kommission kamen nicht zu Stande.

2.15.3 *Beratungsverlauf*

Die SPD-Bundestagsfraktion⁸²⁸ brachte ein zwei Phasen-Modell ein, um die zersplitterten Zuständigkeiten zu überwinden. Im Wege einer Grundgesetzänderung sollten in einer Phase I alle Bundesvollzugsaufgaben zur See zusammengefasst und in einer Phase II die Landeskompetenzen auf See auf den Bund übertragen werden.

Die einfache und klare Führungsstruktur einer Deutschen Küstenwache sichere wirkliche Handlungsfähigkeit auch im Notfall. Damit könne den neuen maritimen Schadenslagen Rechnung getragen werden. Eine effiziente und schlanke Verwaltung führe zu Einsparmöglichkeiten bei Technik und

828 AU 042, S. 47 f.

Logistik, Verwaltungstätigkeiten würden zugunsten des operativen Einsatzes auf See minimiert.

Aus dem Kreis der CDU/CSU-Bundestagsfraktion⁸²⁹ wurde ein Vorschlag mit ähnlicher Zielrichtung eingebracht. Allein eine einheitliche Deutsche Küstenwache unter Führung des Bundes könne die neuen maritimen Sicherheitsanforderungen sowie die Voraussetzungen für effiziente Verwaltungsstrukturen erfüllen. Dazu seien in einem ersten Schritt die Kompetenzen des Bundes zu bündeln. In einem zweiten Schritt seien dem Bund die Landeskompetenzen auf See durch eine Änderung des Grundgesetzes zu übertragen.

Nach Ansicht der norddeutschen Länder⁸³⁰ darf in diesem Bereich das komplizierte Zuständigkeitsgefüge mit störungsanfälligen Schnittstellen nicht dazu führen, dass im Krisenfall eine schnelle, konzentrierte Reaktion erschwert werde. Es werde geprüft, ob die Struktur der Zusammenarbeit zwischen Länderpolizeien, der Bundespolizei, dem Zoll, der Schifffahrtsverwaltung und der Fischereiaufsicht verändert werden müsse. Zur Debatte stehe – neben der weiteren Optimierung der heute vorhandenen Strukturen z. B. durch stärkere Bündelung von Länderkompetenzen – die Einrichtung einer Deutschen Küstenwache mit einheitlichen Kommandostrukturen unter Einbeziehung aller maritimen Komponenten der genannten Behörden.

Die Bundesregierung wies auf Folgendes hin⁸³¹: Bund und Küstenländer hätten unter Verzicht auf Zuständigkeitsverlagerungen die Errichtung eines Maritimen Sicherheitszentrums (MSZ) in der Struktur eines Netzwerks vereinbart. Der Bundesrechnungshof (BRH) habe in seinem Bericht zum MSZ deutlich zum Ausdruck gebracht, dass die gefundene Lösung sachgerecht sei; für eine Veränderung von Zuständigkeiten und/oder die Einrichtung einer Nationalen Küstenwache sehe der BRH keine Veranlassung. Am 1. Januar 2007 habe das Gemeinsame Lagezentrum See (GLZ-See) als operativer Kern des MSZ seinen vorläufigen Wirkbetrieb im Gebäude des Wasser- und Schifffahrtsamtes Cuxhaven aufgenommen. Die bisherigen Erfahrungen mit dem GLZ-See seien positiv. Nach dem Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 sei im Rahmen der Evaluierung des MSZ ggf. auch zu prüfen, ob die Einrichtung einer Nationalen Küstenwache angestrebt werden solle. Den Ergebnissen der Evaluierung des MSZ solle nicht vorgegriffen werden.

Die Kommission sah das Thema als zur Vertiefung geeignet an⁸³², verfolgte es aber selbst nicht mehr weiter.

829 AU 042, S. 48

830 AU 042, S. 48

831 AU 042, S. 49

832 Protokoll 13. Sitzung, S. 439 C

2.16 Katastrophen- und Bevölkerungsschutz

2.16.1 Ausgangslage und Problemstellung

Das Notfallvorsorgesystem in der Bundesrepublik Deutschland teilt sich in den Zivilschutz als gesetzgeberische Aufgabe in Verantwortung des Bundes und den Katastrophenschutz als gesetzgeberische Aufgabe in Verantwortung der Länder.

Nach Auffassung des Bundes wird der ursprünglich nur am Verteidigungsfall orientierte Zivilschutz des Bundes neuartigen Gefahrenlagen nicht mehr gerecht. Der Bundesrechnungshof bemängelte die fehlende rechtliche Grundlage für Unterstützungsleistungen des Bundes an die Länder (einschl. Kommunen) insbesondere zur Anschaffung von entsprechendem (Groß-)Gerät. Die Innenministerkonferenz hat am 6. Dezember 2007 eine Fortentwicklung des Bevölkerungsschutzes im Rahmen der bestehenden Kompetenzverteilung vereinbart.

Ziel des Bundes war es, den Zivilschutz des Bundes neuen Gefahrenlagen anzupassen und zu einem weitergehenden Bevölkerungsschutz auszubauen. Unterstützungsleistungen des Bundes für die Bewältigung von Großkatastrophen und länderübergreifenden schweren Unglücksfällen sollten beibehalten und rechtlich abgesichert werden.⁸³³

2.16.2 Beratungsverlauf

Die CDU/CSU-Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission und die CDU/CSU-Bundestagsfraktion⁸³⁴ brachten in den Fachdiskurs 1 den Vorschlag ein, mit einem Bevölkerungsschutzgesetz des Bundes auf die neue Gefahrenlage zu reagieren. Dazu wurden im Fachdiskurs Stellungnahmen der Länder, des Deutschen Landkreistages und ein Vorschlag der SPD-Bundestagsfraktion diskutiert.⁸³⁵

Nach der Erarbeitung dieser Positionen kam die Kommission auf Anregung von MdB Fritz Rudolf Körper (SPD)⁸³⁶ zunächst überein, das Thema in der Kommission weiter zu behandeln. Es wurde aber im weiteren Verlauf nicht mehr aufgegriffen und außerhalb der Kommission mit dem neuen Gesetz

833 AU 042, S. 37 f.

834 AU 042, S. 38, später auch Vorschlag der Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission K-Drs. 098, S. 16.

835 AU 042, S. 38 ff.

836 Protokoll 13. Sitzung, S. 374 D

über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz – ZSKG) vom 2. April 2009⁸³⁷ abgeschlossen.

2.17 Bundesagentur für Arbeit

2.17.1 Ausgangslage und Problemstellung

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

In der Kommission wurde die Auflösung der Bundesagentur in ihrer derzeitigen Form diskutiert.

2.17.2 Empfehlung der Kommission

Empfehlungen der Kommission kamen nicht zu Stande.

2.17.3 Beratungsverlauf

Stellvertretend für die FDP brachte MdB Ernst Burgbacher (FDP) in den Fachdiskurs 2 den Vorschlag ein, die Bundesagentur für Arbeit aufzulösen.⁸³⁸ Zur Begründung wurde u. a. vorgetragen:⁸³⁹ Die strukturellen Probleme des Arbeitsmarktes erforderten auch eine durchgreifende Reform der Arbeitsverwaltung. In ihrer jetzigen Form nehme die BA neben den Aufgaben einer Versicherungsanstalt und den Vermittlungsaufgaben eine Vielzahl weiterer Aufgaben wahr und sei durch die grundsätzliche Zuständigkeit für das Arbeitslosengeld II mit neuen Aufgaben belastet worden. Es gebe eine unüberschaubare Fülle von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten. Hierunter litten insbesondere die Vermittlungstätigkeit und die Betreuung der Arbeitslosen. Um das Versicherungsprinzip zu stärken, müsse sich

837 *BGBI. I S.693*

838 *AU 040 (neu), Anlage 4*

839 *Vgl. Darstellung in AU 040 (neu), S. 36 f.*

die Arbeitslosenversicherung auf die Deckung des Risikos des Einkommensverlusts bei Erwerbslosigkeit für sozialversicherungspflichtige Beschäftigte grundsätzlich für die ersten 12 Monate beschränken. Die Kommunen erhielten mehr Verantwortung, indem sie die Aufgaben der Arbeitsmarkt- und der Sozialpolitik wahrnahmen.

Im Einzelnen enthielt der Vorschlag folgende Elemente:

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

Einige Länder merkten an⁸⁴⁰, es sei nicht ersichtlich, welche Vorteile die Errichtung eines neuen Leistungsträgers (Bundesversicherungsagentur) gegenüber der bisherigen Aufgabenwahrnehmung durch die Bundesagentur für Arbeit mit sich bringe, zumal es in der Anfangsphase einer Umstellung zu Verzögerungen beim Leistungsvollzug kommen werde. Auch sei zu bedenken, dass eine Übertragung der Aufgabenverantwortung für das SGB II auf die Kommunen unter Beibehaltung der Finanzverantwortung des Bundes einen Bruch der bisherigen Kompetenzordnung des Grundgesetzes bedeuten würde. Daher müsste der Vorschlag konsequent auf eine Übertra-

840 AU 040 (neu), S. 37 f.

gung der gesamten Aufgaben- und Finanzverantwortung auf die Länder zielen, die dann ihrerseits die Aufgabe auf die Kommunen übertragen könnten. In jedem Falle bedürften die über 80 bestehenden arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumente einer Überprüfung, Konzentration und Vereinfachung.

Andere⁸⁴¹ wiesen in diesem Zusammenhang unter Bezugnahme auf einen einstimmigen Beschluss der Arbeits- und Sozialministerkonferenz vom 15./16. November 2007 darauf hin, dass ein Bedarf zur Dezentralisierung bzw. Öffnung solcher bundesrechtlich geregelter Elemente der aktiven Arbeitsmarktpolitik bestehen könnte, die für eine Ausgestaltung mit Bezug auf regionale Gegebenheiten (ohne negative Auswirkungen auf das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse) geeignet seien. Auch sei zu bedenken, ob die Regionalisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik womöglich eine verstärkte Evaluation des Mitteleinsatzes und eine Trennung steuer- und beitragsfinanzierter Leistungen zulassen könnte. Teilweise wurde demgegenüber die Auffassung vertreten, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik schon gar keinen regionalen Bezug aufweise, eine Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik die Wahrung „einheitlicher“ Lebensverhältnisse erschwere und überdies gerade für strukturschwache Länder finanzielle Risiken nach sich ziehe.

Das Land Brandenburg⁸⁴² vertrat die Auffassung, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik an Rahmenbedingungen ansetze, für die maßgeblich der Bund die Verantwortung trage (Wirtschafts-, Struktur- und Finanzpolitik, Arbeits- und Tarifrecht, Arbeitszeitpolitik etc.). Es müsse daher bei einer einheitlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes bleiben.

Die Bundesressorts wiesen darauf hin⁸⁴³, der Vorschlag wiederhole die schon lange bestehende Forderung der FDP, die BA aufzulösen und neue Strukturen am Arbeitsmarkt zu schaffen. Nach den bereits durchgeführten Reformen am Arbeitsmarkt sei die BA jedoch unterdessen zu einem modernen Dienstleister umgebaut worden, die Arbeitsmarktsituation habe sich spürbar verbessert, und der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung sei deutlich gesunken. Daher plane die Bundesregierung derzeit keine weitergehenden grundlegenden Reformen am Arbeitsmarkt.

Insbesondere die Trennung von Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung werde mit Nachdruck abgelehnt. Die Einführung von Wahlleistungen in der Arbeitslosenversicherung schwäche das Prinzip des sozialen

841 AU 040 (neu), S. 38

842 AU 040 (neu), S. 38

843 AU 040 (neu), S. 38 f.

Ausgleichs und sei daher nicht erstrebenswert. Eine Kommunalisierung der längerfristigen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik werde auch wegen der mit dem Auseinanderfallen von Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung verbundenen Fehlanreize abgelehnt. Die übrigen mit der Forderung nach Auflösung der BA verbundenen Einzelschlüsse seien mit der Schaffung neuer Schnittstellen und neuer bürokratischer Strukturen verbunden und somit nicht geeignet, die Strukturen in der Arbeitsverwaltung effizienter zu gestalten.

Der Deutsche Landkreistag verwies in einer Stellungnahme⁸⁴⁴ auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 2007⁸⁴⁵, welches die Arbeitsgemeinschaften aus Agentur für Arbeit und Landkreisen/kreisfreien Städten nach § 44b SGB II zur verfassungswidrigen Mischverwaltung erklärt und eine der Kompetenzordnung des Grundgesetzes entsprechende Neuorganisation der Aufgaben des SGB II bis spätestens zum 31. Dezember 2010 gefordert habe.

Die Bundesagentur für Arbeit solle auf ihr Kerngeschäft der Arbeitslosenversicherung nach dem SGB III konzentriert werden. Die steuerfinanzierte Fürsorgeleistung der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II solle bei den Landkreisen/kreisfreien Städten verankert werden. Das Grundgesetz bestimme den prinzipiellen Vorrang einer dezentralen, also kommunalen, vor einer zentral und damit staatlich determinierten Aufgabenwahrnehmung. Die Verknüpfung von Arbeitsmarktintegration mit sozialer Integration sowie die Erfahrung im Umgang mit schwierigen Zielgruppen seien kommunale Stärken. Die Erbringung aller Leistungen „aus einer Hand“ und die Nutzung regionaler Kooperationspotenziale seien entscheidende Vorteile für die kommunale Aufgabenwahrnehmung. Soweit überregionale Vermittlung in Betracht komme, könne sie durch Kooperation mit anderen Kommunen oder durch Beauftragung der BA sichergestellt werden. Das in den Arbeitsgemeinschaften tätige BA-Personal könne von den Kommunen übernommen werden.

Nach diesen Positionierungen im Fachdiskurs warb MdB Ernst Burgbacher (FDP)⁸⁴⁶ in der 12. Sitzung der Kommission nochmals für seinen Vorschlag. Der Vorsitzende Dr. Peter Struck, MdB (SPD), erklärte, dass „er die Hand für diese Reform nicht heben werde“.⁸⁴⁷ Die SPD-Bundestagsfraktion lehnte den Vorschlag ebenso ab.⁸⁴⁸ Bei der Eingrenzung der Verwaltungsthemen in

844 Vgl. im Einzelnen AU 040 (neu), S. 39 f; auch K-Drs. 101 und K-Drs. 112.

845 BVerfGE 119, S. 331 ff.

846 Protokoll 12. Sitzung, S. 336 A und 337 D

847 Protokoll 12. Sitzung, S. 337 D

848 K-Drs.127, S. 47

der 13. Sitzung der Kommission⁸⁴⁹ wurde er als kontroverser Punkt aufgenommen, aber im weiteren Beratungsverlauf nicht mehr verfolgt.

2.18 Weitere Einzelthemen

Darüber hinaus wurden folgende Einzelthemen diskutiert:

2.18.1 Arzneimittel (Fachdiskurs 1)

Für den Arzneimittelbereich sieht das Arzneimittelgesetz eine Kompetenzteilung zwischen Bund und Ländern vor. Die Zulassung der Arzneimittel wird von den Bundesoberbehörden erteilt – die Überwachung liegt bei den Ländern. Die CDU/CSU-Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission sowie die Bundestagsfraktionen der CDU/CSU und der SPD schlugen vor, durch ein Bundesgesetz im Rahmen des Artikels 84 Absatz 5 Grundgesetz dem zuständigen Bundesministerium für bestimmte Fälle eine Einzelweisungsbefugnis zu verleihen. Damit sollten die Strukturen gestrafft, Verbesserungen im Bereich des Vollzugs und der Überwachung erzielt, eine größere Rechtsklarheit (insbesondere bei der Einstufung von Produkten) und Verantwortungsklarheit erreicht und eine effektivere Bekämpfung des Inverkehrbringens von illegalen Arzneimitteln ermöglicht werden.

Nach Auffassung der Länder habe sich die derzeitige Kompetenzverteilung bewährt. Durch entsprechende Rechtsverordnungen zum AMG, durch eine allgemeine Verwaltungsvorschrift (AMGVwV; Grundlage § 82 AMG), durch ein einheitliches Qualitätssicherungssystem der Überwachung auf Länderebene (ZLG) und durch europäische Verwaltungsvorschriften sei ein einheitlicher Vollzug sichergestellt. Auch das Bundesjustizministerium sah keine Notwendigkeit für Änderungen im Bereich des Artikels 84 Absatz 5 Grundgesetz.

Die Kommission hat daraufhin den Vorschlag nicht weiter verfolgt.⁸⁵⁰

2.18.2 Medizinprodukte (Fachdiskurs 1)

Im Medizinproduktebereich bestehen zahlreiche Zuständigkeiten auf Länder- und Bundesebene. In den hauptsächlich mit Vollzugsaufgaben betrauten Ländern liegt die Zuständigkeit bei ca. 65 Behörden.

⁸⁴⁹ *Protokoll 13. Sitzung, S. 438 f.*

⁸⁵⁰ *AU 042, S. 42 f. und K-Drs. 098, S. 17 f.*

Nach Auffassung des Bundes erschwere dies die effektive Wahrnehmung der Aufgaben im Medizinproduktebereich und mache teilweise eine bundeseinheitliche Auslegung des Medizinprodukterechts unmöglich.

Die CDU/CSU-Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission sowie die CDU/CSU-Bundestagsfraktion schlugen vor, durch einfachgesetzliche Änderungen verschiedene Aufgaben beim Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) zu bündeln.

Die Länder hielten dies für nicht zielführend; die Verantwortung für den Vollzug (Einstufung, Klassifizierung und Überwachung) von Medizinprodukten solle ebenso wie die Entscheidung über Gefahrenabwehrmaßnahmen vor Ort in einer Hand verbleiben.

Eine Einigung auf eine gemeinsame Position von Bund und Ländern konnte nicht erreicht werden.⁸⁵¹

2.18.3 *Auslagerung der gerichtlichen Registerführung auf Dritte (Fachdiskurs 2)*

Von Ländersseite⁸⁵² wurde einerseits vorgeschlagen, durch eine entsprechende Kompetenzübertragung auf die Länder bzw. Öffnungsklauseln die Möglichkeit zu eröffnen, Registertätigkeiten an Dritte (z. B. Handelsregisterführung an IHKen, Aufgabenübertragung auf Notare) zu delegieren. Durch die Entlastung öffentlicher Träger könnten in den Länderhaushalten Kosten eingespart werden. Andererseits wurden zum Teil Bedenken angemeldet, weil es richterliche Aufgaben gebe, die einer Auslagerung entgegenstünden und eine unterschiedliche Nutzung der Öffnungsklauseln durch einige Länder den Leistungs-, Kosten- und Besoldungsvergleich erschwerten. Auch solle von einer Aufgabenübertragung auf Notare abgesehen werden, weil eine solche bereits mit anderer Zielrichtung (Aufgaben der Nachlassgerichte) diskutiert werde.

Die Bundesseite⁸⁵³ wandte ein, der Vorschlag könne zu von Land zu Land unterschiedlichen registerrechtlichen Regelungen führen; eine solche unüberschaubare Rechtszersplitterung schwäche den Wirtschaftsstandort Deutschland. Die Länder hätten in den Aufbau eines modernen elektronischen Handelsregistersystems investiert, das seit dem 1. Januar 2007

851 AU 042, S. 40 f. und K-Drs. 098, S. 17.

852 AU 040 (neu), S. 21

853 AU 040 (neu), S. 21 f.; vgl. zur Privatisierung des Gerichtsvollzieherwesens auch K-Drs. 066, S. 10, 12.

flächendeckend in Betrieb sei und problemlos funktioniere. Weiter könnten bei Übertragung der Handelsregister auf die Industrie- und Handelskammern Interessenkollisionen mit Kammermitgliedern entstehen und die bewährte bisherige Aufgabenteilung, bei der die Kammern im Registerverfahren häufig um gutachterliche Stellungnahme gebeten werden, nicht aufrechterhalten bleiben. Im Übrigen erhöhen die Registergerichte aufwandsbezogene Festgebühren, deren Anpassung derzeit diskutiert werde.

Der Vorschlag wurde deshalb nicht weiter behandelt.

2.18.4 *Privatisierung des Gerichtsvollzieherwesens (Fachdiskurs 2)*

Nach Angaben der Länder beträgt die Unterdeckung im Gerichtsvollzieherwesen deutschlandweit ca. 200 Mio. Euro jährlich. Durch eine Privatisierung könnten erhebliche Effizienzgewinne gehoben werden, ohne gleichzeitig das Niveau der Zwangsvollstreckung zu gefährden. Von Länderseite wurde eine Öffnungsklausel vorgeschlagen, die den Ländern eine Privatisierung des Gerichtsvollzieherwesens durch Einsatz von Beliehenen ermögliche, die auf eigene Rechnung unter staatlicher Aufsicht tätig werden. Eine entsprechende Bundesratsinitiative (BR-Drs. 149/07 und 150/07) sei mit breiter Mehrheit angenommen worden, werde aber von der Bundesregierung abgelehnt.⁸⁵⁴

Die Bundesregierung widersprach dem Beleihungsmodell auch im Fachdiskurs 2. Nach ihrer Auffassung sollten hoheitliche Aufgaben, die mit der Ausübung unmittelbaren Zwangs – notfalls also mit der Anwendung körperlicher Gewalt – verbunden seien, in unmittelbarer staatlicher Verantwortung bleiben. Die Öffnungsklausel lasse zudem einen Rückfall in kleinstaatliche Verhältnisse befürchten, der die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland unnötig schwäche. Schließlich werde die Zwangsvollstreckung durch Privatisierung für die Gläubiger erheblich teurer. So sehe die Bundesratsinitiative zur Einführung des Beleihungsmodells (BT-Drs. 16/5727) eine Steigerung der Gebühren um durchschnittlich ca. 213% vor. Zur Schließung der Deckungslücke im geltenden System bedürfe es dagegen „nur“ einer Gebührenerhöhung um 100%.

Der Vorschlag wurde nicht weiter verfolgt.

854 AU 040 (neu), S. 22 f.

2.18.5 *Betreuungsrecht (Fachdiskurs 2)*

Länderseitig⁸⁵⁵ wurde der Vorschlag eingebracht, eine Öffnungsklausel für die Länder zur Festlegung einer originären Zuständigkeit der Betreuungsbehörden für die rechtliche Betreuung Erwachsener zu schaffen. Zur Begründung wurde vorgetragen, aufgrund des anhaltenden Ausgabenanstiegs im Betreuungsrecht (von 2005 bis 2006 Steigerung der Gesamtausgaben um 15,5% auf rd. 580 Mio. Euro) bestehe Handlungsbedarf für eine Neuregelung. Problematisch sei insbesondere, dass drei verschiedene staatliche Stellen im Betreuungsbereich aktiv seien, nämlich die Kommunen, die eine Betreuung anregten, die hierüber entscheidenden Gerichte und die finanzierungsverantwortlichen Länder.

Der Bund⁸⁵⁶ vertrat die Auffassung, Gesetzesänderungen im Betreuungsrecht seien derzeit abzulehnen; jedenfalls solange noch nicht einmal die Auswirkungen der letzten Änderung bekannt seien. Das gelte auch für jede weitere Länderöffnungsklausel in diesem Bereich. Das Zweite Betreuungsrechtsänderungsgesetz von 2005 (2. BtÄndG) werde evaluiert, belastbare Ergebnisse lägen erst Anfang 2009 vor. Soweit mit dem Vorschlag eine Verlagerung der Betreuungstätigkeit von Berufsbetreuern auf die Betreuungsbehörden ermöglicht werden solle, sei dies strikt abzulehnen. Der mit dem Betreuungsgesetz 1992 eingeführte Grundsatz der persönlichen Betreuung durch einen Einzelbetreuer sei unverzichtbarer Bestandteil des Betreuungsrechts, dessen Hauptanliegen die Abschaffung der bis dahin praktizierten behördenmäßigen Gebrechlichkeitspflegschaft und der Vormundschaft für Erwachsene war.

Der Vorschlag wurde nicht weiter verfolgt.

2.18.6 *Zusammenlegung von Grundbuch- und Katasterämtern (Fachdiskurs 2)*

Die Länder⁸⁵⁷ brachten den Vorschlag ein, ihnen durch eine Öffnungsklausel zu ermöglichen, Grundbuch- und Katasterämter zu einer einheitlichen auch außerhalb der Justiz angesiedelten Bodenmanagement-Behörde zusammen zu legen. Einen entsprechenden Gesetzentwurf mit dem Ziel einer Effizienzsteigerung in der Justizverwaltung habe der Bundesrat im Dezember 2005 beschlossen (BR-Drs. 184/04).

855 AU 040 (neu), S. 23

856 AU 040 (neu), S. 23f.

857 AU 040 (neu), S. 24

Der Bund⁸⁵⁸ lehnte den Vorschlag ab, da die vorgeschlagene Zusammenlegung nicht zu einer (Gesamt-) Entlastung, sondern lediglich zur Verlagerung der gleich bleibenden Arbeit führe. Die behaupteten Synergieeffekte seien deshalb sehr fraglich. Bereits die Entwicklung des elektronischen Datenaustauschs einschließlich der beabsichtigten Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs im Grundbuchwesen ermögliche den Aufbau effizienter Systeme zur gegenseitigen Information zwischen Grundbuchamt und Katasterbehörde, ohne dass es der Zusammenlegung bedürfe. Ungeachtet dessen begegne es status-rechtlichen Bedenken, die jetzt in den Grundbuch- und Katasterämtern eingesetzten – sachlich unabhängigen – Rechtspfleger zusammen mit weisungsabhängigen Verwaltungsangestellten in eine Verwaltungsbehörde einzubinden.

Der Vorschlag wurde nicht weiter verfolgt.

2.18.7 Wohngeldgesetz/Bündelung von Sozialleistungen auf Länderebene (Fachdiskurs 2)

Ein Teil der Länder⁸⁵⁹ schlug eine Flexibilisierung im Bereich des Wohngeldgesetzes und die Zusammenführung der Verwaltungszuständigkeit für das Wohngeldgesetz mit der Zuständigkeit für andere Sozialtransfers vor. Verschiedene Ansätze zur Entzerrung der Schnittstellen von Wohngeld und sonstigen Transferleistungen wurden in der Vergangenheit bereits diskutiert: Harmonisierung und Weiterentwicklung von Wohngeld und Transferleistungen, Eingliederung des Wohngelds in das Transferleistungssystem bei Beibehaltung des Wohnungskostenzuschusses, vollständige Integration in das Recht der Transferleistungen, Schaffung eines einheitlichen Transferleistungsmodells oder Verknüpfung mit der Auszahlung des Kinderzuschlages. Beim Wohngeld ordne der Bund den Gemeinden 6 Mietstufen zu und bestimme davon ausgehend die Höchstbeträge für Miete und Belastung. Mit der Einführung von Bandbreitenregelungen im Wohngeldrecht bzw. in dem ggf. an seine Stelle tretenden Recht könnten die Länder oder die Kommunen selbst entsprechende Höchstbeträge als Grenzen der Angemessenheit auf den jeweiligen Wohnungsmarkt abstimmen.

Nach Ansicht des Bundes⁸⁶⁰ ist das Wohngeld als eigenständige Leistung mit eigener Verwaltung unter der Finanzierung durch Bund und Länder beizubehalten. Eine materielle Integration in die Transferleistungsgesetze widerspreche dem Ziel, möglichst viele Haushalte durch eine Stärkung des

858 AU 040 (neu), S. 24f.

859 AU 040 (neu), S. 30f.

860 AU 040 (neu), S. 31

Wohngeldes und des Kinderzuschlags vom Arbeitslosengeld II unabhängig zu machen. Auch eine rein organisatorische Zusammenführung der Wohngeldverwaltung mit den Vollzugsstellen der Transferleistungen werde u. a. wegen des grundsätzlichen Verbots der Mischverwaltung abgelehnt. Die Länder wirkten über den Bundesrat an der bundesrechtlichen Festlegung der Mietenstufen mit. Eine Festsetzung der angemessenen Miete/Belastung allein durch die Länder oder Kommunen sei angesichts der hälftigen Finanzierung des Wohngeldes durch den Bund nicht angezeigt. Bandbreiten brächten gegenüber der Festlegung von Höchstbeträgen nach sechs Mietenstufen und Personenzahl keinen Vorteil.

Der Vorschlag wurde nicht weiter diskutiert.

2.18.8 *Haftungsrecht (Fachdiskurs 3)*

Die gegenseitige Haftung zwischen Bund und Ländern ist seit der Finanzreform 1969 in der Finanzverfassung verankert (Artikel 104a Absatz 5 Grundgesetz), allerdings wurde das vorgesehene Ausführungsgesetz bislang nicht erlassen. Ein 1973 vorgelegter Referentenentwurf des Bundesfinanzministeriums scheiterte, da sich Bund und Länder inhaltlich nicht einigen konnten.

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bestätigt zwar, dass die Haftungsregelung des Artikels 104a Absatz 5 Satz 1, 2. Halbsatz Grundgesetz in einem so genannten „Haftungskern“ eine auch ohne Erlass eines Ausführungsgesetzes unmittelbar anwendbare Anspruchsgrundlage sei. Auch ein mögliches Ausführungsgesetz könne hinter diesem Maßstab nicht zurückbleiben.⁸⁶¹ Die „Haftungskern“-Rechtsprechung, bei der es sich um die richterrechtliche Ausfüllung einer Lücke im einfachen Recht handelt, ist hinsichtlich des anzuwendenden Haftungsmaßstabs aber nicht einheitlich. Das Bundesverfassungsgericht hat für die EU-Anlastungsfälle sinngemäß ausgeführt, dass bei einer gemeinschaftsrechtlichen Anlastungsgesamtentscheidung, die – unabhängig davon, wer sie innerstaatlich verursacht hat – immer gegenüber dem Bund ergeht, der innerstaatliche Verteilungsmaßstab auch ohne das in Art. 104a Abs. 5 Satz 2 Grundgesetz vorgesehene Ausführungsgesetz dem Grunde nach zugeordnet werden könne.⁸⁶²

Im Rahmen der Föderalismusreform II sollte nach Auffassung des Bundesfinanzministeriums die ausstehende Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags

861 Vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Januar 2007 – 3 A 2/05

862 BVerfG, Beschluss vom 7. Oktober 2003 – 2 BvG 1/02, 2 BvG 2/02 – Rdnrn. 17, 18.

nach Artikel 104a Absatz 5 Satz 2 Grundgesetz erfolgen. Zum Regelungsinhalt schlug das Bundesfinanzministerium⁸⁶³ sechs Eckpunkte vor.

Aus Sicht der Länder⁸⁶⁴ bestand aufgrund der Entwicklung der Rechtsprechung kein weiterer Handlungsbedarf. Die von den obersten Bundesgerichten zum Haftungskern entwickelte Rechtsprechung gewähre dem Bund eine ausreichende Grundlage zur Durchsetzung ihm zustehender Ansprüche, wohingegen die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den Anlastungen wegen der gemeinschaftsrechtlichen Besonderheiten des entschiedenen Einzelfalls nicht verallgemeinert werden könne.

Ein Konsens konnte in der Föderalismuskommission nicht gefunden werden.

2.18.9 Einführung doppischer Haushaltssysteme (Fachdiskurs 3)

Die Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern wird auf der Grundlage des kameralistischen Haushaltssystems geführt. Aus der Sicht der Vertreter des Deutschen Städtetages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes ist die Kameralistik eine unzureichende Grundlage für finanzpolitische Planungsprozesse, da sie insbesondere den tatsächlichen Ressourcenverbrauch nicht abbildet. Sie schlugen, unterstützt von MdB Jochen-Konrad Fromme (CDU/CSU), den Übergang zur doppischen Haushaltsführung in Bund und Ländern vor.

Einen gemeinsamen Vorschlag gab die Kommission nicht ab. Bund und Länder erklärten, die Anforderungen an eine Einführung doppischer Haushaltssysteme in die staatliche Haushaltswirtschaft würden derzeit von einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe untersucht. Erst danach wolle man über das weitere Vorgehen entscheiden. Der Bund ergänzte, die Frage, welches Haushalts- und Rechnungswesen auf den Gebietskörperschaftsebenen angewandt werden solle, müsse letztlich für jede Ebene nach ihren Spezifika gesondert analysiert und entschieden werden.⁸⁶⁵

863 AU 041, S. 43 f.; siehe auch K-Drs. 098, S. 33ff.

864 AU 041, S. 44

865 AU 041, S. 44 f. und MdB Dr. Axel Troost (DIE LINKE.), Protokoll 12. Sitzung, S. 346 C, Roland Schäfer, Protokoll 7. Sitzung, S. 203 B.

Teil III

Verzeichnis der Materialien

Die hier aufgeführten Materialien sind im Originaltext auf der beigefügten CD-ROM verfügbar.

- 1 Einsetzungsbeschlüsse und Anträge von Bundestag und Bundesrat**
- 1.1 Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP: Einsetzung einer gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Bundestag-Drucksache 16/3885) (14. Dezember 2006)
- 1.2 Plenarprotokoll der 74. Plenarsitzung des 16. Deutschen Bundestages zur Föderalismuskommission II am 15. Dezember 2006: Einsetzung einer gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
- 1.3 Beschluss des Bundesrates: Einsetzung einer gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Bundesrat-Drucksache 913/06) (15. Dezember 2006)
- 1.4 Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Bundestag-Drucksache 16/3887) (14. Dezember 2006)
- 1.5 Änderungsantrag der Abgeordneten Bodo Ramelow, Dr. Barbara Höll, Dr. Axel Troost, Oskar Lafontaine, Dr. Gregor Gysi und der Fraktion DIE LINKE. (Bundestag-Drucksache 16/3888) (14. Dezember 2006)
- 2 Gesetzgebungsverfahren zu den Empfehlungen der Kommission**
- 2.1 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform (Bundestag-Drucksache 16/12400) (24. März 2009)
- 2.2 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) (Bundestag-Drucksache 16/12410) (24. März 2009)
- 2.3 Plenarprotokoll der 215. Plenarsitzung des 16. Deutschen Bundestages zur Föderalismusreform II am 27. März 2009 (1. Lesung)

- 2.4 Gesetzesantrag der Länder Baden-Württemberg und Bremen:
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)
(Bundesrat-Drucksache 262/09) (24. März 2009)
- 2.5 Gesetzesantrag der Länder Baden-Württemberg und Bremen:
Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform
(Bundesrat-Drucksache 263/09) (24. März 2009)
- 2.6 Antrag der Länder Baden-Württemberg und Bremen:
Entschließung des Bundesrates zur Umsetzung der Beschlüsse
der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Moderni-
sierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen: Abstufung nicht
mehr fernverkehrsrelevanter Bundesfernstraßen
(Bundesrat-Drucksache 264/09)
- 2.7 Plenarprotokoll der 857. Sitzung des Bundesrates zur Föderal-
ismusreform II am 3. April 2009
- 2.8 Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses
(6. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/
CSU und SPD (Bundestag-Drucksache 16/12410):
Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)
(Bundestag-Drucksache 16/13221)
- 2.9 Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses
(6. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/
CSU und SPD (Bundestags-Drucksache 16/12400):
Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform
(Bundestag-Drucksache 16/13222)
- 2.10 Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) gemäß § 96
der Geschäftsordnung zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen
der CDU/CSU und SPD (Bundestag-Drucksache 16/12400):
Entwurfs eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusre-
form (Bundestag-Drucksache 16/13223)
- 2.11 Plenarprotokoll der 225. Plenarsitzung des 16. Deutschen
Bundestages zur Föderalismusreform II am 29. Mai 2009
(2./3. Lesung)
- 2.12 Plenarprotokoll der 859. Sitzung des Bundesrates zur Föderal-
ismusreform II am 12. Juni 2009

3 Mitgliederliste

- 3.1 Wahlvorschläge der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für die Wahl der vom Deutschen Bundestag zu entsendenden Mitglieder der gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Bundestags-Drucksache 16/3886) (14.12.2006)
- 3.2 Liste der benannten Mitglieder (Stand 5. März 2009)

4 Protokolle (Stenografische Berichte)

- 4.1 1. Sitzung am 08.03.2007
- 4.2 2. Sitzung am 29.03.2007
- 4.3 3. Sitzung am 22.06.2007
- 4.4 4. Sitzung am 22.06.2007
- 4.5 5. Sitzung am 13.09.2007
- 4.6 6. Sitzung am 14.09.2007
- 4.7 7. Sitzung am 11.10.2007
- 4.8 8. Sitzung am 08.11.2007
- 4.9 9. Sitzung am 06.12.2007
- 4.10 10. Sitzung am 07.12.2007 – ausgefallen
- 4.11 11. Sitzung am 14.02.2008
- 4.12 12. Sitzung am 13.03.2008
- 4.13 13. Sitzung am 24.04.2008
- 4.14 14. Sitzung am 26.06.2008
- 4.15 15. Sitzung am 03.07.2008
- 4.16 16. Sitzung am 16.10.2008 – ausgefallen

4.17 17. Sitzung am 05.02.2009

4.18 18. Sitzung am 12.02.2009

4.19 19. Sitzung am 05.03.2009

5 Vorsitzendenpapiere

K-Drs. 128 Dr. Peter Struck, MdB, Günther H. Oettinger, Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg: „Eckpunkte zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ (23. Juni 2008)

Tischvorlage Dr. Peter Struck, MdB, Günther H. Oettinger, Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg: „Vorsitzendenpapier für die Klausurtagung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen am 5. Februar 2009 in der Julius-Leber-Kaserne“ (5. Februar 2009)

Tischvorlage Dr. Peter Struck, MdB, Günther H. Oettinger, Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg: „Fortgeschriebenes Vorsitzendenpapier für die 18. Sitzung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen am 12. Februar 2009 im Reichstagsgebäude“ (12. Februar 2009)

AU 052 Dr. Peter Struck, MdB, Günther H. Oettinger, Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg: „Vorsitzendenpapier für die abschließende Sitzung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen am 5. März 2009 im Bundesrat“ (5. März 2009)

6 Kommissionsdrucksachen (K-Drs.)

- K-Drs. 001 Sitzungskalender 2007 (12. März 2007)
- K-Drs. 002 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie „Staatsverschuldung wirksam begrenzen“ (März 2007)
- K-Drs. 003 Antje Tillmann, MdB, Vorsitzende der AG Föderalismus II der CDU/CSU-Bundestagsfraktion: Leitlinien der AG Föderalismus II der CDU/CSU-Bundestagsfraktion (23. März 2007)
- K-Drs. 004 Roland Schäfer, Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes: Zehn Erwartungen der Städte und Gemeinden zur Föderalismusreform II (22. März 2007)
- K-Drs. 005 Bundesministerium der Finanzen, Bundesministerium des Innern: Diskussionspapier der Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und zur Verbesserung staatlicher Aufgabenerfüllung (12. März 2007)
- K-Drs. 006 Bürgermeister Jens Böhrnsen, Präsident des Senats der Freien Hansestadt Bremen: Bremer Initiative zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (5. März 2007)
- K-Drs. 007 Sitzungskalender (30. März 2007)
- K-Drs. 008 Benannte Sachverständige für die Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007 (30. März 2007)
- K-Drs. 009 Bundesministerium der Finanzen: Abschlussbericht der Kienbaum-Studie „Quantifizierung der im Falle einer Bundessteuerverwaltung bzw. einer verbesserten Kooperation, Koordination und Organisation der Länderverwaltungen zu erwartenden Effizienzgewinne“ (28. Dezember 2006)
- K-Drs. 009-a Bundesministerium der Finanzen: Kurzfassung des Abschlussberichtes der Kienbaum-Studie „Quantifizierung der im Falle einer Bundessteuerverwaltung bzw. einer verbesserten Kooperation, Koordination und Organisation der Länderverwaltungen zu erwartenden Effizienzgewinne“ (28. Dezember 2006)

- K-Drs. 010 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit zur „Finanziellen Stabilität des Deutschen Föderalstaates“ (8. Juli 2005)
- K-Drs. 011 Fragenkatalog für die Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007 (10. April 2007)
- K-Drs. 012 Benannte Sachverständige für die Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007 (3. Mai 2007)
- K-Drs. 013 Bundesministerium der Finanzen: Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium der Finanzen „Haushaltskrisen im Bundesstaat“ (April 2005)
- K-Drs. 014 Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer, Juristische Fakultät der Humboldt-Universität Berlin: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007 (18. Mai 2007)
- K-Drs. 015 Bundesministerium der Finanzen: Antworten zu finanzstatistischen Fragen des Fragenkatalogs für die öffentliche Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007 (16. Mai 2007)
- K-Drs. 016 Prof. Dr. Wolfgang Rensch, Institut für Politikwissenschaft der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007 (24. Mai 2007)
- K-Drs. 017 Prof. Dr. Stefan Koriath, Institut für Politik und Öffentliches Recht der Universität München: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007 (24. Mai 2007)
- K-Drs. 018 Prof. Dr. Bernd Huber, Volkswirtschaftliches Institut der Ludwig Maximilians Universität München: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007 (25. Mai 2007)
- K-Drs. 019 Prof. Dr. Clemens Fuest, Seminar für Finanzwirtschaft der Universität zu Köln: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007 (25. Mai 2007)

- K-Drs. 020 Prof. Dr. Kai A. Konrad, Institut für Öffentliche Finanzen und Sozialpolitik der Freien Universität Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007 (25. Mai 2007)
- K-Drs. 021 Prof. Dr. Ulrich Häde, Lehrstuhl für Öffentliches Recht der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007 (25. Mai 2007)
- K-Drs. 022 Prof. Dr. Charles Beat Blankart, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Humboldt-Universität Berlin: „Wer soll für die Schulden von Bund und Ländern verantwortlich sein?“, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007 (25. Mai 2007)
- K-Drs. 023 Prof. Dr. Helmut Seitz, Lehrstuhl für Empirische Finanzwissenschaft und Finanzpolitik der Technischen Universität Dresden: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007 (28. Mai 2007)
- K-Drs. 024 Prof. Dr. Lars P. Feld, Lehrstuhl für Finanzwissenschaft am Alfred-Weber-Institut für Wirtschaftswissenschaften, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007 (28. Mai 2007)
- K-Drs. 025 Peter Müller, Ministerpräsident des Saarlandes: „Wege aus der Haushaltsnotlage – das Optionsmodell als Beitrag zur Reform der föderalen Finanzbeziehungen (Föderalismusreform II)“ (24. Mai 2007)
- K-Drs. 026 Prof. Dr. Thomas Lenk, Institut für Finanzen/ Finanzwissenschaft, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität Leipzig: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007 (30. Mai 2007)
- K-Drs. 027 Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner, Professor für Volkswirtschaftslehre und Ökonometrie an der Universität St. Gallen: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007 (27. Mai 2007)

- K-Drs. 028 Dr. Christian Müller, KOF Konjunkturforschungsstelle der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich: „Aspekte einer Schuldenbegrenzung nach helvetischem Vorbild“, Stellungnahme zur Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007 (25. Mai 2007)
- K-Drs. 029 Dr. Jürgen Kröger, Direktor für wirtschaftliche Studien und Forschung bei der EU-Kommission, Brüssel: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007 (4. Juni 2007)
- K-Drs. 030 Prof. Dr. Joachim Wieland LL.M., Fachbereich Rechtswissenschaft der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007 (7. Juni 2007)
- K-Drs. 031 Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider, Deutsches Institut für Föderalismusforschung e. V.: „Gestaltungsföderalismus statt Verwaltungsföderalismus“, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007 (7. Juni 2007)
- K-Drs. 032 Dr. Benjamin-Immanuel Hoff, Staatssekretär, Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz, Berlin: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007 (8. Juni 2007)
- K-Drs. 033 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007 (12. Juni 2007)
- K-Drs. 034 Univ.-Prof. Dr. Martin Junkernheinrich, Westfälische Wilhelms-Universität Münster: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007 (14. Juni 2007)
- K-Drs. 035 Anhörung von Sachverständigen zum Komplex „Finanzthemen“ am 22. Juni 2007 – Findhilfe zum Fragenkatalog (15. Juni 2007)
- K-Drs. 036 Winfried Kretschmann, Fraktionsvorsitzender der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landtag von Baden-Württemberg: „Überlegungen zur Föderalismusreform II“ (17. April 2007)

- K-Drs. 037 Fritz Kuhn, MdB, Anja Hajduk, MdB: „Grüne AG zur Föderalismuskommission II – 10 Thesen zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ (26. Juni 2007)
- K-Drs. 038 Fritz Kuhn, MdB, Anja Hajduk, MdB: Gutachten der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich, Konjunkturforschungsstelle, im Auftrag der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, „Eine Schuldenbremse für den deutschen Bundeshaushalt – Ein Vorschlag zur Reform der Haushaltsgesetzgebung“ (22. März 2007)
- K-Drs. 039 Ernst Burgbacher, MdB, Dr. Volker Wissing, MdB, Christian Ahrendt, MdB, Otto Fricke, MdB: „Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen – Beschluss des Bundesparteitages der FDP, Stuttgart, 15. - 17. Juni 2007“ (6. Juli 2007)
- K-Drs. 040 Fritz Kuhn, MdB, Anja Hajduk, MdB: „Gesetzentwurf der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum Zukunftshaushalt (Zukunftshaushaltsgesetz) inklusive des Begleitgesetzes zum Zukunftshaushaltsgesetz (Zukunftshaushaltsgesetz-Begleitgesetz)“ (3. Juli 2007)
- K-Drs. 041 Peter Harry Carstensen, Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein: „Thesen zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung II“ (30. Juni 2007)
- K-Drs. 042 Dr. Hans-Peter Friedrich (Hof), MdB: „Mögliche Neufassung einer Schuldengrenze“ (7. August 2007)
- K-Drs. 043 Benannte Sachverständige für die Anhörung zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007 (13. August 2007)
- K-Drs. 044 Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007 (23. August 2007)
- K-Drs. 045 Benannte Sachverständige für die Anhörung zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007 (6. September 2007)
- K-Drs. 046 Dr. Thilo Sarrazin, Senator für Finanzen des Landes Berlin: „Systematisierung und Vereinfachung der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern sowie der Steuergesetzgebung und -verwaltung – Überlegungen zur Neuordnung der Artikel 105 - 108 Grundgesetz“ (10. September 2007)

- K-Drs. 047 Bodo Ramelow, MdB, Dr. Axel Troost, MdB: „Föderalismusreform II für Einstieg in Entschuldung und nationalen Bildungspakt nutzen – Positionspapier zur Klausur der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bundesländer-Finanzbeziehungen“ (11. September 2007)
- K-Drs. 048 Walter Momper, Präsident des Abgeordnetenhauses von Berlin, Martin Kayenburg, Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landtages: „Berliner Erklärung der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente zur Föderalismusreform II: „Bundesstaatliche Finanzbeziehungen modernisieren – Gestaltungsföderalismus statt Beteiligungsföderalismus“ (31. August 2007)
- K-Drs. 049 Peter Müller, Ministerpräsident des Saarlandes: „Konstruktiver Wettbewerb der Länder durch Bewältigung der Altlastenproblematik und Stärkung der aufgabenadäquaten Finanzausstattung“ (11. September 2007)
- K-Drs. 050 Klemens Himpele: „Bildungsfinanzierung in Deutschland: Probleme und Lösungsansätze“, zugeleitet von Kommissionsmitglied Bodo Ramelow, MdB, in Ergänzung zu K-Drs. 047 (12. September 2007)
- K-Drs. 051 Dr. Thilo Sarrazin, Senator für Finanzen des Landes Berlin: „Systematisierung und Vereinfachung der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern sowie der Steuergesetzgebung und -verwaltung“, Impulsreferat bei der Klausurtagung der Föderalismuskommission II am 13./14.9.2007 in Berlin, Folien in Ergänzung zu K-Drs. 046 (17. September 2007)
- K-Drs. 052 Staatsrat Dr. Robert Heller, Senatskanzlei Freie und Hansestadt Hamburg: „Vergleichbarkeit der Haushaltsdarstellung und vergleichbare Datengrundlagen – Impulsreferat bei der Klausurtagung der Föderalismuskommission II am 13./14.9.2007 in Berlin“ (17. September 2007)
- K-Drs. 053 Sitzungskalender 1. Halbjahr 2008 (19. September 2007)
- K-Drs. 054 Lothar Spielhoff, Präsident des Rechnungshofs der Freien Hansestadt Bremen: Stellungnahme der Landesrechnungshöfe zur öffentlichen Anhörung zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007 (20. September 2007)

- K-Drs. 055 Prof. Dr. Dieter Engels, Präsident des Bundesrechnungshofs:
„Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und
Ländern – Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungs-
hofs als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der
Verwaltung“ (27. September 2007)
- K-Drs. 056 Prof. Dr. Ingolf Deubel, Minister der Finanzen des Landes
Rheinland-Pfalz: „Der Stabilisierungsfonds: Ausgleich
konjunktureller Schwankungen, Abbau struktureller Defizite
und Bewältigung von Haushaltskrisen“ (28. September 2007)
- K-Drs. 057 Prof. Dr. Ingolf Deubel, Minister der Finanzen des Landes
Rheinland-Pfalz: „Mehr Steuerautonomie der Bundesländer?
Sind die notwendigen Voraussetzungen erfüllbar?“, Nach-
druck aus Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften
(ZSE) Jahrgang V (2007), Nr. 2, S. 218-234
(28. September 2007)
- K-Drs. 058 Prof. Dr. Hans-Günter Henneke: „Der Bund und die Kommun-
en – Aufgaben- und Finanzbeziehungen an den Beispielen
SGB II, SGB VIII und SGB XII“, Beitrag für Niedersächsische
Verwaltungsblätter, Heft 1/2008, zugeleitet von Hans Jörg
Duppré, Präsident des Deutschen Landkreistages
(10. Oktober 2007)
- K-Drs. 059 Prof. Dr. Hans-Günter Henneke: „Steuerbeteiligung der Kreise
– ein notwendiges Element einer soliden Basis für Kommunal-
finanzen“, Der Landkreis 4-5/2006, S. 251-257, zugeleitet von
Hans Jörg Duppré, Präsident des Deutschen Landkreistages
(10. Oktober 2007)
- K-Drs. 060 Prof. Dr. Günter Dannemann: „Probleme der Föderalismusre-
form II“, Verwaltung und Management, 13. Jg. (2007), Heft 4,
S. 176-184, zugeleitet von Kommissionsmitglied Volker
Kröning, MdB (10. Oktober 2007)
- K-Drs. 061 Dr. Jürgen Huber, Aufsichtsratsvorsitzender
der Verkehrsinfrastruktur-Finanzierungsgesellschaft (VIFG):
Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den
Verwaltungsthemen am 8. November 2007 (11. Oktober 2007)
- K-Drs. 062 Matthias Wohltmann: „Entwicklung der Kreisfinanzen“, Der
Landkreis 4-5/2007, S. 210-288, zugeleitet von Hans Jörg
Duppré, Präsident des Deutschen Landkreistages
(12. Oktober 2007)

- K-Drs. 063 Matthias Kammer, Vorstandsvorsitzender Dataport: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007 (15. Oktober 2007)
- K-Drs. 064 Prof. Dr. Hermann Hill, Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft und Öffentliches Recht an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007 (15. Oktober 2007)
- K-Drs. 065 Prof. Dr. Bodo Pieroth, Institut für Öffentliches Recht und Politik der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007 (16. Oktober 2007)
- K-Drs. 066 Prof. Dr. Christian Calliess, Institut für Völker- und Europarecht der Georg-August-Universität Göttingen: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007 (15. Oktober 2007)
- K-Drs. 067 Anhörung von Sachverständigen zum Komplex „Verwaltungsthemen“ am 8. November 2007 - Findhilfe zum Fragenkatalog (18. Oktober 2007)
- K-Drs. 068 Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis, Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007 (18. Oktober 2007)
- K-Drs. 069 Roland Schäfer, Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes: „Statement des Deutschen Städte- und Gemeindebundes und des Deutschen Städtetages zur Sitzung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen am 11. Oktober 2007“ (11. Oktober 2007)
- K-Drs. 070 RA Prof. Dr. Jochen Schneider: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007 (19. Oktober 2007)
- K-Drs. 071 Prof. Dr. Marcel Thum, Fakultät Wirtschaftswissenschaften der Technischen Universität Dresden: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007 (20. Oktober 2007)

- K-Drs. 072 Prof. Dr. Martin Burgi, Juristische Fakultät der Ruhr-Universität Bochum: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007 (18. Oktober 2007)
- K-Drs. 073 Prof. Dr. Werner Jann, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät der Universität Potsdam: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007 (23. Oktober 2007)
- K-Drs. 074 Prof. Dr. Joachim Wieland LL.M., Fachbereich Rechtswissenschaft der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007 (24. Oktober 2007)
- K-Drs. 075 Prof. Dr. Helmut Seitz, Lehrstuhl für Empirische Finanzwissenschaft und Finanzpolitik der Technischen Universität Dresden: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007 (29. Oktober 2007)
- K-Drs. 076 Henrik Riedel, KPMG Deutsche Treuhand-Gesellschaft: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007 (15. Oktober 2007)
- K-Drs. 077 Prof. Dr. Andreas Fisahn, Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Bielefeld: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007 (29. Oktober 2007)
- K-Drs. 078 Prof. Dr. Joachim Jens Hesse, Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007 (24. Oktober 2007)
- K-Drs. 079 Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider, Deutsches Institut für Föderalismusforschung e. V.: „Selbstbestimmungsföderalismus statt Mitbestimmungsföderalismus“, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007 (29. Oktober 2007)
- K-Drs. 080 Bundesministerium der Finanzen und Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister: „Ergänzende Antworten auf die finanzstatistischen Fragen 134, 135, 197 und 198 des Fragenkatalogs (siehe K-Drs. 011) für die öffentliche Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007“ (28. September 2007)

- K-Drs. 081 Michael Holzhey, KCW GmbH: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007 (31. Oktober 2007)
- K-Drs. 082 Prof. Dr. Peter M. Huber, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie der Ludwig-Maximilians-Universität München: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007 (8. November 2007)
- K-Drs. 083 Anhörung von Sachverständigen zum Komplex „Verwaltungsthemen“ am 8. November 2007 – Findhilfe zum Fragenkatalog (12. November 2007)
- K-Drs. 084 Christian Ude, Präsident des Deutschen Städtetages: „Kommunale Aspekte in der Föderalismusreform II – Stellungnahme des Deutschen Städtetages zu den Themen „Finanzen“ und „Modernisierte Formen der Zusammenarbeit im Bundesstaat““ (31. Oktober 2007)
- K-Drs. 085 Antwort des Deutschen Städtetages auf finanzstatistische Fragen von Kommissionsmitglied Volker Kröning, MdB (16. November 2007)
- K-Drs. 086 Antwort des Deutschen Städte- und Gemeindebundes auf finanzstatistische Fragen von Kommissionsmitglied Volker Kröning, MdB (23. November 2007)
- K-Drs. 087 Dieter Vesper, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK): „Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen – Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung“, IMK Policy Brief November (2) 2007, zugeleitet von Kommissionsmitglied Bodo Ramelow, MdB (30. November 2007)
- K-Drs. 088 Jochen-Konrad Fromme, MdB: „Stopp der Staatsverschuldung: Der dritte Weg“, ZRP 8/2007, S. 263-265 (5. Dezember 2007)
- K-Drs. 089 Antwort des Deutschen Landkreistages auf finanzstatistische Fragen von Kommissionsmitglied Volker Kröning, MdB (4. Dezember 2007)

- K-Drs. 090 Staatsrat Dr. Robert Heller, Senatskanzlei Freie und Hansestadt Hamburg: „Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Grundlage für die freiwillige, kooperative Erledigung von Aufgaben durch Verwaltungsverbände von Ländern und Kommunen im Bereich der Informationstechnologie“, erweiterte Fassung des Impulsreferates bei der Klausurtagung der Föderalismuskommission II am 6./7.12.2007 in Berlin (10. Dezember 2007)
- K-Drs. 091 Winfried Kretschmann, Fraktionsvorsitzender der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landtag von Baden-Württemberg: „Nur eine Lösung im Paket hat eine Chance – Vorschläge zur Begrenzung der Neuverschuldung, Finanzierung eines Altschuldenfonds, Steuerautonomie der Länder und Neuordnung des Länderfinanzausgleichs“ (9. Januar 2008)
- K-Drs. 092 Martin Kayenburg, Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landtages: „Gemeinsame Position der Vertreter der Landtage: Verschuldung begrenzen, Altschulden bewältigen, Finanzausstattung aufgabengerecht gestalten – Landtage stärken“ (15. Januar 2008)
- K-Drs. 093 Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens, Beschluss des Haushaltsausschusses zu TOP 3 der 61. Sitzung des Haushaltsausschusses am 23. Januar 2008, zugeleitet von Kommissionsmitglied Volker Kröning, MdB (23. Januar 2008)
- K-Drs. 094 Fraktion der FDP: „Ausstieg aus dem Schuldenstaat – Einstieg in mehr Generationengerechtigkeit“, Beschluss der FDP-Bundestagsfraktion vom 12. Februar 2008 (12. Februar 2008)
- K-Drs. 095 Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: „Schuldenbremse und solidarische Entschuldung – Vorschlag der Bund-Länder-Arbeitsgruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN“ (20. Februar 2008)
- K-Drs. 096 Peer Steinbrück, Bundesminister der Finanzen: Ausarbeitungen zum Modell einer neuen Schuldenregel und eines Verfahrens zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (25. Februar 2008)
- K-Drs. 097 Fraktion der CDU/CSU: „Schuldenbremse für Deutschland – Beschluss der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 11. März 2008“ (11. März 2008)

- K-Drs. 098 Dr. Wolfgang Schäuble, MdB, Bundesminister des Innern:
„Verbesserung der staatlichen Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Verwaltung von Bund und Ländern – Position der Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“, Ergänzung zu K-Drs. 005 (27. März 2008)
- K-Drs. 099 Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz, Bundesministerium der Finanzen, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: „Die Vereinbarkeit innerstaatlicher Kooperationsformen mit dem EG-Vergaberecht – Überlegungen zu einer grundsätzlichen Regelung der Verwaltungszusammenarbeit aus vergaberechtlicher Sicht“ (19. März 2008)
- K-Drs. 100 Offener Brief der Vertreter der Landtage und der unterzeichnenden Stellvertreter in der Föderalismuskommission II: „Nur eine gemeinsame Lösung hat eine Chance!“ (1. April 2008)
- K-Drs. 101 Prof. Dr. Hans-Günter Henneke: „Arge-Regelungsprobleme: Wege zu einer verfassungskonformen SGB II-Organisation“, Der Landkreis 4-5/2008, S. 163-166;
- Prof. Dr. Hans-Günter Henneke: „Hat das BVerfG die Trägerschaft im SGB II durch die Bundesagentur einerseits und die Kommunen andererseits bestätigt?“, Der Landkreis 4-5/2008, S. 167-171;
- beide Ausarbeitungen zugeleitet von Hans Jörg Duppré, Präsident des Deutschen Landkreistages (4. April 2008)
- K-Drs. 102 Arbeitsgruppe „Haushaltsanalyse der Bundesländer Bremen, -neu- Saarland und Schleswig-Holstein“ der Föderalismuskommission II: „Bericht der AG Haushaltsanalyse Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein“ (15. April 2008)
- K-Drs. 103 Peter Altmaier, Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium des Innern: „Ergebnisvermerk Workshop des Bundesministeriums des Innern und des Forum of Federations zum Benchmarking der öffentlichen Verwaltungen in föderalen Staaten am 15. Februar 2008 in Berlin“ (17. April 2008)

- K-Drs. 104 Dr. Helmut Linssen, Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen: „Position des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen zur Bundessteuerverwaltung“ (1. Februar 2008)
- K-Drs. 105 Forschungsstelle Finanzpolitik des Vereins zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung in der Freien Hansestadt Bremen e.V.: „Bremen trotz Wirtschaftswachstums abhängiger vom Länderfinanzausgleich“, Finanzpolitik Aktuell Nr. 21, April 2008, zugeleitet von Kommissionsmitglied Volker Kröning, MdB (23. April 2008)
- K-Drs. 106 Peter Harry Carstensen, Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein: Schreiben bzgl. Weiterentwicklung des Vorschlags des Landes Schleswig-Holstein zur Einrichtung eines Altschuldenfonds, Ergänzung zu K-Drs. 041 (23. April 2008)
- K-Drs. 107 Roland Koch, Ministerpräsident des Landes Hessen: „Hessisches Modell zur Lösung des Verschuldungsproblems: Aufgabenfinanzierung auf Kosten zukünftiger Generationen beenden – Generationenvertrag für einen Weg aus der Schuldenfalle“ (23. April 2008)
- K-Drs. 108 Sitzungskalender (24. April 2008)
- K-Drs. 109 Bundesministerium der Finanzen: „Positionspapier zur Notwendigkeit weiterer gesetzlicher Befugnisse des Bundes zur Steigerung der Effizienz der Steuerverwaltung“, Ergänzung zum Vortrag von Bundesfinanzminister Peer Steinbrück in der 13. Kommissionssitzung am 24. April 2008 (28. April 2008)
- K-Drs. 110 Bundesrechnungshof: Antwortschreiben des Präsidenten des Bundesrechnungshofes, Prof. Dr. Dieter Engels, auf das Schreiben des Finanzministers des Landes Nordrhein-Westfalen, Dr. Helmut Linssen, vom 30. November 2007 (K-Drs. 104) zum Thema Bundessteuerverwaltung (19. Dezember 2007)
- K-Drs. 111 Ministerium der Finanzen Rheinland Pfalz: „Projektion der Haushaltsentwicklung der Länder Schleswig-Holstein, Saarland und Bremen bis zum Jahr 2019“ (2. Mai 2008)

- K-Drs. 112 Dr. Albert von Mutius, Kieler Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik in Europa: „Grundsicherung für Arbeitsuchende unter einem Dach – Zur Strukturierung der SGB II-Verwaltung ohne Grundgesetzänderung“, Rechts- und verwaltungswissenschaftliches Gutachten, zugeleitet von Dr. Gerd Landsberg, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (5. Mai 2008)
- K-Drs. 113 Christoph Frank, Vorsitzender des Deutschen Richterbundes: Schreiben an Joachim Stünker, MdB, zum Thema „Zusammenlegung der Sozialgerichtsbarkeit mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit“, zugeleitet von Kommissionsmitglied Joachim Stünker, MdB (2. Mai 2008)
- K-Drs. 114 Winfried Kretschmann, Fraktionsvorsitzender der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landtag von Baden-Württemberg: „Altschuldenentlastungsfonds – Aktualisierung mit den Finanzdaten des Jahres 2007“, Ergänzung zu K-Drs. 091 (20. Mai 2008)
- K-Drs. 115 Deutscher Bundestag (16. Wahlperiode), Wortprotokoll der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes und des Arbeitsgerichtsgesetzes (BT-Drs. 16/7716) am 11. Februar 2008 (Prot. 16/76), zugeleitet von Kommissionsmitglied Joachim Stünker, MdB (28. Mai 2008)
- K-Drs. 116 FDP-Arbeitsgemeinschaft zur Föderalismusreform II: „Positionspapier – Themenkomplex Finanzthemen“, zugeleitet von den Kommissionsmitgliedern Ernst Burgbacher, MdB und Dr. Volker Wissing, MdB (5. Juni 2008)
- K-Drs. 117 Jens Böhrnsen, Präsident des Senats der Freien Hansestadt Bremen: Stellungnahme zur Vorbereitung auf die abschließende Aussprache zu den Erhebungen der AG „Haushaltsanalyse der Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein“ in der 14. Kommissionssitzung am 26. Juni 2008 (4. Juni 2008)
- K-Drs. 118 Michael Sommer, Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes: Schreiben vom 29. Mai 2008 an Joachim Stünker, MdB, zum Thema „Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten und Aufhebung der Gerichtskostenfreiheit für Sozialleistungsansprüche“, zugeleitet von Kommissionsmitglied Joachim Stünker, MdB (29. Mai 2008)

- K-Drs. 119 Ernst Burgbacher, MdB und Dr. Volker Wissing, MdB:
„Vorschläge zur Neuregelung des Artikels 29 Grundgesetz“
(12. Juni 2008)
- K-Drs. 120 Bundesverband Deutscher Banken: „Föderalismusreform
– Fünf Reformbausteine für die zweite Stufe“, zugeleitet von
Kommissionsmitglied Dr. Volker Wissing, MdB (18. Juni 2008)
- K-Drs. 121 Dr. Helmut Linssen, Finanzminister des Landes Nordrhein-
Westfalen, Georg Fahrenschon, Staatssekretär im Bayerischen
Staatsministerium der Finanzen: „Positionspapier von Nord-
rhein-Westfalen und Bayern zur Steigerung der Effizienz der
Steuerverwaltung“, Stellungnahme zu K-Drs. 109
(19. Juni 2008)
- K-Drs. 122 Rainer Speer, Minister der Finanzen des Landes Brandenburg:
Lösungsvorschläge für die Übertragung der Ertrags- und
Verwaltungskompetenz zur Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund
(9. Juni 2008)
- K-Drs. 123 AG Föderalismus II der CDU/CSU-Bundestagsfraktion:
„Aktualisierte Leitlinien der AG Föderalismus II der CDU/
CSU-Bundestagsfraktion“ (20. Juni 2008)
- K-Drs. 124 Dr. Thilo Sarrazin, Vorsitzender der Finanzministerkonferenz:
„Vorschlag zur Übertragung von Ertragshoheit und Verwal-
tungskompetenz der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund“
(19. Juni 2008)
- K-Drs. 125 Walter Momper, Vorsitzender der Konferenz der Präsidentin-
nen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente:
„Berliner Erklärung der Konferenz der Präsidentinnen und
Präsidenten der deutschen Landesparlamente vom
16. Juni 2008 zur Föderalismusreform II – Sicherung einer
zukunftsfähigen Haushaltspolitik der deutschen Länder
(19. Juni 2008)
- K-Drs. 126 Beschluss der Arbeitsgruppe Modernisierung des Haushalts-
und Rechnungswesens des Haushaltsausschusses des Deut-
schen Bundestages, in Ergänzung zu K-Drs. 093, zugeleitet von
Kommissionsmitglied Volker Kröning, MdB (27. Juni 2008)

- K-Drs. 127 Arbeitsgruppe der SPD-Fraktion in der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen: „Föderalismusreform II – Beschluss der SPD-Bundestagsfraktion (aufbauend auf den K-Drs. 096 und 098)“ (1. Juli 2008)
- K-Drs. 128 Dr. Peter Struck, MdB und Günther H. Oettinger, Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg: „Eckpunkte zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ (23. Juni 2008)
- K-Drs. 129 Prof. Dr. Armin Höland, Prof. Dr. Felix Welti, Dr. Bernard Braun, Dr. Petra Buhr: „Gutachten zu den Auswirkungen der Einführung einer allgemeinen Gebührenpflicht im sozialgerichtlichen Verfahren im Vergleich zur geltenden Rechtslage“, zugeleitet von stellvertretendem Kommissionsmitglied Ingrid Arndt-Brauer, MdB (2. Juli 2008)
- K-Drs. 130 Dr. Robert Heller, Staatsrat der Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg: „Verbindliche mehrjährige Finanzpläne als Steuerungsinstrument zur Gewährleistung einer wirkungsvollen Schuldenbegrenzung“ (7. Juli 2008)
- K-Drs. 131 Roland Koch, Ministerpräsident des Landes Hessen: Formulierungsempfehlungen für Verfassungsänderungen und staatsvertragliche Regelungen in Ergänzung zu K-Drs. 107 „Aufgabenfinanzierung auf Kosten zukünftiger Generationen beenden – Generationenvertrag für einen Weg aus der Schuldenfalle“ (15. August 2008)
- K-Drs. 132 Prof. Dr. Ingolf Deubel, Minister der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz: „Wirksame Verschuldungsgrenzen für Bund und Länder und Vermeidung von Haushaltsrisiken – Eckpunkte zur „Schuldenbremse“ für die Föderalismuskommission II auf Basis der Arbeiten der SPD-Projektgruppe Nachhaltige Finanzpolitik“ (1. September 2008)
- K-Drs. 133 Ernst Burgbacher, MdB und Dr. Volker Wissing, MdB: Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Finanzverfassung (Finanzverfassungsreformgesetz – FinanzVerfReformG) sowie Entwurf eines Begleitgesetzes zum Gesetz zur Reform der Finanzverfassung (FinanzVerfReformG-BegleitG) (2. September 2008)

- K-Drs. 134 Prof. Dr. Dr. h. c. Hans-Peter Schneider, Deutsches Institut für Föderalismusforschung e. V.: „Schuldenregelungen des Bundes für die Haushaltswirtschaft der Länder – Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen“, zugeleitet von Kommissionsmitglied Martin Kayenburg, Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landtages (3. September 2008)
- K-Drs. 135 Willi Stächele, Finanzminister des Landes Baden-Württemberg: Schreiben des Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg, Dr. Weingärtner, vom 1. August 2008 an den Finanzminister des Landes Baden-Württemberg zur Zusammenführung der Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit auf Länderebene (9. September 2008)
- K-Drs. 136 Christoph Frank, Vorsitzender des Deutschen Richterbundes: Schreiben an Joachim Stünker, MdB, zum Thema „Bereinigung des Systems der Rechtswegzuweisung“, zugeleitet von Kommissionsmitglied Joachim Stünker, MdB (18. September 2008)
- K-Drs. 137 Dr. Christoph Heydemann, Vorsitzender des BDVR (Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen): „Die Bereinigung der Rechtswegzuständigkeiten im Verwaltungsrecht“, zugeleitet von Kommissionsmitglied Dr. Günter Krings, MdB (22. September 2008)
- K-Drs. 138 Rolf Hüffer, Präsident des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs: Schreiben an den Bayerischen Staatsminister des Innern vom 16. September 2008 zum Thema Zusammenlegung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten, zugeleitet von Kommissionsmitglied Georg Fahrenschon, Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium der Finanzen (26. September 2008)
- K-Drs. 139 Bodo Ramelow, MdB: „Ein Vorschlag für eine Entlastung von Bund, Ländern und Kommunen – Goldreserven der Bundesbank für eine Teilentschuldung von Bund, Ländern und Kommunen nutzen“ (24. September 2008)
- K-Drs. 140 Christian Ude, Präsident des Deutschen Städtetages: „Beschlüsse der 370. Sitzung des Präsidiums des Deutschen Städtetages zum Stand der Beratungen in der Föderalismuskommission“ (6. Oktober 2008)

- K-Drs. 141 Dr. Harald Ringstorff, Ministerpräsident des Landes Mecklenburg-Vorpommern: Schreiben vom 17. September 2008 an die Bundeskanzlerin zu den Themenbereichen „Konsolidierungshilfen“ und „Steuerautonomie“, zugeleitet von Reinhard Meyer, Chef der Staatskanzlei des Landes Mecklenburg-Vorpommern (9. Oktober 2008)
- K-Drs. 142 Ernst Burgbacher, MdB und Dr. Volker Wissing, MdB: Schreiben an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zur Thematik der strukturellen Verschuldungskomponente (ohne Datum)
- K-Drs. 143 Jochen-Konrad Fromme, MdB: Schreiben vom 10. Oktober 2008 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. des Schreibens vom 2. Oktober 2008 von Staatssekretär Werner Gatzert, Bundesministerium der Finanzen (10. Oktober 2008)
- K-Drs. 144 Ortwin Runde, MdB: Schreiben vom 13. Oktober 2008 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. des Schreibens von MdB Jochen-Konrad Fromme vom 10. Oktober 2008 (K-Drs. 143) (13. Oktober 2008)
- K-Drs. 145 Fritz Kuhn, MdB: Schreiben an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. des weiteren Vorgehens der Kommission (21. Oktober 2008)
- K-Drs. 146 Brigitte Zypries, Bundesministerin der Justiz: „Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten des Kammergerichts und der Oberlandesgerichte der Bundesrepublik zum Thema Rechtswegvereinigung“ (24. Oktober 2008)
- K-Drs. 147 Volker Kröning, MdB: „Positionsbestimmungen der Deutschen Steuergewerkschaft und der Gewerkschaft ver.di zur Effizienzsteigerung im Steuervollzug“ (28. Oktober 2008)
- K-Drs. 148 Wolfgang Drexler, Erster stellvertretender Präsident des Landtages von Baden-Württemberg: „Stellungnahme zur vorgeschlagenen Übertragung der Ertragskompetenzen der Kraftfahrzeugsteuer und der Feuerschutzsteuer von den Ländern auf den Bund“ (29. Oktober 2008)

- K-Drs. 149 Ernst Burgbacher, MdB und Dr. Volker Wissing, MdB: Schreiben vom 31. Oktober 2008 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. des weiteren Vorgehens der Kommission (31. Oktober 2008)
- K-Drs. 150 Bodo Ramelow, MdB und Dr. Axel Troost, MdB: Schreiben vom 30. Oktober 2008 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zum Thema „Perspektive der Föderalismusreform II“ (30. Oktober 2008)
- K-Drs. 151 Fritz Rudolf Körper, MdB und Dr. Wolfgang Schäuble, MdB, Bundesminister des Innern: Schreiben vom 19. November 2008 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zum Thema „Einführung einer relativen Mehrheit für Abstimmungen im Bundesrat“ (19. November 2008)
- K-Drs. 152 Bodo Ramelow, MdB: Schreiben vom 1. Dezember 2008 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. des Vorschlags von Dr. Wolfgang Schäuble, MdB, Bundesminister des Innern und Fritz Rudolf Körper, MdB, zur Änderung des Grundgesetzes (K-Drs. 151) (1. Dezember 2008)
- K-Drs. 153 Dr. Ralf Stegner, Fraktionsvorsitzender der SPD-Landtagsfraktion Schleswig-Holstein: Schreiben vom 12. Dezember 2008 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. Änderung der Abstimmungsmodalitäten im Bundesrat (12. Dezember 2008)
- K-Drs. 154 Jens Böhrnsen, Präsident des Senats der Freien Hansestadt Bremen: Schreiben an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. Konsolidierungshilfen (20. Januar 2009)
- K-Drs. 155 Fraktion DIE LINKE. im Deutschen Bundestag: „Den solidarischen Föderalismus bewahren und erneuern“, Beschluss der Fraktion DIE LINKE. im Deutschen Bundestag vom 23. September 2008 (21. Januar 2009)

- K-Drs. 156 Volker Kröning, MdB: Schreiben vom 21. Januar 2009 an die Vorsitzenden und Mitglieder der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. Mehrheiten für Änderung des Grundgesetzes (22. Januar 2009)
- K-Drs. 157 Dr. Wolfgang Schäuble, MdB, Bundesminister des Innern und Fritz Rudolf Körper, MdB: Diskussionsentwurf der Bundesministerin für Gesundheit, Ulla Schmidt, MdB, vom 3. Dezember 2008 für ein Gesetz zur Einrichtung eines Nationalen Krebsregisters (19. Januar 2009)
- K-Drs. 158 Peter Müller, Ministerpräsident des Saarlandes: Schreiben vom 30. Januar 2009 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. 17. Sitzung der Föderalismuskommission II am 5. Februar 2009 (30. Januar 2009)
- K-Drs. 159 PD Dr. Thorsten Siegel: „Regelungsoptionen im IT-Bereich durch die Föderalismusreform II“, Vorabdruck aus: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 5/2009, S. 181-187, zugeleitet von Kommissionsmitglied Fritz-Rudolf Körper, MdB (ohne Datum)
- K-Drs. 160 Martin Kayenburg, Präsident des Landtages von Schleswig-Holstein, Dr. Ralf Stegner, Fraktionsvorsitzender der SPD-Landtagsfraktion Schleswig-Holstein, Winfried Kretschmann, Fraktionsvorsitzender der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landtag von Baden-Württemberg, Dr. Matthias Röbler, Staatsminister a.D., Wolfgang Drexler, Vizepräsident des Landtags von Baden-Württemberg: „Erklärung der Vertreter der Landtage“ (ohne Datum)
- K-Drs. 161 Erwin Sellering, Ministerpräsident des Landes Mecklenburg-Vorpommern: Schreiben vom 9. Februar 2009 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. Nachbesserungen bei der Ausgestaltung der Konsolidierungshilfen (9. Februar 2009)

- K-Drs. 162 Willi Stächele, Finanzminister des Landes Baden-Württemberg, Georg Fahrenschon, Staatsminister der Finanzen des Freistaates Bayern, Dr. Helmut Linssen, Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen: Schreiben an die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. Formulierung für eine LFA-neutrale Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer auf die Länder (10. Februar 2009)
- K-Drs. 163 Willi Stächele, Finanzminister des Landes Baden-Württemberg: Schreiben vom 10. Februar 2009 an die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. Formulierung für eine LFA-neutrale Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für die Grunderwerbsteuer auf die Länder (10. Februar 2009)
- K-Drs. 164 Christian Ude, Präsident des Deutschen Städtetages: Schreiben an die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. Stellungnahme zu den Vorschlägen der Föderalismuskommission vom 5. Februar 2009 (9. Februar 2009)
- K-Drs. 165 Georg Fahrenschon, Staatsminister der Finanzen des Freistaates Bayern, in Abstimmung mit den Ländern Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz: Entwurf für eine „Gemeinsame Entschließung von Bund und Ländern: Neuregelung Schuldengrenze ab 2020 – Deckungsquotenregelung im Grundgesetz“ (ohne Datum)
- K-Drs. 166 Hans Jörg Duppré, Präsident des Deutschen Landkreistages: Schreiben vom 11. Februar 2009 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. Auswirkung der geplanten Schuldenregel für Bund und Länder in Art. 109 Absatz 3 S. 1 Grundgesetz für die Kommunen (11. Februar 2009)
- K-Drs. 167 Bodo Ramelow, MdB: Schreiben vom 12. Februar 2009 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. verfassungsrechtlicher Bedenken zur geplanten Schuldenregel für die Länder (12. Februar 2009)

- K-Drs. 168 Fritz Rudolf Körper, MdB: Schreiben vom 11. Februar 2009 an die Mitglieder der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. Anhörung des Bundesministeriums für Gesundheit am 16. Februar 2009 zum Diskussionsentwurf für ein Gesetz zur Einrichtung eines Nationalen Krebsregisters (Nationales Krebsregistergesetz – NKRG) (11. Februar 2009)
- K-Drs. 169 Martin Kayenburg, Präsident des Landtages von Schleswig-Holstein, Dr. Ralf Stegner, Fraktionsvorsitzender der SPD-Landtagsfraktion Schleswig-Holstein, Winfried Kretschmann, Fraktionsvorsitzender der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landtag von Baden-Württemberg: „Antrag der Vertreter der Landtage in der Föderalismuskommission II“ (ohne Datum)
- K-Drs. 170 Prof. Dr. Gerhard Klippstein, Rektor der Fachhochschule des Mittelstands Bielefeld, Prof. Dr. Thomas Pfeiffer: Beantwortung der Frage 51 aus dem Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007, zugeleitet von Kommissionsmitglied Dr. Günter Krings, MdB (6. November 2008)
- K-Drs. 171 Ortwin Runde, MdB: Schreiben vom 25. Februar 2009 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und an die Teilnehmer der Interims-Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der 19. Kommissionssitzung am 5. März 2009 bzgl. „Unterlagen für die Interims-Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der abschließenden Sitzung der Föderalismuskommission II und im Widerspruch zum bisherigen Kommissionsergebnis stehende Aussagen dort“ (25. Februar 2009)
- K-Drs. 172 Peter Müller, Ministerpräsident des Saarlandes: Schreiben vom 25. Februar 2009 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. Rahmenbedingungen für Konsolidierungshilfen (25. Februar 2009)
- K-Drs. 173 Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Ausschuss für Gesundheit: Wortprotokoll der 145. Sitzung des Ausschusses für Gesundheit am 5. Juni 2002 - Öffentliches Expertengespräch zum Krebsregistergesetz und den seit seinem Inkrafttreten am 1. Januar 1995 gesammelten Erfahrungen, zugeleitet von Kommissionsmitglied Fritz Rudolf Körper, MdB (ohne Datum)

K-Drs. 174 Dr. Peter Struck, MdB und Günther H. Oettinger, Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg: Beschlüsse der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vom 5. März 2009 (16. März 2009)

7 Arbeitsunterlagen

- AU 001 Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007 (28. März 2007)
- AU 002 Joachim Poß, MdB: Ergänzungen zum Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007 (28. März 2007)
- AU 003 Petra Merkel, MdB: Ergänzungen zum Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007 (29. März 2007)
- AU 004 Reinhard Meyer, Chef der Staatskanzlei des Landes Mecklenburg-Vorpommern: Schreiben vom 27. März 2007 an das Sekretariat der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu den Themen bundesstaatlicher Finanzausgleich und Solidarpakt II, mit Anlage „Ergebnisprotokoll der 33. Regionalkonferenz der Regierungschefs der ostdeutschen Länder am 30. November in Merseburg“ (27. März 2007)
- AU 005 Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007. Zur internen Verwendung auf Wunsch aus der Mitte der Kommission als Arbeitshilfe erstellte Arbeitsunterlage. Sie enthält zur einfacheren Zuordnung Fußnotenverweise auf die einzelnen Fragesteller des in K-Drs. 011 veröffentlichten Fragenkatalogs (9. Mai 2007)
- AU 006 Ulrich van Suntum und Klaus Hafemann: „Effizienter Steuerverbund statt korrigierenden Finanzausgleichs – ein Vorschlag zur Neuordnung der Bund-Länder-Einnahmenverteilung“, vorläufige Fassung für Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung, Nr. 19 (2007), zugeleitet von Jochen-Konrad Fromme, MdB, zur weiteren Vorbereitung der Anhörung am 22. Juni 2007 (10. Mai 2007)

- AU 007 Bundesministerium der Finanzen: Schreiben vom 16. Mai 2007 an das Sekretariat der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. der Beantwortung finanzstatistischer Fragen (16. Mai 2007)
- AU 008 Anhörung von Sachverständigen zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007 – Findhilfe zum Fragenkatalog (31. Mai 2007)
- AU 009 Manfred Plaetrich, Vorsitzender der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder: Schreiben vom 31. Mai 2007 an die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. Gutachten der Rechnungshöfe zu Verwaltungsthemen, mit Anlage „Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder fordern Stopp der Staatsverschuldung“ (31. Mai 2007)
- AU 010 Anhörung von Sachverständigen zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007 – Findhilfe zum Fragenkatalog (6. Juni 2007)
- AU 011 Anhörung von Sachverständigen zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007 – Findhilfe zum Fragenkatalog (12. Juni 2007)
- AU 012 Anhörung von Sachverständigen zu den Finanzthemen am 22. Juni 2007 – Erweiterte Findhilfe zum Fragenkatalog (15. August 2007)
- AU 013 Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007 (23. August 2007)
- AU 014 Anhörung von Sachverständigen zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007 – Findhilfe zum Fragenkatalog (23. Oktober 2007)
- AU 015 Anhörung von Sachverständigen zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007 – Findhilfe zum Fragenkatalog (26. Oktober 2007)
- AU 016 Anhörung von Sachverständigen zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007 – Findhilfe zum Fragenkatalog (1. November 2007)

- AU 017 Bundesrechnungshof: Übersicht mit den finanziellen Eckdaten zu den im Gutachten „Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern“ (K-Drs. 055) des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung behandelten Themenkomplexen (20. November 2007)
- AU 018 Anhörung von Sachverständigen zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007 – Erweiterte Findhilfe zum Fragenkatalog (3. Dezember 2007)
- AU 019 Dr. Thilo Sarrazin, Senator für Finanzen des Landes Berlin: Schreiben vom 16. Januar 2008 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. der Abfrage zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung (16. Januar 2008)
- AU 020 Peer Steinbrück, Bundesminister der Finanzen: Schreiben vom 25. Januar 2008 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. der Abfrage zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung (25. Januar 2008)
- AU 021 Karoline Linnert, Senatorin der Finanzen der Freien Hansestadt Bremen: Schreiben vom 29. Januar 2008 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. der Abfrage zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung (29. Januar 2008)
- AU 022 Peter Jacoby, Minister der Finanzen des Saarlandes: Schreiben vom 30. Januar 2008 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. der Abfrage zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung (30. Januar 2008)
- AU 023 Dr. Helmut Linssen, Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen: Schreiben vom 30. Januar 2008 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. der Abfrage zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung (30. Januar 2008)

- AU 024 Stanislaw Tillich, Staatsminister der Finanzen des Freistaates Sachsen: Schreiben vom 1. Februar 2008 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. der Abfrage zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung (1. Februar 2008)
- AU 025 Prof. Dr. Ingolf Deubel, Minister der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz: Schreiben vom 1. Februar 2008 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. der Abfrage zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung (1. Februar 2008)
- AU 026 Karlheinz Weimar, Minister der Finanzen des Landes Hessen: Schreiben vom 31. Januar 2008 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. der Abfrage zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung (31. Januar 2008)
- AU 027 Dr. Thilo Sarrazin, Vorsitzender der Finanzministerkonferenz: Schreiben vom 31. Januar 2008 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. Vorschläge des Bundes zur Umgestaltung der Kraftfahrzeugsteuer (31. Januar 2008)
- AU 028 Dr. Thilo Sarrazin, Vorsitzender der Finanzministerkonferenz: Schreiben vom 31. Januar 2008 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. der Abfrage zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung (31. Januar 2008)
- AU 029 Rudolf Zeeb, Finanzstaatssekretär im Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg: Schreiben vom 4. Februar 2008 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. der Abfrage zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung (4. Februar 2008)

- AU 030 Rainer Wiegard, Finanzminister des Landes Schleswig-Holstein: Schreiben vom 5. Februar 2008 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. der Abfrage zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung (5. Februar 2008)
- AU 031 Sigrid Keler, Finanzministerin des Landes Mecklenburg-Vorpommern: Schreiben vom 30. Januar 2008 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. der Abfrage zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung (30. Januar 2008)
- AU 032 Hartmut Möllring, Finanzminister des Landes Niedersachsen: Schreiben vom 29. Januar 2008 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. der Abfrage zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung (29. Januar 2008)
- AU 033 Birgit Diezel, Finanzministerin des Freistaates Thüringen: Schreiben vom 30. Januar 2008 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. der Abfrage zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung (30. Januar 2008)
- AU 034 Erwin Huber, Staatsminister der Finanzen des Freistaates Bayern: Schreiben vom 1. Februar 2008 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. der Abfrage zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung (1. Februar 2008)
- AU 035 Gerhard Stratthaus, Finanzminister des Landes Baden-Württemberg: Schreiben vom 1. Februar 2008 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. der Abfrage zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung (1. Februar 2008)

- AU 036 Jens Bullerjahn, Minister der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt: Schreiben vom 11. Februar 2008 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. der Abfrage zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung (11. Februar 2008)
- AU 037 -neu- Synopse zur finanzstatistischen Abfrage der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Entwicklung der Verschuldung von Bund und Ländern vom 17. September 2007 sowie zur ergänzenden Abfrage zur Bewertung von Indikatoren vom 6. Dezember 2007 (3. März 2008)
- AU 038 Lothar Spielhoff, Präsident des Rechnungshofs der Freien Hansestadt Bremen: Schreiben vom 18. Februar 2008 bzgl. Stellungnahme der Landesrechnungshöfe zu den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofs über die Einführung einer Bundessteuerverwaltung (18. Februar 2008)
- AU 039 Dr. Robert Heller, Staatsrat der Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg: Schreiben vom 26. Februar 2008 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. der Abfrage zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung (26. Februar 2008)
- AU 040 -neu- Bericht des Fachdiskurses 2: Ausgabenautonomie, Standards – strukturell und sektoral – Abweichungsrechte und Bandbreiten (Arbeit/Soziales, Justizthemen, Sonstiges) (6. März 2008)
- AU 041 Bericht des Fachdiskurses 3: Steuerverwaltung, Verkehr und Sonstiges (5. März 2008)
- AU 042 Bericht des Fachdiskurses 1: Verwaltungskooperation, Benchmarking, IT und Sonstiges (6. März 2008)
- AU 043 Fachdiskurs 1: Zusammengeführte Fachdiskursunterlagen (11. März 2008)
- AU 044 Fachdiskurs 2: Zusammengeführte Fachdiskursunterlagen (11. März 2008)
- AU 045 Fachdiskurs 3: Zusammengeführte Fachdiskursunterlagen (11. März 2008)

- AU 046 Volker Kröning, MdB: Formulierungsvorschlag für ein Zusatzgutachten „Delegation des Steuervollzugs durch ein Land an den Bund bzw. durch ein Land an ein anderes Land – Optionsmodelle“ (23. April 2008)
- AU 047 Sylvia Bretschneider, Präsidentin des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern: „Beratende Äußerung des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“, Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 5/1450, 7. Mai 2008 (3. Juni 2008)
- AU 048 Dr. Thilo Sarrazin, Senator für Finanzen des Landes Berlin: Schreiben vom 13. Februar 2009 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. Eckpunkte eines Staatsvertrages zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (13. Februar 2009)
- AU 049 Dr. Thilo Sarrazin, Senator für Finanzen des Landes Berlin: Schreiben vom 2. März 2009 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. Formulierungsvorschlag zur Finanzierung des Länderanteils an den Konsolidierungshilfen (2. März 2009)
- AU 050 Dr. Thilo Sarrazin, Senator für Finanzen des Landes Berlin: Schreiben vom 2. März 2009 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Steuerquote (2. März 2009)
- AU 051 Dr. Helmut Linssen, Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen: Schreiben vom 3. März 2009 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. Formulierungsvorschlag für Übergang der Verwaltungskompetenz bei der Versicherungs- und Feuerschutzsteuer auf den Bund (3. März 2009)
- AU 052 Dr. Peter Struck, MdB und Günther H. Oettinger, Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg: „Vorsitzendenpapier für die abschließende Sitzung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen am 5. März 2009 im Bundesrat“ (5. März 2009)

- AU 053 Bodo Ramelow, MdB: Antrag bzgl. Einfügung eines Artikels 109b Grundgesetz (neu) für die 19. Sitzung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen am 5. März 2009 (5. März 2009)
- AU 054 Bundesministerium der Finanzen, Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz: Ergänzungsgutachten zu Artikel 109 Grundgesetz (neu), in dem die in der Anlage zu K-Drs. 096 vertretene verfassungsrechtliche Beurteilung im Hinblick auf die von der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen beschlossene Neufassung des Artikels 109 Grundgesetz bestätigt wird (11. Februar 2009)
- AU 055 Jochen-Konrad Fromme, MdB: Schreiben vom 4. März 2009 an die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. Ergänzungsantrag zu Artikel 115 Grundgesetz und Ausführungsgesetz (4. März 2009)

8 Bericht der Arbeitsgruppe zur Analyse der Haushaltsstrukturen der Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein

- K-Drs. 102 -neu- Arbeitsgruppe „Haushaltsanalyse der Bundesländer Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein“ der Föderalismuskommission II: „Bericht der AG Haushaltsanalyse Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein“ (15. April 2008)
- Ergebnis- vermerk Gesprächsrunde im Finanzministerium Baden-Württemberg am 28. Februar 2008 (6. März 2008)
- Ergebnis- vermerk Gesprächsrunde im Bundesrat am 14. März 2008 (19. März 2008)
- Ergebnis- vermerk Gesprächsrunde im Bundesrat am 2. April 2008 (4. April 2008)
- Ergebnis- vermerk Gesprächsrunde in der Deutschen Bundesbank am 10. April 2008 (17. April 2008)

- 9 Fachdiskursunterlagen**
- 9.1 *Fachdiskurs 1***
(Verwaltungskooperation, Benchmarking, IT und Sonstiges)
- AU 042 Bericht des Fachdiskurses 1: Verwaltungskooperation, Benchmarking, IT und Sonstiges (6. März 2008)
- AU 043 Fachdiskurs 1: Zusammengeführte Fachdiskursunterlagen (11. März 2008)
- 9.2 *Fachdiskurs 2***
(Ausgabenautonomie, Standards – strukturell und sektoral – Abweichungsrechte und Bandbreiten (Arbeit/Soziales, Justizthemen, Sonstiges))
- AU 040 -neu- Bericht des Fachdiskurses 2: Ausgabenautonomie, Standards – strukturell und sektoral – Abweichungsrechte und Bandbreiten (Arbeit/Soziales, Justizthemen, Sonstiges) (6. März 2008)
- AU 044 Fachdiskurs 2: Zusammengeführte Fachdiskursunterlagen (11. März 2008)
- 9.3 *Fachdiskurs 3***
(Steuerverwaltung, Verkehr und Sonstiges)
- AU 041 Bericht des Fachdiskurses 3: Steuerverwaltung, Verkehr und Sonstiges (5. März 2008)
- AU 045 Fachdiskurs 3: Zusammengeführte Fachdiskursunterlagen (11. März 2008)

10 Arbeitsgruppenunterlagen

10.1 *Arbeitsgruppe 1* ***(Frühwarnsystem, Konsolidierungshilfen, Schuldengrenze)***

- AG 1 - 01 Dr. Axel Troost, MdB: „Modellrechnungen für die Schuldenbremse – Fragen für die Arbeitsgruppe 1“ (07. Juli 2008)
- AG 1 - 02 Barbara Kisseler, Staatssekretärin, Chefin der Senatskanzlei des Landes Berlin: „Vorentwurf/Arbeitsmaterial zur Neufassung von Art. 109 Grundgesetz“ (16. Juli 2008)
- AG 1 - 03 Ernst Burgbacher, MdB und Dr. Volker Wissing, MdB: Schreiben vom 18. Juli 2008 an die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. Fragestellungen zum Thema Schuldenbremse (18. Juli 2008)
- AG 1 - 04 Hartmut Möllring, Finanzminister des Landes Niedersachsen: Schreiben vom 14. August 2008 an die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. der Einführung eines absoluten Neuverschuldungsverbotes (14. August 2008)
- AG 1 - 05 Staatsrat Dr. Robert Heller, Senatskanzlei/Finanzbehörde Freie und Hansestadt Hamburg: „Vorschlag für ein Gesetz zur Schaffung und Sicherung stabiler öffentlicher Haushalte“ (13. August 2008)
- AG 1 - 06 Peer Steinbrück, Bundesminister der Finanzen: Vorschläge zu den Themenbereichen „Vermeidung von Haushaltsnotlagen“ und „Konsolidierungshilfen“ (12. August 2008)
- AG 1 - 07 Werner Gatzert, Staatssekretär, Bundesministerium der Finanzen: „Ausarbeitungen zum Thema Schuldenregel“ (21. August 2008)
- AG 1 - 08 Dr. Helmut Linssen, Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen: Vorschläge für die Themenbereiche „Frühwarnsystem“ und „Verschuldungsregelungen“ (26. August 2008)

- AG 1 - 09 Jens Böhrnsen, Präsident des Senats der Freien Hansestadt Bremen und Peter Müller, Ministerpräsident des Saarlandes: „Gemeinsame Stellungnahme der Länder Berlin, Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein vom 28. August 2008 zu den vom Bundesministerium der Finanzen vorgelegten Eckpunkten für die Gewährung von Konsolidierungshilfen“ (1. September 2008)
- AG 1 - 10 Jochen-Konrad Fromme, MdB: „1. Formulierungsvorschlag für die Art. 109 und 115 Grundgesetz“ (1. September 2008)
- AG 1 - 11 Fritz Kuhn, MdB und Alexander Bonde, MdB:
1. „BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Eckpunkte für eine dauerhafte Schuldenbegrenzung“
 2. Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Handlungsfähigkeit von Haushaltspolitik in der Zukunft (BT-Drs. 16/5955)
 3. Entwurf eines Begleitgesetzes zum Gesetz zur Sicherung der Handlungsfähigkeit von Haushaltspolitik in der Zukunft (BT-Drs. 16/5954) (2. September 2008)
- AG 1 - 12 Hans Jörg Duppré, Präsident des Deutschen Landkreistages: „Stellungnahme zu den Beratungen der AG 1 der Föderalismuskommission II – Schuldengrenze, Frühwarnsystem, Konsolidierungshilfen“ (5. September 2008)
- AG 1 - 13 Staatsrat Dr. Robert Heller, Senatskanzlei/Finanzbehörde Freie und Hansestadt Hamburg: Schreiben vom 10. September 2008 an das Bundesministerium der Finanzen, Herrn Staatssekretär Werner Gatzer, bzgl. Vorschlag des BMF für eine „Konsolidierungshilfe“ vom 12. August 2008 (AG 1-006) (10. September 2008)
- AG 1 - 14 Arbeitsgruppe 1 – Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes (Synopse zu Artikel 109, 111 und 125d Grundgesetz) (9. September 2008)
- AG 1 - 15 Arbeitsgruppe 1 – Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes (Synopse zu Artikel 115 Grundgesetz) (9. September 2008)

- AG 1 - 16 Werner Gatzer, Staatssekretär, Bundesministerium der Finanzen: „Entwurf einer gesetzlichen Ausgestaltung der im Eckpunktepapier des Bundesministeriums der Finanzen vom 12. August 2008 (AG 1-006) vorgeschlagenen Konsolidierungshilfen für die weiteren Beratungen in der AG 1“ (22. September 2008)
- AG 1 - 17 Jens Böhrnsen, Präsident des Senats der Freien Hansestadt Bremen und Peter Müller, Ministerpräsident des Saarlandes: Schreiben vom 30. September 2008 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. Begründung, Berechnung und Verteilung von Konsolidierungshilfen, zzgl. Anlage „Gegenüberstellung der Formulierungshilfen des Bundesministeriums der Finanzen (AG 1-006) und des Konzeptes der Länder Berlin, Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein“ (30. September 2008)
- AG 1 - 18 Werner Gatzer, Staatssekretär, Bundesministerium der Finanzen: „Formulierungshilfen für die gesetzliche Ausgestaltung einer neuen Schuldengrenze in Abweichung vom Vorschlag des BMF (AG 1-007) auf der Grundlage des Schreibens der Vorsitzenden vom 10. September 2008“ (2. Oktober 2008)
- AG 1 - 19 Winfried Kretschmann, Fraktionsvorsitzender der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landtag von Baden-Württemberg: „Entwurf für einen Kompromissvorschlag für die Beratungen der AG 1 der Föderalismuskommission II“ (1. Oktober 2008)
- AG 1 - 20 Prof. Dr. Ingolf Deubel, Minister der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz: „Ein kooperatives Frühwarnsystem zur Vermeidung von Haushaltskrisen – Vorschlag für gesetzliche Regelungen“ (7. Oktober 2007)
- AG 1 - 21 Jochen-Konrad Fromme, MdB: Schreiben vom 10. Oktober 2008 an die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. „Schreiben vom 2. Oktober von Werner Gatzer, Staatssekretär, Bundesministerium der Finanzen (AG 1-018)“ (10. Oktober 2008)

- AG 1 - 22 Dieter Althaus, Ministerpräsident des Freistaats Thüringen: „Änderungsvorschläge des Freistaats Thüringen zum Gesetzentwurf des BMF vom 21. August 2008 zum Thema Schulden-
grenze“ (10. Oktober 2008)
- AG 1 - 23 Ortwin Runde, MdB: Schreiben vom 13. Oktober 2008 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. des Schreibens von MdB Jochen-Konrad Fromme vom 10. Oktober 2008 (AG 1-021) (13. Oktober 2008)
- AG 1 - 24 Werner Gatzer, Staatssekretär, Bundesministerium der Finanzen: Schreiben vom 21. Oktober 2008 an die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. Schreiben von Ernst Burgbacher, MdB und Dr. Volker Wissing, MdB an die Vorsitzenden betreffend der Bereitstellung ergänzender Formulierungsvorschläge für eine Schuldenregel ohne strukturelle Verschuldungskomponente (K-Drs. 142) (21. Oktober 2008)
- AG 1 - 25 Frühwarnsystem (einschließlich finanzstatistisches Benchmarking), Konsolidierungshilfen, Schuldengrenze – Strukturierte Zusammenstellung der in der AG 1 vertretenen Positionen (28. November 2008)
- AG 1 - 26 Jochen-Konrad Fromme, MdB: Schreiben vom 2. Dezember 2008 an die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. Finanzmarktkrise und Schuldengrenze (2. Dezember 2008)
- AG 1 - 27 Bericht der Arbeitsgruppe 1 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

10.2 *Arbeitsgruppe 2 (Steuerautonomie, Steuerverwaltung)*

- AG 2 - 01 Senatskanzlei Freie und Hansestadt Hamburg, Projekt Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung II: „Übertragung der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund – Vorschlag zur Änderung des Grundgesetzes und des Bundesrechts mit Begründung“ (31. Juli 2008)

- AG 2 - 02 Bundesrechnungshof: „Bericht an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO – Auswirkungen der Änderungen des Finanzverwaltungsgesetzes durch das Föderalismusreform-Begleitgesetz“, zugeleitet von Kommissionsmitglied Dr. Axel Troost, MdB (10. August 2008)
- AG 2 - 03 Wolfgang Drexler, Vizepräsident des Landtags von Baden-Württemberg: „Steuerkompetenzen für die Landtage: Unverzichtbar für die Eigenständigkeit der Bundesländer“ (15. August 2008)
- AG 2 - 04 Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände: „Positionspapier zur Frage der Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für die Grund- und Gewerbesteuer auf die Länder“ (8. September 2008)
- AG 2 - 05 Dr. Axel Nawrath, Staatssekretär, Bundesministerium der Finanzen: „Papier für die AG 2 zu den Themen „Übertragung der Ertragshoheit für die Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund gegen einen finanziellen Ausgleich an die Länder (sog. Steuertausch)“ sowie „Übertragung der Verwaltungskompetenz für die Versicherungssteuer auf den Bund unter Einbeziehung der Feuerschutzsteuer““ (15. September 2008)
- neu-
- AG 2 - 06 Dr. Helmut Linssen, Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen und Dr. Thilo Sarrazin, Senator für Finanzen des Landes Berlin: Unterlagen zu den Themen Steuerautonomie (einschließlich Steuertausch) und Steuerverwaltung zur Vorbereitung der Sitzung der AG 2 am 19. September 2008 (17. September 2008)
- AG 2 - 07 Dr. Volker Wissing, MdB: „Auszüge aus dem bereits eingereichten Entwurf des Gesetzes zur Reform der Finanzverfassung sowie der einfachgesetzlichen Begleitgesetze (K-Drs. 133), soweit sie sich mit den Fragen der Steuerautonomie befassen“ (17. September 2008)
- AG 2 - 08 Dr. Axel Nawrath, Staatssekretär, Bundesministerium der Finanzen: „Papier für die AG 2 zum Thema Steuerverwaltung“ (17. September 2008)

- AG 2 - 09 Dieter Althaus, Ministerpräsident des Freistaats Thüringen: „Kommissionsarbeitsgruppe 2: Steuerautonomie, Steuerverwaltung – „Positionspapier der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zum Thema Steuerautonomie“ (18. September 2008)
- AG 2 - 10 Georg Fahrenschon, Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium der Finanzen: Unterlagen für die Beratungen in der AG 2 am 19. September 2008 – Änderungen des Grundgesetzes (Art. 105, 106, 107) sowie Änderungen in den entsprechenden Bundesgesetzen (18. September 2008)
- AG 2 - 11 Antje Tillmann, MdB: „Papier für die AG 2 zum Thema „Steuerverwaltung“ – Problem und grundsätzliche Zielsetzung“ (18. September 2008)
- AG 2 - 12 -neu- Dr. Axel Nawrath, Staatssekretär, Bundesministerium der Finanzen: „Bericht der Arbeitsgruppe 2 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zum Themenkomplex „Steuerverwaltung und Steuerautonomie““ (13. Oktober 2008)
- AG 2 - 13 Jochen-Konrad Fromme, MdB: Schreiben vom 29. September 2008 an Dr. Axel Nawrath, Staatssekretär, Bundesministerium der Finanzen bzgl. des Entwurfs „Bericht Föderalismuskommission II zum Themenkomplex „Steuerverwaltung und Steuerautonomie““ (29. September 2008)
- AG 2 - 14 Karlheinz Weimar, Minister der Finanzen des Landes Hessen: Schreiben vom 30. September 2008 an die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. des Entwurfs „Bericht Föderalismuskommission II zum Themenkomplex „Steuerverwaltung und Steuerautonomie““ (30. September 2008)
- AG 2 - 15 Prof. Dr. Ingolf Deubel, Minister der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz: Schreiben vom 1. Oktober 2008 an die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. des Entwurfs „Bericht Föderalismuskommission II zum Themenkomplex „Steuerverwaltung und Steuerautonomie““ (1. Oktober 2008)

- AG 2 - 16 Roland Schäfer, Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände: Schreiben vom 30. September 2008 an die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. des Entwurfs „Bericht Föderalismuskommission II zum Themenkomplex „Steuerverwaltung und Steuerautonomie““ (30. September 2008)
- AG 2 - 17 Georg Fahrenschon, Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium der Finanzen: Schreiben vom 1. Oktober 2008 an Dr. Axel Nawrath, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen bzgl. des Entwurfs „Bericht Föderalismuskommission II zum Themenkomplex „Steuerverwaltung und Steuerautonomie““ (1. Oktober 2008)

10.3 *Arbeitsgruppe 3*
(Verwaltungskooperation, öffentliche IT, Benchmarking)

- AG 3 - 01 Dr. Wolfgang Schäuble, MdB, Bundesminister des Innern und Fritz Rudolf Körper, MdB: „Vorschläge zum Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes und für ein Begleitgesetz zur 2. Föderalismusreform“ (21. August 2008)
- AG 3 - 02 Fritz Rudolf Körper, MdB: „Vorschlag zur Änderung des Grundgesetzes und für ein Gesetz über die Einrichtung eines parlamentarischen Lenkungsgremiums für Leistungs- und Qualitätsvergleiche in der Verwaltung“ (26. August 2008)
- AG 3 - 03 Hubert Schulte, Chef der Senatskanzlei der Freien Hansestadt Bremen und Georg Fahrenschon, Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium der Finanzen: „Gemeinsamer Beitrag der Länder zur Arbeitsgruppe 3“ (4. September 2008)
- AG 3 - 04 Christian Schramm, Mitglied der AG 3 für den Deutschen Städtetag und Deutschen Städte- und Gemeindebund: Schreiben vom 4. September 2008 an Dr. Wolfgang Schäuble, MdB, Bundesminister des Innern und Fritz Rudolf Körper, MdB bzgl. der „Vorschläge zum Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes und für ein Begleitgesetz zur 2. Föderalismusreform“ vom 21. August 2008 (4. September 2008)

- AG 3 - 05 Hans Jörg Duppré, Präsident des Deutschen Landkreistages:
Schreiben vom 5. September 2008 an Dr. Wolfgang Schäuble,
MdB, Bundesminister des Innern und Fritz Rudolf Körper,
MdB bzgl. der „Vorschläge zum Entwurf für ein Gesetz zur
Änderung des Grundgesetzes und für ein Begleitgesetz zur
2. Föderalismusreform“ vom 21. August 2008
(5. September 2008)
- AG 3 - 06 Ulla Schmidt, MdB, Bundesministerin für Gesundheit:
„Eckpunkte für ein Gesetz zur Einrichtung eines Nationalen
Krebsregisters“ (10. September 2008)
- AG 3 - 07 Dr. Wolfgang Schäuble, MdB, Bundesminister des Innern, Fritz
Rudolf Körper, MdB, Hubert Schulte, Chef der Senatskanzlei
der Freien Hansestadt Bremen, Georg Fahrenschon, Staats-
sekretär im Bayerischen Staatsministerium der Finanzen:
Sachstand zur AG 3 (2. Oktober 2008)
- AG 3 - 08 Dr. Wolfgang Schäuble, MdB, Bundesminister des Innern, Fritz
Rudolf Körper, MdB, Hubert Schulte, Chef der Senatskanzlei
der Freien Hansestadt Bremen, Georg Fahrenschon, Staats-
minister im Bayerischen Staatsministerium der Finanzen:
„Gemeinsames Grundverständnis der technischen und organi-
satorischen Ausgestaltung der Bund/Länder-Zusammenarbeit
bei dem Verbindungsnetz und der IT-Steuerung“ vom
16. Januar 2009 (28. Januar 2009)

10.4 *Arbeitsgruppe 4* ***(Bundesfernstraßen, Justizthemen, Abweichungsrechte, Börsenaufsicht)***

- AG 4 - 01 Ernst Burgbacher, MdB: „Vorschlag für eine Neuregelung des
Artikels 29 Grundgesetz“ (31. Juli 2008)
- AG 4 - 02 Brigitte Zypries, MdB, Bundesministerin der Justiz: „Vorschlag
Bundesregierung (Bundesfernstraßen)“ (31. Juli 2008)
- AG 4 - 03 Brigitte Zypries, MdB, Bundesministerin der Justiz: „Vorschlag
Bundesregierung (Vereinheitlichung der Börsenaufsicht)“
(31. Juli 2008)
- AG 4 - 04 Brigitte Zypries, MdB, Bundesministerin der Justiz: „Vorschlag
Bundesregierung (UVG)“ (31. Juli 2008)

- AG 4 - 05 Jochen-Konrad Fromme, MdB: Schreiben vom 4. August 2008 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. AG 4, mit Anlage Aufsatz Jochen-Konrad Fromme, „Abbau von Leistungsstandards und Ausstattungs-vorschriften“, ZRP 1995, Heft 1, S. 4-5 (4. August 2008)
- AG 4 - 06 Dr. Günter Krings, MdB: „Eckpunkte des Bundestagsabgeordneten Dr. Günter Krings für die AG 4 der Föderalismus-kommission II“ (18. August 2008)
- AG 4 - 07 Geert Mackenroth, Staatsminister der Justiz des Freistaates Sachsen und Reinhard Meyer, Chef der Staatskanzlei des Landes Mecklenburg-Vorpommern: „Vorschläge zur weiteren Behandlung in der Arbeitsgruppe 4“ (20. August 2008)
- AG 4 - 08 Geert Mackenroth, Staatsminister der Justiz des Freistaates Sachsen und Reinhard Meyer, Chef der Staatskanzlei des Landes Mecklenburg-Vorpommern: Schreiben vom 2. September 2008 an die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. Börsenaufsicht (2. September 2008)
- AG 4 - 09 Geert Mackenroth, Staatsminister der Justiz des Freistaates Sachsen und Reinhard Meyer, Chef der Staatskanzlei des Landes Mecklenburg-Vorpommern: „Vorschlag Länderseite (Bundesfernstraßen) – gleichzeitig Stellungnahme zum Vorschlag der Bundesregierung“ (3. September 2008)
- AG 4 - 10 Brigitte Zypries, MdB, Bundesministerin der Justiz: „Stellungnahme der Bundesregierung zu den Vorschlägen von MdB Burgbacher (AG 4 - 01), MdB Fromme (AG 4 - 05), MdB Krings (AG 4 - 06) und von Seiten der Länder (AG 4 - 07)“ (4. September 2008)
- AG 4 - 11 Christian Ude, Präsident des Deutschen Städtetages: Schreiben vom 3. September 2008 an die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. Abweichungsrechte (3. September 2007)
- AG 4 - 12 Dr. Axel Nawrath, Staatssekretär, Bundesministerium der Finanzen: „Diskussionsentwurf für ein Gesetz zur Modernisierung der Börsenaufsicht, der die gesetzliche Umsetzung der Eckpunkte konkretisiert“, Ergänzung zu Drs. AG 4 - 03 (23. September 2008)

- AG 4 - 13 Volker Kröning, MdB: Schreiben vom 24. September 2008 an die Federführer der AG 4 und die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bzgl. Ergebnisvermerk (24. September 2008)
- AG 4 - 14 Lutz Diwell, Staatssekretär, Bundesministerium der Justiz: Schreiben vom 29. September 2008 bzgl. Ergebnis der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Prozesskostenhilfebegrenzungsgesetz (29. September 2008)
- AG 4 - 15 Bericht der Arbeitsgruppe 4 an die Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (ohne Datum)
- Tischvorlage Vorschlag der Federführer für die Sitzung der AG 4 der Föderalismuskommission II am 24. September 2008 (24. September 2008)

10.5 *Ad-hoc-Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der 18. Kommissionssitzung am 12. Februar 2009*

Ad-hoc-AG – 01 Arbeitshilfe für die Ad-hoc-AG am 9. Februar 2009 (9. Februar 2009)

Ergebnisvermerk Sitzung der Ad-hoc-AG am 9. Februar 2009 im Bundesrat (11. Februar 2009)

10.6 *Interims-Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der 19. Kommissionssitzung am 5. März 2009*

Gesetzesentwurf Entwurf des Bundesministeriums für Gesundheit für ein Bundeskrebsregisterdatengesetz (BKRG) (20. Februar 2009)

Ergebnisvermerk Arbeitssitzung „Bundeskrebsregisterdatengesetz“ am 2. März 2009 (3. März 2009)

Hinweise zur Benutzung der CD-ROM

Die CD enthält den Bericht zu den Beratungen der Föderalismuskommission II sowie die Kommissionsdokumente im Originaltext (Materialien). Die im Berichtsteil dazu genannten Fundstellen sind mit den Materialien verlinkt, so dass ein einfacher Wechsel möglich ist.

Systemvoraussetzungen

Auf der CD-ROM befindet sich der aktuelle Adobe Reader 9. Sollte die Reader Version 7.x oder 8.x bereits auf Ihrem Rechner installiert sein, so können Sie diese CD-ROM ohne Einschränkungen ebenfalls mit Doppelklick auf „start.pdf“ nutzen.

Falls Sie die aktuelle Version 9.3 des Readers installieren wollen, starten Sie die Installation mit dem Programm „AdbRdr930_de_DE.exe“ im Verzeichnis „adobe_reader“ mit einem Doppelklick und folgen Sie den Installationshinweisen des Programms.

Sollte die CD-ROM nicht automatisch durch die Autostartfunktion starten, wechseln Sie bitte im Explorer auf das CD-ROM-Laufwerk und starten Sie die Anwendung „start.pdf“ mit einem Doppelklick.

Neben einem Überblick zum Auftrag und Verfahren vermittelt der Band die Ergebnisse und wesentlichen Einzelheiten der Beratungen der Föderalismuskommission II.

Die erörterten Themen werden kurz dargestellt und der Beratungsverlauf anhand einer systematischen Auswertung der Kommissionsdokumente für die interessierte Öffentlichkeit erschlossen.

Die beiliegende CD enthält den Beratungsbericht und eine vollständige Sammlung der Kommissionsdokumente im Originaltext.