

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der bundesstaatlichen Ordnung
Arbeitsunterlage
0004

Zur internen Verwendung

Staatsministerium Baden-Württemberg
Senatskanzlei Berlin

Synoptische Arbeitshilfe für die
Arbeitsgruppe "Gesetzgebungskompetenzen und
Mitwirkungsrechte" der Kommission von Bundestag und
Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung

**Synoptische Arbeitshilfe für die
Arbeitsgruppe 'Gesetzgebungskompetenzen und Mitwirkungsrechte'**
der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung
Anlage

Wie in der Einladung zur 1. AG-Sitzung (Donnerstag, 15. Januar 2004, 9.00 Uhr) angekündigt, wird in der Anlage eine synoptische Arbeitshilfe vorgelegt zu den Bereichen der für die AG mit dieser Einladung vorgeschlagenen Vorgehensweise:

- I. a Kompetenzarten (S. 1 ff. der Synopse)
- I. b Kompetenztitel (S. 7 ff. der Synopse)
- II. Mitwirkungsrechte des Bundesrates (S. 27 ff. der Synopse)
- III. Europa (S. 31 ff. der Synopse)

Die Synopse fasst zunächst die für die bisherige Bund-Länder-Regierungskommission erarbeiteten Materialien/Vorschläge zusammen (Bericht Bund-Länder-Arbeitsgruppe 'Innerstaatliche Kompetenzordnung - Bestandsaufnahme und Problembeschreibung', Stand 17. Dezember 2002) und fügt die aktuellen, aus dem Jahr 2003 stammenden Positionen bzw. Vorschläge der Ministerpräsidentenkonferenz, der Bundesregierung, der Landtagskonferenz, aus dem Bereich von Union und FDP sowie der Kommissionssachverständigen aus der Anhörung vom 12. Dezember 2003 an. Die tabellarischen Zusammenfassungen dienen als Arbeitshilfe für die Diskussion; sie können aufgrund des synoptischen Charakters nicht jedes Detail der Argumentation aufgreifen (insoweit wird auf die jeweiligen Originaldokumente bzw. das Protokoll der Sachverständigenanhörung verwiesen). Sonstige Beiträge zur Bundesstaats-Modernisierung sind teilweise in den vorgenannten Materialien erfasst, im Übrigen sei hier auf anderweitige Synopsen verwiesen*.

Da in dem für die frühere Bund-Länder-Regierungskommission erstellten Bericht zur innerstaatlichen Kompetenzordnung, der allen Kommissionsmitgliedern und Gästen zugänglich gemacht wurde, einige Teile noch nicht abschließend bearbeitet waren, sind die auf Länderseite dazu erarbeiteten Ergänzungen dieser Arbeitshilfe als **Anhänge 1 bis 3** beigelegt (dies betrifft Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG - Öffentliche Fürsorge; Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 - Öffentliches Dienstrecht i.V.m. Art. 33 Abs. 5 GG sowie einen Ergänzungsvorschlag zu Art. 24 Abs. 1 GG - Grenzüberschreitende Zusammenarbeit). Auf diese Anhänge wird in der synoptischen Arbeitshilfe jeweils verwiesen.

* z.B.: Reform der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern: Eine Synopse verschiedener Reformansätze zur Stärkung der Länder 1985 - 2000, in: ZParl 3/2000, S. 657 - 680; Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes des BT "Föderalismus in der Diskussion - Aktuelle Reformvorschläge aus dem politischen Raum vor dem Hintergrund der Verflechtungsdebatte" vom 13.10.2003 - RegNr. WF III - 177/03; und nicht zuletzt den Schlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform 1976 (BT-Drs. 7/5924).

I. a Kompetenzarten

Vorschläge zu einer Neugestaltung der Kompetenzarten

	Bund/Länder-Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03. und vom 26.06.2003	Bund Positionspapier vom 09.04.2003	Lübecker Erklärung der Land- tage vom 31.03.2003	Berliner Programm (BACDJ, 13.06.2003)	Thesenpa- pier Döring (FDP) vom 06.08.2003	Sachver- ständige
1. Rahmen- gesetz- gebung	Das Kriterium „Rahmen“ hat sich, trotz der 1994 eingefügten Beschränkungen der Regelungsdichte (nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen, Art. 75 Abs. 2), der Verschärfung der Inanspruchnahmevoraussetzungen (Art. 75 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 72 Abs. 2) und auf exekutiver Seite der Konkretisierung der Verpflichtung zur Darlegung der Inanspruchnahmevoraussetzungen in der Begründung von Gesetzentwürfen (vgl. § 43 Abs. 2 GGO der Bundesministerien) als im Ergebnis nicht steuerungsfähig erwiesen, auch nicht i.V.m. den Kriterien „Allgemeinheit“ und „Grundsätze“ (vgl. Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 a). Die jeweiligen Verantwortlichkeiten von Bund und Ländern bleiben unklar. Die Umsetzung von EU-Recht ist durch hintereinandergeschaltete Bund-/Länder-Rechtsetzungsverfahren erschwert. <i>Ergänzender systematischer Hinweis von BE/BW: siehe auch Art. 109 Abs. 3 (Haushaltsgrundsätze G des Bundes als faktische Vollregelung mit inhaltlich weitgehend gleichlautenden LHO's) sowie die leerlaufende Grundsatz-Gesetzgebungskompetenz aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 1 Satz 2 WRV.</i>						
a) (teilweise) Abschaf- fung	Überführung jeweils geeigneter Gegenstände in die ausschließl. Gesetzgebungskompetenz des Bundes oder der Länder, in die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes oder in eine ggf. neu zu schaffende konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit mit Zugriffsrecht der Länder. <i>Pro:</i> Volle Entflechtung, einstufige Rechtssetzung. <i>Contra:</i> Bei Überführung in ausschließl. oder bisherige konkurrierende Kompetenz des Bundes Schwächung der Länder.	Überführung der Gegenstände teils in konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit mit Zugriffsrecht, teils in ausschließl. Zuständigkeit Bund bzw. Länder.	Weil im Rechtsraum Europa wegen Zweistufigkeit des Rechtssetzungsverfahrens nicht mehr zeitgemäß; Bereitschaft zur Überführung der Gegenstände in ausschließl. Zuständigkeit des Bundes oder in konkurrierende Gesetzgebung; Rückübertragung an Länder „kommt in Betracht“.		Weil Normierung im Detail und keine Abgrenzungskriterien ersichtlich; Überführung der Gegenstände teils in konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit, teils in ausschließl. Zuständigkeit Bund bzw. Länder.		Huber: Wegen Abgrenzungsschwierigkeiten, Widerspruch zur Alternativität der Zuständigkeiten, für Umsetzung von EU-Recht ungenügend; in der Sache kein Bedarf für bundesgesetzl. Vorgaben. Kirchhof: Kein Bedarf für bundesgesetzl. Grundgerüst; für Ausnahmefälle: Öffnungsklauseln nach Art. 71, 72 GG. Meyer: Wegen Abgrenzungsschwierigkeiten. Wieland: Wegen Strukturmängeln (Verflechtung, Intransparenz).

	Bund/Länder-Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03. und vom 26.06.2003	Bund Positionspapier vom 09.04.2003	Lübecker Erklärung der Land- tage vom 31.03.2003	Berliner Programm (BACDJ, 13.06.2003)	Thesenpa- pier Döring (FDP) vom 06.08.2003	Sachver- ständige
b) Beschränkung/Umgestaltung	<p><u>Alt. 1:</u> Ausschluss von Detailregelung, Beschränkung auf Richtlinien. Formulierungsvorschlag Länder zu Art. 75 Abs. 2: „Rahmenvorschriften dürfen weder in Einzelheiten gehende noch unmittelbar geltende Regelungen enthalten.“</p> <p><u>Alt. 2:</u> Umwandlung in Grundsatzgesetzgebungskompetenz. Formulierungsvorschlag Länder für Art. 75:</p> <p>„(1) Der Bund hat das Recht, unter den Voraussetzungen des Artikel 72 Grundsätze für die Gesetzgebung der Länder aufzustellen über: (einzelne Kompetenztitel) (Abs. 1 Satz 2 unverändert). (2) Grundsätze dürfen keine in Einzelheiten gehende Regelungen enthalten.“</p> <p><i>Pro:</i> Präzisierung der zulässigen Regelungsdichte. Grundsätze würden unmittelbar gelten (keine Umsetzungspflicht der Länder). Stärkung der Länder. <i>Contra:</i> Kriterien „Rahmen“ und „Grundsätze“ bleiben trotz Präzisierung unscharf/ Steuerungsfähigkeit hinsichtlich Regelungsdichte zweifelhaft/Auslegungs- und Abgrenzungsschwierigkeiten bleiben ähnlich wie bisher. Praktische Probleme bei der Umsetzung von EU-Recht unverändert. Aus Bundessicht Begrenzungen in beiden Alternativen evtl. nachteilig im Hinblick auf die Ziele der Wahrung von Rechts- und Wirtschaftseinheit/Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse.</p>			Deutliche Einschränkung; keine in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen.		Beschränkung auf vereinheitlichungsbedürftige Aspekte.	<p>Benz: Grundsatzgesetzgebung: nur allg. Ziele und Maßstäbe, sofern gesamtstaatlich erforderl.; keine Umsetzungspflicht; aber überflüssig bei EU-Richtlinien.</p> <p>Huber: Grundsatzgesetzgebung: kein Gewinn, da weiterhin Abgrenzungsschwierigkeiten und mangelnde EU-Kompatibilität.</p> <p>Kirchhof: Grundsatzgesetzgebung entbehrl.</p> <p>Schmidt-Jortzig: Grundsätzl. Beibehaltung der Rahmengesetzgebung, ggfs. Grundsatzgesetzgebung/Richtliniengesetzgebung, insbes. zur Umsetzung von EU-Recht.</p> <p>Scholz: Kompetenzsystematische Beibehaltung wegen Flexibilität des bundesstaatl. Kompetenzgefüges, aber Ausgestaltung als Grundsatzgesetzgebung/Richtliniengesetzgebung.</p>
2. konkurrierende Gesetzgebung	Durch das weitgehende Gebrauchmachen von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz ist das ursprünglich in den Artikeln 30/70 Abs. 1 GG angelegte Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen dem Gesetzgebungsrecht der Länder und des Bundes umgekehrt worden.				Keine Änderung in der Ausgestaltung.		<p>Meyer: Abschaffung in der jetzigen Form; - Zuweisung von geeigneten Materien aus Art. 74 I GG in ausschließl. Gesetzgebung des Bundes, vereinfachte Verfassungsänderung für neue Gesetzgebungsmaterien (absolute Mehrheit); - bei übrigen Materien voraussetzungslose Kompetenz des Bundes, daneben Kompetenz des Landes „soweit“ und solange der Bund nicht regelt.</p>

	Bund/Länder-Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03. und vom 26.06.2003	Bund Positionspapier vom 09.04.2003	Lübecker Erklärung der Land- tage vom 31.03.2003	Berliner Programm (BACDJ, 13.06.2003)	Thesenpa- pier Döring (FDP) vom 06.08.2003	Sachver- ständige
a) Straffung des Kata- logs	Überführung einzelner Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung in die ausschließl. Landes- oder Bundeskompetenz oder in eine evtl. Rahmen-/ Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes. <i>Pro:</i> Keine Änderung des Kompetenzsystems. <i>Contra:</i> Problem bei Gesetzen, die sich auf mehrere Kompetenztitel stützen. Eröffnung von Kompetenztiteldiskussion bei der Zuweisung von Einzelkompetenzen auch in der Vergangenheit wenig erfolgreich. Überführung in ausschließl. Bundeskompetenz schwächt Länder. Überführung in Landeskompetenzen könnte in Widerspruch stehen zu gesamtstaatlichen Interessen (Wahrung Rechts-/ Wirtschaftseinheit sowie Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse). Hierzu verweisen die Länder darauf, dass dieses gesamtstaatl. Interesse auch nach derzeitiger Rechtslage nicht generell besteht, sondern im Einzelfall zu prüfen sei und es gerade dem Wesen der Bundesstaatlichkeit entspreche, in <i>dafür geeigneten</i> Bereichen unterschiedliche landesspezifische Regelung zuzulassen.			Nach Maßgabe des Grundsatzes der Subsidiarität.	Mit Ziel der Stärkung der Landeskompetenz; Ergänzung um Gegenstände aus der Rahmengesetzgebung.	Beschränkung der konkurrierenden Gesetzgebung auf das Nötigste; ausschließl. Gesetzgebung von Bund bzw. Land die Regel.	
b) Zugriffs- recht	Möglichkeit für die Länder, von geltendem Bundesrecht abweichende Landesregelungen zu treffen und zwar beschränkt entweder * inhaltlich auf einzelne geeignete, konkret zu bestimmende Gegenstände oder *verfahrenstechnisch durch Einspruchsrecht (ggf. mit Konfliktfallregelung) des Bundesgesetzgebers. Formulierungsvorschläge Länder: <u>Alt. 1</u> (Zugriffsoption): „Soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung Gebrauch gemacht hat, kann ein Land die bundesgesetzliche Regelung ganz oder teilweise durch Landesrecht ersetzen oder ergänzen (Zugriffsrecht der Länder). Das Zugriffsrecht der Länder erstreckt sich auf folgende Gebiete: (Positivisten). Oder: Das Zugriffsrecht der Länder ist in folgenden Gebieten ausgeschlossen: (Negativliste).“ <u>Alt. 2</u> (Einspruchs- bzw. Veto-Option): „Soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht (<i>im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung</i>) Gebrauch gemacht hat, kann ein Land die bundesgesetzliche Regelung ganz oder teilweise durch Landesrecht ersetzen oder ergänzen (<i>das in Kraft tritt</i>), wenn	Ländern wird auf geeignete, in einem Positivkatalog festzulegende Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung ein eigenständiges Zugriffsrecht eingeräumt : der Bund behält insofern sein Regelungsrecht und die Länder sind nicht verpflichtet, können aber ganz oder teilweise von der Regelung des Bundes abweichende Gesetze beschließen, die auch in Kraft bleiben, wenn der Bund seinerseits novelliert.	Ablehnung verfassungsunmittelbarer Zugriffsrechte der Länder wegen Verstärkung der Rechtszersplitterung und der Verflechtung der Rechtsebenen.	Vorranggesetzgebung neben konkurrierender Gesetzgebung: in festgelegten Rechtsbereichen gilt Bundesrecht nur solange und soweit, wie Land von seiner Gesetzgebungsbefugnis keinen Gebrauch macht.			Ben: Experimentierkompetenz in ausgewählten Bereichen mit Widerspruchsrecht BTag/ BRat bei Gefahr der Rechtszersplitterung sowie Überprüfung durch Bundesgesetzgeber. Huber: Für begrenzte Gebiete Auffanggesetzgebung mit voraussetzungslosem Zugriffsrecht vorbehaltlich zwingender verfassungs- und EU-rechtlicher Gründe; erleichtert Umsetzung von EU-Recht, dient Flexibilität und föderalem Wettbewerb. Kirchhof: Ablehnung - strukturelle Bedenken: Umkehrung von Art. 31 GG, Rechtszersplitterung, partielles Bundesrecht, Widerspruch zur Erforderlichkeit

	Bund/Länder-Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03. und vom 26.06.2003	Bund Positionspapier vom 09.04.2003	Lübecker Erklärung der Land- tage vom 31.03.2003	Berliner Programm (BACDJ, 13.06.2003)	Thesenpa- pier Döring (FDP) vom 06.08.2003	Sachver- ständige
	<p>nicht der Bundestag/Bundesrat (<i>mit einer Mehrheit von der Mitglieder/der Stimmen</i>) innerhalb von drei Monaten nach Zuleitung des Gesetzbeschlusses/ Ausfertigung des Gesetzes Einspruch erhebt (oder der Einspruch auf Antrag eines Landes innerhalb von drei Monaten nach Einspruchserhebung vom Bundesrat/Vermittlungsausschuss zurückgewiesen wird).“ <i>Pro:</i> Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Länder. Möglichkeit zur Erprobung abweichender Regelungen im jeweiligen Land. Wahlmöglichkeit für die übrigen Länder zwischen Fortbestand der bundesrechtl. Regelung, einem Anschluss an die Regelungen des Erprobungslandes oder einer eigenen landesrechtl. Regelung. Schonung der Länderressourcen durch die Möglichkeit des Bundes, Recht zu schaffen, von dem die Länder nach Maßgabe des Zugriffsrechts abweichen können, aber nicht abweichen müssen. Meinungsverschiedenheiten/Verfassungsstreitigkeiten über die Erforderlichkeitsvoraussetzungen nach Art. 72 Abs. 2 GG würden reduziert. Zugriffsrechte können zum Abbau der durch die Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen bewirkten Politikverflechtung und damit zu der bei der Bundesstaatsmodernisierung angestrebten Entflechtung der Verantwortlichkeiten beitragen. Soweit den Ländern die Befugnis zum Erlass eigenständiger Regelungen eingeräumt wird, ist eine Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung/ein Zustimmungsrecht des Bundesrats nicht geboten. Zwischen Bundesregierung/Ländern unstrittig, dass sich Zugriffsrechte nicht auf den gesamten Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung, sondern nur differenzierend auf einzelne geeignete Materien beziehen können. Bestimmte Bereiche wie nämlich das Bürgerliche Recht, das Justizwesen, das Ausländer- und Vertriebenenrecht und möglicherweise auch das Arbeitsrecht eignen sich hierfür von vornherein nicht. Es entspräche gerade dem Wesen der Bundesstaatlichkeit, in dazu geeigneten Bereichen unterschiedliche landesspezifische Regelungen zuzulassen. <i>Contra:</i> Tiefgreifende Strukturänderung im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung hätte kaum überschaubare Konsequenzen (Gefahr einer Rechtszersplitterung und Beeinträchtigung des ge-</p>						<p>bundesgesetzl. Regelung - Probleme in polit. Praxis: Effektivität des Bundesrechts, Sperrwirkung durch Nichterlass eines Bundesgesetzes?, Auswirkungen einer Novellierung? Meyer: Ablehnung, da bei Einräumung eines Zugriffsrechts eine bundesgesetzl. Regelung nicht erforderlich, Autoritätsverlust für BTag, Vorwirkungen führen zu „großer Koalition“. Scharpf: Zugriffsrecht des Landes, aber Einspruchsmöglichkeit durch BTag (ggfs. mit qualifizierter Mehrheit, Mitwirkung BRat, bei inhaltl. Bindung an die Kriterien des Art. 72 II GG) sowie Korrektur der landesges. Abweichung durch späteres Bundesrecht. Schmidt-Jortzig: Als Minus gegenüber der Ausdünnung der Kataloge der konkurrierenden Gesetzgebung grundsätzl. möglich, ggfs. inhaltlich-gegenständl. Begrenzung. Scholz: Ablehnung, da Vorrang des Bundesrechts vor Landesrecht teilweise aufgegeben und für Rechtssicherheit und Rechtsklarheit problematisch. Wieland: Auf 5 Jahre begrenzte Erprobung von Pilotprojekten; danach Entscheidung durch BTag (einfache Mehrheit) über Übernahme, Fortführung oder Beendigung;</p>

	Bund/Länder-Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03. und vom 26.06.2003	Bund Positionspapier vom 09.04.2003	Lübecker Erklärung der Land- tage vom 31.03.2003	Berliner Programm (BACDJ, 13.06.2003)	Thesenpa- pier Döring (FDP) vom 06.08.2003	Sachver- ständige
	<p>samtstaatl. Interesses an der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit). Hierzu verweisen die Länder darauf, dass das gesamtstaatl. Interesse an der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und an der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit in den Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung auch nach derzeitiger Rechtslage nicht generell zu unterstellen, sondern im Einzelfall zu prüfen zu prüfen sei (Art. 72 Abs. 2 GG). Einspruchs- bzw. Veto-Option (Alt. 2) verfahrensmäßig zu komplex und aufwändig. Bei der Zugriffsoption (Alt. 1) Gefahr der Eröffnung einer detaillierten Kompetenztiteldiskussion über die Zuweisung geeigneter Einzelkompetenzen, was sich bereits in der Vergangenheit als wenig erfolgreich erwiesen hat.</p>						<p>Untersagung oder vorzeitige Beendigung durch BTag mit 2/3-Mehrheit.</p>
c) Öffnungsklauseln	<p>Erweiterung der bestehenden Möglichkeiten für eine Öffnung des Bundesrechts (Art. 72 Abs. 3, Art. 125 a Abs. 2) zugunsten landesrechtl. Regelungen dadurch, dass eine bundesgesetzl. Regelung schon von vornherein mit einer Öffnungsklausel verbunden werden kann. Nach Ansicht der Länder wäre verfassungsrechtl. Grundlage für bundesrechtl. Öffnungsklauseln zwar grundsätzlich zu begrüßen, wenn der Bund hiervon künftig tatsächlich verstärkt Gebrauch macht. Eine wesentliche Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten, wie sie mit der Bundesstaatsreform angestrebt wird, wird darin aber nicht gesehen. Es hängt allein von der Entscheidung des Bundes ab, ob und inwieweit er im Einzelfall den Ländern eigene Gesetzgebungskompetenzen überträgt; die bisherige Praxis zeigt außerdem, dass der Bund von diesen Möglichkeiten bislang keinerlei Gebrauch gemacht hat. Außerhalb der Art. 72 Abs. 3/125 a Abs. 2 GG kann der Bund jederzeit einfachgesetzl. das Bundesrecht öffnen und damit den Ländern eigene Regelungsmöglichkeiten geben (vgl. <i>jüngst Besoldungsrecht/Sonderzahlung/Urlaubsgeld</i>). Auch hier hängt es aber allein von der Entscheidung des Bundes ab, ob und inwieweit er im Einzelfall den Ländern eigene Regelungsmöglichkeiten eröffnet.</p>		<p>Anstelle des Zugriffsrechts: Möglichkeit von jeweils im konkreten Einzelfall vorgesehener gesetzlicher Öffnungsklauseln sowie vollständige Rückübertragung auf Länder aufgrund Bedarfsanalyse.</p>	<p>Bund hat Möglichkeit von Öffnungs- und Experimentierklauseln zugunsten der Länder zu prüfen, ebenso eine Öffnung nach Art. 72 III, 125a II GG.</p>			<p>Scholz: Pflicht des Bundesgesetzgebers zur Normierung von Öffnungs- und Experimentierklauseln.</p>

	Bund/Länder-Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03. und vom 26.06.2003	Bund Positionspapier vom 09.04.2003	Lübecker Erklärung der Land- tage vom 31.03.2003	Berliner Programm (BACDJ, 13.06.2003)	Thesenpa- pier Döring (FDP) vom 06.08.2003	Sachver- ständige
3. Voraus- setzung für die In- anspruch- nahme der Bun- deskom- petenz	<p>Ob der Übergang von der Bedürfnis- zur Erforderlichkeitsklausel und ihrer Bewehrung mit Normenkontrollmöglichkeit sowie der jüngsten Rspr. des BVerfG dazu (Urteil zum AltenpflegeG) tatsächlich nachhaltige Auswirkungen auf die künftige Staatspraxis haben wird (mit der Folge der Entbehrlichkeit von Systemveränderungen bei der konkurrierenden Gesetzgebung etwa durch Zugriffsrechte der Länder - so der Bund), ist zwischen Bund und Ländern streitig. Die Länderseite betont, dass das BVerfG zwar den Inhalt der Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 72. Abs. 2 weiter geklärt habe. Das Gericht habe aber auch betont, bei der Abschätzung der zukünftigen Entwicklung dürfe kein Tauglichkeitsoptimum verlangt werden; es genüge, wenn mit Hilfe des Gesetzes der gewünschte Erfolg gefördert werden könne. Zwar solle die Richtigkeit und Vollständigkeit der einer prognostischen Einschätzung der Erforderlichkeit zugrunde zu legenden Tatsachen unbeschränkt kontrolliert werden können, ein Prognose- oder Bewertungsspielraum solle aber dort eröffnet sein, wo es auf die Methode der Tatsachenermittlung und ihre Bewertung ankommt. Die Entscheidung stärke die Länderpositionen schon deshalb nicht, weil der Bund von der konkurrierenden Gesetzgebung in der Vergangenheit bereits in weitreichendem Umfang Gebrauch gemacht hat: Damit ist die Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 in allen geregelten Materien eingetreten. Auf diese Materien hat deshalb eine etwaige Erhöhung der verfassungsrechtl. Anforderung an das Gebrauch-machen keine Auswirkungen. Die tatsächliche Nutzbarkeit der Kompetenzbereiche für die Länder hänge davon ab, inwieweit der Bund von dem ihm allein zustehenden Freigaberecht aus Art. 72 Abs. 3/125 a Abs. 2 Satz 2 GG Gebrauch macht, was aber in der Vergangenheit auch nach entsprechender Initiative der Länder nicht geschehen ist. Aus Ländersicht könnte eine Verbesserung erreicht werden, wenn die Frage der Erforderlichkeit des Zugriffs des Bundes auf die konkurrierende Gesetzgebung eine Zustimmung des BR voraussetzte (s. auch Teil Mitwirkungsrechte).</p>						<p>Huber: - Kodifizierung der Maßstäbe der Altenpflege-Entscheidung - prozedurale Sicherung durch Frühwarnmechanismus: nach Rüge durch 1/3 LTage Überprüfungsobliegenheit und Rechtfertigungslast des Bundes. Kirchhof: Erhöhung der Ausnutzungsschwelle; geltende Formulierung enthält Einschätzungsprärogativen und ist nicht subsumtionsfähig. Meyer: Maßstäbe der Altenpflege-Entscheidung bzgl. „erforderlich“ und „soweit“ zu restriktiv: Selbstwiderspruch der Verfassung; Folge: unvollständige Kodifikation durch Bund und bloß unwichtige Abrundungsregeln für Land; auch bei Reformbedarf unterbleibt Neuregelung; Verstärkung der Stellung des BVerfG.</p>

I. b Kompetenztitel

Übersicht über die Vorschläge einer Neuordnung einzelner Gesetzgebungsmaterien

	Bund/Länder-Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03. und vom 26.06.2003	Bund Positionspapier vom 09.04.2003	Berliner Programm (BACDJ, 13.06.2003)	Thesenpapier Döring (FDP) vom 06.08.2003	Sach- verständige
Art. 73 GG	Im Hinblick auf Art. 73 Nr. 7 (Telekommunikation) ist auf die nicht abgeschlossene Diskussion über die nach wie vor problematische Zuständigkeitsaufteilung bei den sog. Neuen Medien hinzuweisen (s. auch die Ausführungen bei Art. 74 Nr. 7 und 11), nämlich die inhaltliche Abgrenzung von Telediensten (Bundeszuständigkeit: Dienste, die die Individualkommunikation betreffen, vgl. TelediensteG des Bundes) und Mediendiensten (Länderzuständigkeit: Dienste, die sich an die Allgemeinheit richten und somit publizistisch relevant sind, vgl. Mediendienste-Staatsvertrag). Im Bereich Jugendschutz ist die Unterscheidung zwischen Tele- und Mediendiensten aufgegeben. Bund und Länder haben sich darauf geeinigt, dass die Länder den Jugendschutz in allen elektronischen Online-Medien durch Staatsvertrag regeln und der Bund die gesetzgeberischen Voraussetzungen für eine umfassende Länderregelung schafft sowie den Jugendschutz bei den Offline-Medien und außerhalb des Medienbereichs neu regelt. Beides ist so auch erfolgt.					
- Streichung						Schmidt-Jortzig: Teile von Nrn. 5, 6a: Wechsel zu Art. 74
- Ergänzung		Art. 75 I Nr. 5 Art. 75 I Nr. 6		- in Nr. 10: Bundespolizei zum Schutz von Bundes- seinrichtungen - Staatshaftung des Bundes - Gebühren für Straßen des Bundes - Großforschung - Art. 75 I Nr. 5		Huber: - in Nr. 8: einschl. Besoldung und Ver- sorgung - Raumordnung auf Bundesebene

	Bund/Länder-Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03. und vom 26.06.2003	Bund Positionspapier vom 09.04.2003	Berliner Programm (BACDJ, 13.06.2003)	Thesenpapier Döring (FDP) vom 06.08.2003	Sach- verständige
Art. 74 Abs. 1 GG						
Nr. 1 Bürgerl. Recht, Strafrecht etc., Rechtsanwaltschaft, Notariat	<u>Notariat</u> : Unterschiedliche Auffassung zwischen Bund und Ländern, ob - über die historisch gewachsene Situation hinaus - weitergehend Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder übertragen werden können bzw. sollten. Zur gegenwärtigen Situation siehe Bestandsaufnahme Seite 66 - 69.	Notariat: Zugriff	Notariat - Berufsaus- Übung: L - Zulassung, Gebühren, Status: B			Benz: Notariat: Überführung in Grundsatzgesetz- gebung Huber: Notariat: L Meyer: Notariat: L Scholz: Notariat: Wechsel zu Art. 75 n.F
Nr. 2 Personenstandswe- sen						Scholz: Wechsel zu Art. 75 n.F.
Nr. 3 Vereins- und Ver- sammlungsrecht	<u>Versammlungsrecht</u> : Für die Beratung empfiehlt die Bestandsauf- nahme folgende Fragen: 1. Versammlungsrecht gehört rechtssystema- tisch dem grundsätzlich in der Gesetzge- bungskompetenz der Länder liegenden Poli- zei- und Ordnungsrecht an, ist jedoch als be- sonderes Polizei- und Ordnungsrecht bun- deseinheitlich geregelt. Sollten <u>Versammlungen</u> kompetenzrechtlich deshalb nicht genauso bewertet werden wie ordnungsrechtlich zu behandelnde <u>Ansammlungen</u> ? 2. Erfordert das Versammlungsrecht aus Gründen der Rechtssicherheit und Recht- seinheit eine bundeseinheitliche, das materi- elle Versammlungsrecht und die Bewehrung mit Straf-/Ordnungswidrigkeitssanktionen ver- bindende Regelung oder genügen angesichts der Vorgaben des 8 GG und der Rspr. des BVerfG die Möglichkeiten der Länderkooperation (z.B. bei Polizeiein- sätzen aus Anlass einer Versammlung) und Gesetzgebungskoordination den Erfordernis- sen von Rechtssicherheit und Rechtseinheit? 3. Würde eine Landeskompetenz (anders als bei Bestehen einer konkurrierenden Voll- oder Grundsatz(rahmen-)kompetenz des Bundes) flexibleres gesetzgeberisches Ein- gehen auf regionale/lokale Belange ermögli- chen (z.B. Umgang mit Demonstrationen in der Bundeshauptstadt) oder	Versammlungsrecht: Zugriff		L	Benz: Versammlungsrecht: Überführung in Grundsatzgesetzge- bung Meyer: Versammlungsrecht: L Schmidt-Jortzig: L Scholz: Versammlungsrecht: L	

	Bund/Länder-Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03. und vom 26.06.2003	Bund Positionspapier vom 09.04.2003	Berliner Programm (BACDJ, 13.06.2003)	Thesenpapier Döring (FDP) vom 06.08.2003	Sach- verständige
	würden unterschiedliche landesrechtliche Regelungen einerseits dazu führen, dass sich bestimmte Versammlungen auf die Länder mit dem günstigsten (mildesten) Versammlungsrecht konzentrieren und andererseits den Einsatz von Polizeikräften aus anderen Bundesländern bei Großdemonstrationen durch den Wegfall einer einheitlichen Ermächtigungsgrundlage erschweren?					
Nr. 7 Öffentliche Fürsorge	<p><u>Öffentliche Fürsorge:</u> <i>Hinweis BE/BW:</i> <i>Bei der Beratung werden zu berücksichtigen sein</i></p> <p><i>- der Zusammenhang bei den Hilfesetzen mit Art. 104 a Abs. 3 GG (Geldleistungsgesetze) = Gegenstand der Arbeitsgruppe Finanzen</i></p> <p><i>- der die Bund/Länder-Bestandsaufnahme/ Problembeschreibung ergänzende länderseitige Bericht einer CdS-Arbeitsgruppe vom 21. März/28. Februar 2003 (ist dieser Arbeitshilfe als Anhang 1 beigelegt)</i></p> <p><i>- die Ergebnisse des jüngsten Vermittlungsverfahrens im Bereich Sozialhilfe/Arbeitslosenhilfe/Wohngeld (dazu s. auch Nr. 18).</i></p> <p>Aus Sicht der Länder hat der unbestimmte Rechtsbegriff der „öffentlichen Fürsorge“ - legitimiert durch die Interpretation des BVerfG - zu einem extrem weiten, kaum mehr verlässlich eingrenzbaeren Anwendungsbereich für die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes geführt. Aus Sicht des Bundes besteht kein Anlass zu einer Kritik an dieser Rspr. Sie habe den vom Verfassungsgeber gewollten weiten Anwendungsbereich dieses Kompetenztitels zutreffend zum Ausdruck gebracht.</p> <p>Bundesgesetzliche Regelungen aufgrund der Nr. 7 sind insbes.: SGB VIII. - Kinder- und Jugendhilfegesetz, SGB IX. - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen, SGB XI. - Soziale Pflegeversicherung, BundeskindergeldG, BundeserziehungsgeldG, HeimG, BundessozialhilfeG, G zur Hilfe für Frauen bei Schwangerschaftsabbrüchen in besonderen Fällen, SchwangerschaftskonfliktG, AsylbewerberleistungsgG, G über die Errichtung einer Stiftung „Hilfswerk für behinderte Kinder“,</p>	HeimG: Zugriff; Kinder- und Jugendhilfe, Sozialhilfe u.ä., Kindergeld, Erziehungsgeld (Umfang im Einzelnen streitig) : Zugriff		L	L	<p>Benz: Überführung in Grundsatzgesetzgebung</p> <p>Huber: Wechsel zu Art. 75 n.F. (Zugriffsrecht)</p> <p>Kirchhof: L (Ausnahme: Sozialversicherung)</p> <p>Schmidt-Jortzig: L</p> <p>Scholz: Wechsel zu Art. 75 n.F.</p>

	Bund/Länder-Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03. und vom 26.06.2003	Bund Positionspapier vom 09.04.2003	Berliner Programm (BACDJ, 13.06.2003)	Thesenpapier Döring (FDP) vom 06.08.2003	Sach- verständige
	<p>OpferentschädigungsG, GrundsicherungsG, HIV-HilfeG, JugendschutzG, HäftlingshilfeG, BetreuungsgG.</p> <p>Der Umfang, in dem der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch macht, war wiederholt Anlass zu Auseinandersetzungen mit den Ländern, und zwar sowohl hinsichtlich des gegenständlichen Umfangs der Kompetenz, hinsichtlich der Festsetzung von Geldleistungen als auch bei organisatorischen Fragen. Die berichterstattenden Länder (BW, HB, HE, NI) haben vor diesem Hintergrund folgende Optionen zur Diskussion gestellt (s. Anhang 1):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Neuformulierung des Kompetenztitels Nr. 7 mit dem Ziel, eine neue und klarere Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern zu erreichen, um dadurch die Abgrenzungsprobleme sowohl in horizontaler Sicht (gegenüber anderen Kompetenztiteln des Art. 74 Abs. 1 GG) als auch im vertikalen Verhältnis zwischen Bund und Ländern zu vermeiden (keine Ursurpation von Kompetenzen durch Definition/Auslegung). - Öffnung einzelner Regelungsbereiche für ein Zugriffsrecht der Länder, das diesen länderspezifisch abweichende Regelung ermöglicht. <p>Aus Sicht des ergänzenden Berichts der CdS-Arbeitsgruppe von 21. März/28. Februar 2002 (s. Anhang 1) ist auch hier ein Zugriffsrecht das zentrale Instrument, um vertikale Verflechtungen abzubauen und die Handlungsfähigkeit des politischen Systems auf allen Ebenen zu stärken, speziell im Bereich der öffentlichen Fürsorge den regionalen Bedürfnissen und sozialen Besonderheiten besser gerecht zu werden sowie die Realisierung unterschiedlicher politischer Entwürfe von Land zu Land zu ermöglichen (Profilierung der Landespolitik, klare Zuordnung der politischen Verantwortung). Dazu wurde die Frage geprüft, ob ausgehend von den bereits bestehenden einfachgesetzlichen Öffnungsklauseln auch unter Zugrundelegung einer abschnittsweisen Betrachtung der Einzelgesetze und ggf. unter Ausweitung der bisherigen Tatbestände eine Definition von</p>					

	Bund/Länder-Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03. und vom 26.06.2003	Bund Positionspapier vom 09.04.2003	Berliner Programm (BACDJ, 13.06.2003)	Thesenpapier Döring (FDP) vom 06.08.2003	Sach- verständige
	<p>Zugriffsrechten möglich und sinnvoll ist. Die CdS-Arbeitsgruppe schlägt vor, dass für die Festlegung der Zuständigkeiten und des Verfahrens regelmäßig ein Zugriffsrecht der Länder vorgesehen werden soll, soweit und so lange nicht Art, Form, Maß oder Höhe einer Leistung davon berührt werden. Soweit Art, Maß, Form oder Höhe einer Leistung berührt sind, ergeben sich für die Prüfung der Einräumung eines Zugriffsrechts drei Möglichkeiten:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Beibehaltung der bestehenden Kompetenzverteilung (bestehende einfachgesetzliche Öffnungsklauseln und Gestaltungsrechte eröffnen für die Länder ausreichende Spielräume). 2. Änderung der bestehenden Kompetenzverteilung durch Umwandlung einfachgesetzlicher Öffnungsklauseln und Gestaltungsrechte in Zugriffsrechte (bedeutet einerseits materiell keine Erweiterung der Gestaltungsmöglichkeiten der Länder, andererseits Stärkung des Zugriffsrechts als zentrales Instrument der kompetenzrechtlichen Entflechtung und Betonung der Bundesstaatlichkeit). 3. Änderung der bestehenden Kompetenzverteilung durch Einführung eines Zugriffsrechts für Art, Maß, Form und Höhe einer Leistung unter Ausweitung und Verstärkung der bestehenden Öffnungsklauseln und Gestaltungsrechte. <p>Geprüft wurde weiter, in welchen Bereichen bei einer umgekehrten Betrachtungsweise ein zwingender bundeseinheitlicher Regelungsbedarf besteht: Grundsätzlich liege eine zwingende bundeseinheitliche Regelung immer dann nahe, wenn durch die Ausübung des Zugriffsrechts belastende Wirkungen und Verpflichtungen für Bewohner anderer Länder entstehen können. Im Übrigen seien für die Länder akzeptabel und sinnvoll zwingende bundeseinheitliche Regelungen</p> <ul style="list-style-type: none"> * bei allgemeinen Bestimmungen über den Inhalt, die Aufgabe, den Gegenstand und den begünstigten Personenkreis einer Hilfeleistung, * bei Begriffsbestimmungen, 					

	Bund/Länder-Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03. und vom 26.06.2003	Bund Positionspapier vom 09.04.2003	Berliner Programm (BACDJ, 13.06.2003)	Thesenpapier Döring (FDP) vom 06.08.2003	Sach- verständige
	* bei Kostenerstattungen zwischen behördlichen Trägern, bei Mitwirkungspflichten in behördlichen oder gerichtlichen Verfahren, * bei Fragen der Datennutzung im Sozialbereich und bei * statistischen Erhebungen.					
Nr. 9 Kriegsschäden, Wiedergutmachung						Huber: L (in der Sache erledigt)
Nr. 10 a Kriegsgräber etc.						Scholz: L
Nr. 11 Recht der Wirtschaft		außerschul. berufl. Bildung: Überprüfung			Handwerk, Gewerbe, Bergbau: L	Ben: Handwerk, Gewerbe, Bergbau: Überführung in Grundsatzgesetzgebung Schmidt-Jortzig: Handwerk, Gewerbe, Bergbau: L Scholz: berufl. Bildung: L
Nr. 12 Arbeitsrecht etc., Sozialversicherung					- Betriebsverfassung, Arbeitsvermittlung: L - Arbeitsschutz und Sozialversicherung: Wechsel zu Art. 75	Schmidt-Jortzig: - Betriebsverfassung, Arbeitsvermittlung: L - Arbeitsschutz und Sozialversicherung: Wechsel zu Art. 75
Nr. 13 Ausbildungsbeihilfen, Förderung wiss. Forschung	<u>Förderung der wissenschaftlichen Forschung:</u> Von diesem Teilbereich der Nr. 13 wurde lediglich 1971 - 1984 durch das GraduiertenförderungsG und 1990 zunächst auch durch das GentechnikG Gebrauch gemacht (beruht jetzt auf Nr. 26). Die Forschungsförderung des Bundes konzentriert sich - auf Bund-Länder-Vereinbarung auf der Grundlage des Art. 91 b GG (die <i>Mischfinanzierungstatbestände der Forschungsförderung sind Gegenstand der Arbeitsgruppe Finanzen, s. nebenstehende Anmerkung</i>). - auf sonstige institutionelle Förderungen und (direkte/indirekte) Projektförderung (insbesondere des BMBF und des BMWi). Die Bund-/Länder-Bestandsaufnahme/Problembeschreibung empfiehlt für die Beratung insbes. folgende Fragen: 1. Kompetenztitel unverzichtbar oder mangels Bedarf entbehrlich? Kompetenztitel jedenfalls	Förderung wiss. Forschung: Zugriff <i>Hinweis BE/BW auf den Sachzusammenhang mit den Gemeinschaftsaufgaben (Hochschulbau, Art. 91 a Abs. 1 Nr. 1 sowie Forschungsförderung und Bildungsplanung Art. 91 b GG):</i> In der Sache fordert der Bund Verlagerung der jetzigen Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau etc. auf die Länderebene. Der Bund strebt stattdessen eine modifizierte, leistungsabhängige Hochschulförderung an, die ihm auch inhaltliche Gestaltungsrechte ermöglicht. Zur Erzielung insbesondere bundesweiter verbindlicher Standards soll die Bildungsplanung in einen verpflichtenden Verfassungsauftrag umgestaltet werden (<i>Fortsetzung nächste Seite</i>).		L (Ausnahme Großforschung)	Ausbildungsbeihilfe: L	Schmidt-Jortzig: Ausbildungsbeihilfe: L Huber: Ausbildungsbeihilfe: Wechsel zu Art. 75 n.F. (Zugriffsrecht)

	Bund/Länder-Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03. und vom 26.06.2003	Bund Positionspapier vom 09.04.2003	Berliner Programm (BACDJ, 13.06.2003)	Thesenpapier Döring (FDP) vom 06.08.2003	Sach- verständige
	entbehrlich, wenn Art. 91 b GG (Teilbereich Forschungsförderung) bestehen bleibt? 2. Kompetenzengrenzung auf eine Grundsatz/Rahmenkompetenz des Bundes und/oder auf die Förderung überregionaler/länderübergreifender Einrichtungen/Vorhaben bzw. solche von überregionaler Bedeutung? 3. Erfordert die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland 3.1 eine umfassende Gesetzgebungs-/Finanzierungskompetenz des Bundes zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung? 3.2 eine Gesetzgebungs-/Finanzierungskompetenz zur Förderung von (Groß-)Forschungseinrichtungen und -projekten für den Bund? und/oder (ggf. jedenfalls) 3.3 eine (neu zu ordnende/zu effektivierende) verfassungsrechtlich abgesicherte Möglichkeit des vertraglichen Zusammenwirkens von Bund und Ländern bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben wissenschaftlicher Forschung von überregionaler Bedeutung (Überschneidung mit Themenbereichen der Arbeitsgruppe Finanzen)?	Aus Bundessicht Entflechtung und Optimierung der Forschungsförderung wie folgt: Großforschung (FhG, HGF, MPG, DFG) in die alleinige Zuständigkeit des Bundes und Abschichtung der Leibniz-Gemeinschaft (bisherige Blaue-Liste-Einrichtungen) auf die Länder. Die MPK hat am 12./14. November 2003 die Forderungen nach einer modifizierten, leistungsabhängigen Hochschulförderung, die dem Bund auch inhaltliche Gestaltungsrechte ermöglicht, ebenso zurückgewiesen wie die Forderung, die Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung dem Bund zu überantworten. Gesamtstaatl. Belange werden von den Ländern im Kernbereich ihrer Kompetenzen selbst berücksichtigt. Ebenso haben die Regierungschefs der Länder die Forderung des Bundes zur Änderung der Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung und vor allem die vom Bund angestrebte Überführung der Großforschungsorganisationen in die alleinige Zuständigkeit des Bundes abgelehnt.				
Nr. 15 Enteignung (Art. 15)					Streichung, da „nicht in das Instrumentarium eines modernen Gemeinwesens“ gehörend	
Nr. 17 Förderung land- u. forstwirtschaftl. Erzeugung, Sicherung der Ernährung, Ein- u. Ausfuhr land- u. forstwirtschaftl. Erzeugnisse, Hochsee- und Küstenschutz	<u>Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung:</u> Aufgrund des Strukturwandels und Fortschritts in der Agrarwirtschaft und nur noch begrenzter Bedeutung des ursprünglichen Hauptarguments für eine nationale Agrarpolitik (nämlich der Verhinderung von Hungersnöten) sehen die Länder bundeseinheitliche Rechtsregelungen im Bereich der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung mit Ausnahme der Agrarmarktpolitik (Regelungen beruhen neben Art. 74 Abs.1 Nr. 11 - Recht der Wirtschaft - auch auf Nr. 17) als vielfach nicht zwingend geboten, weshalb auch hier die regionalpolitischen Spielräume erhöht werden könnten; das gelte jedenfalls für den Teilbereich der Bodenordnung (GrundstücksverkehrsG, FlurbereinigungsG). Weitergehende Länderkompetenzen sind in Abhängigkeit von dem engen Sachzusammenhang des Agrar-	Förderung land- u. forstwirtschaftl. Erzeugung (teilweise): L		Förderung land- u. forstwirtschaftl. Erzeugung (soweit nicht EU): L	L	Schmidt-Jortzig: L (Ausnahme: Küstenschutz) Scholz: Förderung land- u. forstwirtschaftl. Erzeugung: L

	Bund/Länder-Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03. und vom 26.06.2003	Bund Positionspapier vom 09.04.2003	Berliner Programm (BACDJ, 13.06.2003)	Thesenpapier Döring (FDP) vom 06.08.2003	Sach- verständige
	<p>rechts mit dem Recht der Wirtschaft (Nr. 11) und der engen EU-Verflechtung zu bewerten. Nach Ansicht des Bundes würden Kompetenzänderungen zu Problemen führen, insbesondere hinsichtlich von Überschneidungen des Kompetenztitels Nr. 17 mit Nr. 11 (Recht der Wirtschaft) sowie im Hinblick auf die Umsetzung von EU-Recht.</p> <p>Zum Bereich der „Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung“ sind zahlreiche Bundesgesetze erlassen worden, die sich aber vielfach nicht nur auf Nr. 17, vor allem nicht ausschließlich auf den Teilbereich „Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung“ stützen. Überschneidungen ergeben sich mit dem Teilbereich „Sicherung der Ernährung“ sowie dem Kompetenzbereich aus Nr. 11 (Recht der Wirtschaft), Nr. 18 (Grundstücksverkehr, Bodenrecht) oder Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und 4 GG (Jagdwesen, Naturschutz, Landschaftspflege bzw. Bodenverteilung, Raumordnung, Wasserhaushalt). Zu den aufgrund auch von Nr. 17 erlassenen Gesetzen gehören u.a.: BundeswaldG, AbsatzfondsG, ForstschädenAusgleichsG, Teile des GrundstücksverkehrsG, G zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisation, TierzuchtG, LandwirtschaftsG, Vieh- und FleischG, DüngemittelG, HandelsklassenG, RindfleischetikettierungsG, Öko-LandbauG, Öko-KennzeichenG, FlurbereinigungsG, LebensmittelspezialitätenG.</p>					
Nr. 18	<p><u>Wohnungswesen:</u> <i>Hinweis BE/BW:</i> - <i>Hinsichtlich des WohngeldG ist auf Art. 104 a Abs. 3 GG (Geldleistungsgesetze) als Gegenstand der Arbeitsgruppe Finanzen hinzuweisen, auf den Sachzusammenhang mit Nr. 7 (Öffentliche Fürsorge) sowie das Ergebnis des jüngsten Vermittlungsverfahrens (infolge Neuordnung von Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe etc. entfallen nach den Schätzungen der BReg etwa 4/5 der bisher eingesetzten Mittel).</i> - <i>Hinsichtlich des WohnraumförderungsG ist auf Art. 104 a Abs. 4 GG (Finanzhilfen) als Gegenstand der Arbeitsgruppe Finanzen hinzuweisen.</i></p>	Wohnungswesen: Zugriff		Wohnungswesen: L	- landwirt. Pachtwesen, Wohnungs-, Siedlungs- und Heimstättenwesen: L	<p>Benz: Bodenrecht, landwirt. Pachtwesen: Überführung in Grundsatzgesetzgebung Schmidt-Jortzig: - landwirt. Pachtwesen, Wohnungs-, Siedlungs- und Heimstättenwesen: L - Grundstücksverkehr, Bodenrecht: Wechsel zu Art. 75 Scholz: L</p>

	Bund/Länder-Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03. und vom 26.06.2003	Bund Positionspapier vom 09.04.2003	Berliner Programm (BACDJ, 13.06.2003)	Thesenpapier Döring (FDP) vom 06.08.2003	Sach- verständige
	<p>Neben vorgenannten beiden Gesetzen ist u.a. das AltschuldenhilfeG aufgrund der Nr. 18 erlassen worden. Das 2002 in Kraft getretene neue WohnraumförderungsG (Ablösung des Zweiten WohnungsbauG) beschränkt sich nach Auffassung des Bundes auf die notwendigsten Regelungen und eröffnet den Ländern weitgehende regionale Gestaltungsmöglichkeiten. Aus Sicht der Länder ist diese Reform von der wohnungswirtschaftlichen und demografischen Entwicklung jedenfalls teilweise überholt worden. Unstreitig ist, dass Haushalte, die aus unterschiedlichen Gründen Marktzugangsprobleme haben und sich nicht selbst mit Wohnraum versorgen können, der Unterstützung bedürfen (soziale Fürsorge/ Wohngeld). Die Wohnraumförderung erscheint angesichts weitestgehend funktionsfähigen Wohnungsmarktes als überprüfungsbedürftig. Aus Ländersicht erweist sich angesichts regionaler Besonderheiten (teils Wohnungsüberangebot und Leerstand, teils Wohnungsmangel) das Bundesrecht als nach wie vor zu unflexibel. Dem könnte durch Zugriffsrechte bzw. Öffnungsklauseln abgeholfen werden. Zu dem die ostdeutschen Länder betreffenden AltschuldenhilfeG siehe die Ausführungen in der Bestandsaufnahme/Problembeschreibung (s. 98 f., 101).</p>					
<p>Nr. 19 Zulassung zu ärztl. und anderen Heilberufen, Verkehr mit Arzneien etc.</p>	<p><u>Zulassung zu ärztlichen und anderen Heilberufen:</u> Der Bund hat von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht u.a. mit folgenden Gesetzen: AltenpflegeG, Bundesärzteordnung, Bundes-Apothekerordnung, Bundes-Tierärzte-Ordnung, HebammenG, OrthopistenG, RettungsassistentenG, ErgotherapeutenG, DiätassistentenG, G über den Beruf der Logopäden, G über den Beruf des Pharmazeutisch-technischen Assistenten, G über die Ausübung der Zahnheilkunde, KrankenpflegeG, Masseur- und PhysiotherapeutenG, HeilpraktikerG (vorkonstitutionell), MTA-G, PsychotherapeutenG, PodologenG. Das GG weist die Gesetzgebungskompetenz der Berufszulassung nur in wenigen aufgeführten Bereichen dem Bundesgesetzgeber</p>	<p>Heilberufe (teilweise): Zugriff</p>				

	Bund/Länder-Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03. und vom 26.06.2003	Bund Positionspapier vom 09.04.2003	Berliner Programm (BACDJ, 13.06.2003)	Thesenpapier Döring (FDP) vom 06.08.2003	Sach- verständige
	<p>im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgeber zu Nr. 1 (Richter, Rechtsanwälte, Notare), Nr. 11 (Recht der Wirtschaft) und Nr. 19 (Ärzte und andere Heilberufe)). In den übrigen Bereichen, die im Gemeinschaftsinteresse z.B. aus Gründen der Sicherheitsrelevanz für die Allgemeinheit regelungsbedürftig sind, ist die Berufszulassung nach Art. 70 Abs. 1 GG allgemein dem Landesgesetzgeber vorbehalten (z.B. Architektenwesen, Ingenieurwesen, Berufsbilder im Bereich Agrarwissenschaften, Lebensmittelchemie oder Biochemie etc.).</p> <p>Regelungsbedarf für den Bereich der Heilberufe folgt zum einen aus der staatlichen Schutzverpflichtung (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG), um die für die Gesundheit und körperliche Unversehrtheit der Bevölkerung unverzichtbare Berufsqualifikationen und persönliche Zuverlässigkeit sicherzustellen, zum anderen aus Gründen der Daseinsvorsorge, um die flächendeckende Versorgung mit Heilberufen zu gewährleisten. In der Staatspraxis wird dieser Regelungsbedarf teils vom Bund und teils von den Ländern wahrgenommen. Eine systematisch-konsistente Zuordnung besteht dabei nicht. Soweit der Bund Heilberufsbilder geregelt hat, ist es vielfach in Bereichen erfolgt, die zuvor lange Zeit landesrechtlich erprobt waren (so zuletzt beim zuvor nur in BY und NI landesrechtlich geregelten Beruf des Podologen). Ein sachlicher Grund für die differenzierte Regelungszuständigkeit lässt sich oftmals, insbesondere bei nah verwandten Berufsbildern nur schwer erkennen. So wird z.B. die Berufszulassung des Biochemikers und Rettungsassistenten landesrechtlich, die des Apothekers und Rettungsassistenten dagegen bundesrechtlich geregelt. Aus Ländersicht haben sich die landesrechtlich normierten Berufsbilder bewährt. Notwendige länderübergreifende Regelungen z.B. zur Sicherung einheitlicher Qualitätsstandards oder Anerkennung gleichwertiger Berufsabschlüsse, Zeugnisse oder sonstiger Befähigungsnachweise erfolgen im Wege der Länderkooperation. Aus Ländersicht sind Umstände, die gegen zusätzliche Länderkom-</p>					

	Bund/Länder-Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03. und vom 26.06.2003	Bund Positionspapier vom 09.04.2003	Berliner Programm (BACDJ, 13.06.2003)	Thesenpapier Döring (FDP) vom 06.08.2003	Sach- verständige
	<p>petenzen sprechen könnten, nicht ersichtlich. Dafür spricht aus Ländersicht auch die seit einiger Zeit erfolgte Einführung von Modellklauseln in Ausbildungs- und Prüfungsordnungen des Bundes für verschiedene Heilberufe. Nach Ansicht des Bundes besteht dagegen kein Bedürfnis für Kompetenzänderungen zugunsten der Länder. Die bestehenden bundesrechtlichen Regelungen hätten sich bewährt. Bundeseinheitliche Standards in den verschiedenen Ausbildungsbereichen dienen der Sicherung eines einheitlich hohen Ausbildungsniveaus und einer ausreichenden Zahl von Bewerbern. Aufgrund zahlreicher EU-rechtlicher Vorgaben ist darüber hinaus nach Ansicht des Bundes eine bundesrechtliche Umsetzung effektiver als die Umsetzung durch Landesrecht.</p> <p><u>Verkehr mit Arzneien, Heil- und Betäubungsmitteln und Giften:</u> Der Bund hat u.a. mit folgenden Gesetzen von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht: ArzneimittelG, BetäubungsmittelG, G über die Werbung auf dem Gebiet des Heilwesens, MedizinprodukteG, ChemikalienG, PflanzenschutzG, GrundstoffüberwachungsG. Die sog. Frischzellenentscheidung des BVerfG vom 16. Februar 2000, wonach der Bund nach Nr. 19 nicht befugt ist, die Herstellung solcher Arzneimittel zu regeln, die der Arzt zur Anwendung bei eigenen Patienten herstellt, hat zu einer Reihe von Problemen geführt. Die Bestandsaufnahme- und Problembeschreibung empfiehlt die Beratung anhand folgender Fragen: Kann die Regelungslücke durch Landesrecht geschlossen werden? Steht ggf. verschiedenes Landesrecht dem Interesse an bundeseinheitlich hohem Schutzniveau und der effektiven Umsetzung von EU-Recht entgegen? Deshalb entsprechende Erweiterung der Bundeszuständigkeit?</p>					
Nr. 19 a Wirtschaftl. Sicherung Krankenhäuser, Krankenhaus-				L	L	Benz: Überführung in Grundsatzgesetzgebung

	Bund/Länder-Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03. und vom 26.06.2003	Bund Positionspapier vom 09.04.2003	Berliner Programm (BACDJ, 13.06.2003)	Thesenpapier Döring (FDP) vom 06.08.2003	Sach- verständige
pflugesätze						Huber: L Schmidt-Jortzig: L Scholz: L
Nr. 22 Straßenverkehr etc., Benutzungsgebühren				Gebühren für Straßen der Länder: L des Bundes: B		
Nr. 23 Nichtbundeseigene Eisenbahnen					nicht bundeseigene Eisenbahnen: L	Schmidt-Jortzig: nicht bundeseigene Eisenbahnen: L
Nr. 24 Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung		Freizeit- und Sportlärm: Zugriff	Freizeit- und Sportlärm: L			Benz: Abfallbeseitigung: Überführung in Grundsatzgesetzge- bung Scholz: Wechsel zu Art. 75 n.F.
Nr. 25 Staatshaftung				Staatshaftung im Land: L im Bund : Art. 73		
- Ergänzung	<u>Verbraucherschutz:</u> Bund schlägt neue Querschnittskompetenz 'Verbraucherschutz' für die bisher auf ver- schiedene Kompetenztitel (insbes. Nr. 1, 11, 19 - 23) verteilte Materie vor. Angeknüpft werden könne ggf. an EU-Regelungen zum Verbraucherschutz. Bisherige bundesgesetzliche Regelungen sind insbes.: Lebensmittel- und Lebensbe- darfgegenständeG, WeinG, Handelsklassen- recht, FleischhygieneG und Geflügelfleisch- hygieneG, TierseuchenG, Tierkörperbeseiti- gungsG, TierschutzG, ArzneimittelG, Betäu- bungsmittelG, FuttermittelG, Verfütterungs- verbotsG, G zur Neuorganisation des ge- sundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit. Die Länder nehmen derzeit jeweils Vollzugs- aufgaben (einschl. Zuständigkeits-/Ver- fahrensbestimmungen) wahr und sind - man- gels ausdrücklicher Kompetenzzuweisung zugunsten des Bundes - zuständig für Fragen	Kein genereller Kompe- tenztitel des Bundes für Verbraucherschutz	- Umweltschutz und Wasserhaushalt - Verbraucherschutz - Arzneimittelbereich - Art. 75 I Nr. 5 - Art. 75 I Nr. 6	- Naturschutz, Wasser- haushalt (aus Art. 75 I Nrn.3,4) - Art. 75 I Nr. 6		Scholz: Neue Medien (ggfs. Art. 75 n.F.) Huber: - Wasserhaushalt - Art. 75 I Nr. 6 - Neue Medien

	Bund/Länder-Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03. und vom 26.06.2003	Bund Positionspapier vom 09.04.2003	Berliner Programm (BACDJ, 13.06.2003)	Thesenpapier Döring (FDP) vom 06.08.2003	Sach- verständige
	<p>der allgemeinen Verbraucheraufklärung, -information und -bildung. <i>Pro:</i> Erweiterung der bisher auf wirtschaftliche und gesundheitliche Aspekte konzentrierten Betrachtungsweise um Aspekte der Produktion umweltverträglicher Güter, externer Effekte individuellen Markthandels (z.B. im Hinblick auf Ressourcenknappheit, ökologische Engpässe etc.), soziale und ethische Aspekte. <i>Contra:</i> 'Verbraucherschutz' wäre ähnlich unbestimmt wie derzeit z.B. 'Recht der Wirtschaft', eindeutige Abgrenzung von Bundes- und Landeskompetenzen nicht gewährleistet, wäre extrem streitanfällige 'Generalmächtigung' zugunsten des Bundes und widerspräche so dem Grundliegen der Bundesstaatsmodernisierung nach klarer Verantwortungszuweisung.</p> <p><u>Umweltschutz:</u> Bund schlägt medien- und sektorenübergreifende Querschnittskompetenz vor, da das Umweltrecht bisher auf eine Vielzahl unmittelbar wie mittelbar relevanter Titel der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung und auch der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes verstreut ist. Mit einer Querschnittskompetenz könne auch der übergreifende Ansatz des EU-Umweltrechts im deutschen Umweltrecht aufgegriffen werden. Die Kernmaterien des deutschen Umweltrechts beruhen auf folgenden Kompetenztiteln: Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 a, 18, 24; Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 3, 4. Teilweise werden auch Gentechnik und sonstige Biotechnik sowie der Sachbereich Verkehrsanlagen und Leitungsanlagen zum Umweltrecht gerechnet. Weiter berührt sind Art. 74 Abs. 1 Nr. 1, 11, 18, 20, 22, 23 sowie Art. 73 Nr. 5, 6, 6 a GG. <i>Pro:</i> Derzeitige Kompetenzverteilung widerspricht aktuellem Erkenntnisstand zur Verzahnung und Wechselbezüglichkeit der Umweltmedien Boden, Wasser, Luft; auf diesem Erkenntnisstand beruhe der moderne medienübergreifende Ansatz des EU-Umweltrechts. Derzeitige Kompetenzverteilung erschwert Umsetzung EU-Recht erheblich.</p>					

	Bund/Länder-Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03. und vom 26.06.2003	Bund Positionspapier vom 09.04.2003	Berliner Programm (BACDJ, 13.06.2003)	Thesenpapier Döring (FDP) vom 06.08.2003	Sach- verständige
	<p>Einheitliches Umweltrecht würde - so der Bund - für mehr Regelungs- und Verfahrenstransparenz sorgen, zur Harmonisierung und Deregulierung beitragen und Regelungs- und Wertungswidersprüche beseitigen ('Umweltgesetzbuch'). Zu Einzelbeispielen für in der Kompetenzordnung begründete Probleme bei der Umweltgesetzgebung siehe Problembeschreibung S. 116 ff.</p> <p><i>Contra:</i> Die Tatsache, dass das EU-Recht immer häufiger nur noch beschränkten Umsetzungsspielraum lasse, stellt die Sinnhaftigkeit der bisherigen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern und die Erforderlichkeit einer bundesstaatlichen Regelung gemäß Art. 72 Abs. 2 zunehmend in Frage. So sehe z.B. Belgien beim Ausbau vom Zentral- zum Bundesstaat inzwischen eine Zuständigkeit für den Umweltschutz bei den Regionen vor. Andererseits würden nach EU-Recht vorhandene Spielräume auf Bundesebene vielfach nicht genutzt (keine Länderöffnungsklauseln, sodass aufgrund der Sperrwirkung des Bundesrechts keine landesrechtliche Regelungskompetenz besteht). Medienübergreifende und integrierende Regelungen seien auch durch Landesrecht möglich; der Umweltschutz habe als dynamisches Sachgebiet in der Vergangenheit insbes. von den Impulsen auf Länderebene gelebt. Die zunehmende Ausschöpfung der umweltspezifischen Kompetenzen führe aber dazu, dass in Verbindung mit der restriktiven Respr. des BVerfG (Gesamtkompetenz des Gesetzgebers/Widerspruchsfreiheit Rechtsordnung) die Gestaltungsspielräume der Länder auf Null schrumpften.</p>					
Art. 74 a GG Besoldung und Versorgung	<p><u>Besoldungs- und Versorgungsrecht:</u> <i>Hinweis BE/BW:</i> <i>Zum Besoldungs-/Versorgungsrecht gibt es einen Bericht aus Sicht der Länder (Seite 120 ff der Bestandsaufnahme und Problembeschreibungen) und einen Bericht aus Sicht des Bundes (Anhang zum Bericht der seinerzeitigen Bund-Länder-Arbeitsgruppe innerstaatliche Kompetenzordnung vom 17. Dezember 2002).</i> Hinsichtlich der Zuordnung dieser Kompetenz</p>	beschränktes Zugriffsrecht		Landes- und Kommunalbeamte: L	Landes- und Kommunalbeamte: L	Huber: L Kirchhof: L Meyer: L Schmidt-Jortzig: Wechsel zu Art. 75 Scholz: Besoldung: Wechsel zu Art. 75 n.F.

	Bund/Länder-Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03. und vom 26.06.2003	Bund Positionspapier vom 09.04.2003	Berliner Programm (BACDJ, 13.06.2003)	Thesenpapier Döring (FDP) vom 06.08.2003	Sach- verständige
	auf Bund und/oder Länder gibt es divergierende Auffassungen. Für die einen steht der Gesichtspunkt der Rechtseinheit für Besoldung und Versorgung noch mehr als für das Statusrecht im Vordergrund. Für die anderen steht die Personalhoheit der Länder im Vordergrund. Die weitestgehende Auffassung hält die Überführung der Kompetenz für das Besoldungs- und Versorgungsrecht auf die Länder für unverzichtbar, da grundlegende Reformen im Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrecht sonst nicht möglich seien. Andere wiederum halten die Überführung mindestens des Besoldungsrechts in eine eingeschränkte Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für angebracht. Andere halten die Beibehaltung der konkurrierenden Gesetzgebung im Versorgungsrecht für eher richtig.					
Art. 75 Abs. 1 Satz 1 GG						
Nr. 1 Beamtenrecht	<u>Dienstrecht der Landes- und Kommunalbeamten:</u> <i>Hinweis BE/BW:</i> <i>Neben der Bestandsaufnahme und Problembeschreibung (Seite 128 ff des Berichts) gibt es den Bericht und Vorschläge einer CdS-Arbeitsgruppe zu Nr. 1 und zu Art. 33 Abs. 5 GG (der Bericht ist dieser Arbeitshilfe als Anhang 2 beigelegt); Art. 33 Abs. 5 GG soll nach den von der MPK beschlossenen Verhandlungsleitlinien in die Arbeiten zur Bundesstaatsmodernisierung einbezogen werden.</i> Länderpositionen: Die Rahmengesetzgebung nach Nr. 1 wird aufgegeben. Der Bund soll für diesen Bereich die konkurrierende Gesetzgebung erhalten. Im Gegenzug sollen die Länder ein inhaltlich beschränktes Zugriffsrecht für eigenständige Regelungen erhalten. Bundeseinheitliche Regelungen (dem Zugriffsrecht entzogen) werden in bestimmten Bereichen für erforderlich erachtet (z.B. Rechtstellung und Status der Beamten etc.). Um den Ländern möglichst weitgehend eigenständige Handlungsmöglichkeiten zu	Wechsel zu Art. 74 mit beschränktem Zugriffsrecht (Ausnahme: wesentl. Teile des Statusrechts)		L		Benz: Überführung in Grundsatzgesetzgebung Huber: Überführung in Art. 75 n.F. (Zugriffsrecht) Kirchhof: L Meyer: L Schmidt-Jortzig: L Scholz: Wechsel zu Art. 75 n.F.

	Bund/Länder-Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03. und vom 26.06.2003	Bund Positionspapier vom 09.04.2003	Berliner Programm (BACDJ, 13.06.2003)	Thesenpapier Döring (FDP) vom 06.08.2003	Sach- verständige
	<p>eröffnen (auch im Laufbahnrecht), besteht die Notwendigkeit, auch Art. 33 Abs. 5 GG zu modifizieren. Die CdS-Arbeitsgruppe (BY, NW, RP) schlägt dazu vor (Einzelheiten siehe Anhang 2):</p> <p>1. In den Katalog für Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung ist als Nr. X einzufügen: „Die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechtes stehenden Personen, soweit Art. 74 a nichts anderes bestimmt“ (= Wortlaut des jetzigen Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG).</p> <p>2. In den - insgesamt neu zu schaffenden - Katalog der Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung mit einem Zugriffsrecht der Länder ist aufzunehmen: „Nr. X mit Ausnahme der Regelung der Rechtstellung und des Status der Beamten ohne das Laufbahnrecht sowie der Dienstherrenfähigkeit, der Verwendung im Ausland und im Spannungs- und Verteidigungsfall und der Abordnung und Versetzung über die Ländergrenzen hinaus.“</p> <p>3. Vorschläge zur Modifikation des Art. 33 Abs. 5 GG.</p> <p>3.1 Durch Anfügen eines Satzes 2 erhält Art. 33 Abs.5 GG folgende Fassung: „(5) Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln. Ausnahmen vom Laufbahnprinzip sind möglich.“ Durch diese Ergänzung soll künftig dem Dienstherren ermöglicht werden, das Laufbahnprinzip durch ein anderes System zu ersetzen.</p> <p>3.2 Hingewiesen wird außerdem auf den 1996 von Schleswig-Holstein in den BR eingebrachten Vorschlag (Drs. 298/96): „(5) Die Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die dem Funktionsvorbehalt des Absatzes 4 unterfallen, sind nach Erfüllung der erforderlichen Voraussetzungen in ein Beamtenverhältnis auf Zeit oder auf Lebenszeit zu berufen. Rechte und Pflichten der Beamten, ihre Besoldung und ihre Versorgung sind gesetzlich zu regeln.“</p>					
Nr. 1 a Hochschulrecht	<u>Allgemeine Grundsätze des Hochschulrechts:</u>	Wechsel zu Art. 74 mit beschränktem Zugriffs-		L	L	Benz: Überführung in

	Bund/Länder-Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03. und vom 26.06.2003	Bund Positionspapier vom 09.04.2003	Berliner Programm (BACDJ, 13.06.2003)	Thesenpapier Döring (FDP) vom 06.08.2003	Sach- verständige
	<p>Nach Auffassung der Länder belegen Umfang und hohe Regelungsdichte des aufgrund dieser Kompetenz erlassenen Hochschulrahmengesetzes, dass die Begrenzungen der Art. 75 und 72 GG</p> <ul style="list-style-type: none"> * Rahmenvorschriften, allgemeine Grundsätze * nur ausnahmsweise ins Einzelne gehende oder unmittelbar geltende Regelung * Erforderlichkeitsklausel <p>kaum steuernden Einfluss auf die Rahmengesetzgebung des Bundes haben. Auch der Umstand, dass es sich bei Nr. 1 a um eine Bundeskompetenz in einem Kernbereich der Eigenstaatlichkeit der Länder handelt, hat zu keiner durchgreifenden Begrenzung geführt. Auch das Inkrafttreten der Art. 72 Abs. 2 n.F. und 75 Abs. 2 n.F. ab dem 15. November 1994 hat keine Veränderung bewirkt. Die Regelungsdichte des HRG lasse den Ländern entgegen der verfassungsrechtlichen Intention nur sehr geringen Spielraum für eigene gesetzgeberische Gestaltungen. Das Vierte Gesetz zur Änderung des HRG von 1998 habe zwar die Spielräume der Länder zur Gestaltung der Organisationsstrukturen etwas gelockert, im Wesentlichen aber die hohe Regelungsdichte nicht zurückgenommen. Das Fünfte Gesetz zur Änderung des HRG und anderer Vorschriften von 2002 hat die Regelungsdichte im Bereich des Personal- und Dienstrechts noch erhöht. Diese Entwicklung hat sich mit dem mittlerweile in Kraft getretenen Sechsten Gesetz zur Änderung des HRG von ebenfalls 2002 fortgesetzt. Einzelne Länder sehen es insbesondere als fraglich an, ob Vorschriften über Studiengebühren auf der Grundlage von Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 a/ Art. 72 Abs. 2 GG zulässig sind - auch im Hinblick auf Art. 109 Abs. 1 GG (Haushaltstrennung/eigenständige Haushaltswirtschaft der Länder) - und ob Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 a GG dem Bund erlaubt, Einzelheiten für die Bildung von Studierendenschaften vorzugeben. Nach Auffassung des Bundes wurden dagegen mit dem Vierten Gesetz zur Änderung des HRG die Regelungen über Organisation und Verwaltung nicht nur etwas gelockert, sondern weitgehend gestrichen</p>	recht				<p>Grundsatzgesetzgebung</p> <p>Huber: Überführung in Art. 75 n.F. (Zugriffsrecht)</p> <p>Meyer: L (ohne Zulassung zum Studium, Hochschulabschlüsse und -grade, wiss. und künstler. Personal)</p> <p>Scholz: L</p>

	Bund/Länder-Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03. und vom 26.06.2003	Bund Positionspapier vom 09.04.2003	Berliner Programm (BACDJ, 13.06.2003)	Thesenpapier Döring (FDP) vom 06.08.2003	Sach- verständige
	<p>und wären, wenn die Länder nicht widersprochen hätten, sogar vollständig aufgehoben worden. Im Übrigen teilt der Bund die kompetenzrechtlichen Bedenken der Länderseite insgesamt wie einzelner Länder nicht.</p> <p>Für die Beratung empfiehlt die Bestandsaufnahme und Problembeschreibung folgende Fragen:</p> <p>1. Soll die Befugnis zur Regelung der allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens in die Landeskompetenz überführt werden - oder soll es bei einer Rahmenkompetenz des Bundes bleiben?</p> <p>2. Wird eine Kompetenz des Bundes weiterhin befürwortet?</p> <p>2.1 in welchem sachgegenständlichen Umfang? Hochschulwesen insgesamt oder eingegrenzt auf inhaltlich bestimmte, ausdrücklich definierte Teile des Hochschulwesens (z.B. Zugang, Prüfungen/ Abschlüsse und deren Anerkennung, Dienst-/Arbeitsrecht - zu letzterem Abstimmung mit Beratungsergebnis zu Art. 74 a, Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 GG erforderlich).</p> <p>2.2 in welcher Regelungsstruktur? (Konkurrierende Vollkompetenz/Rahmenkompetenz als „Grundsatzekompetenz“, die ins Einzelne gehende und unmittelbar geltende Bestimmungen ausdrücklich ausschließt)</p> <p>2.3 Welche Verfahrensbedingungen (Zustimmungsbedürftigkeit, Anpassungspflicht und -fristen, Befristung des Gesetzes insgesamt Zugriffsrecht der Länder)?</p>					
Nr. 2 Presserecht	<p>Allgemeine Rechtsverhältnisse der Presse: Der Bund hat von dieser Kompetenz bislang keinen Gebrauch gemacht. Insofern kann aus Ländersicht von der Entbehrlichkeit der Kompetenz ausgegangen werden. Nach Ansicht des Bundes befindet sich die Presselandschaft in einem gravierenden Umbruch. Neue Erscheinungsformen und Verbreitungswege der Printmedien im digitalen Umfeld berühren zum Teil unmittelbar die Bundeskompetenz. Aus diesem Grund verbietet sich aus Bundessicht ein Verzicht auf diese Kompetenz.</p>		L	L		<p>Benz: Überführung in Grundsatzgesetzgebung Huber: Überführung in Art. 75 n.F. (Zugriffsrecht) Meyer: L Schmidt-Jortzig: Grundsatzgesetzgebung Bund Scholz: L</p>
Nr. 3		Wechsel zu Art. 74 mit	Jagdwesen. L	- Naturschutz: Wechsel zu	L	Benz:

	Bund/Länder-Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03. und vom 26.06.2003	Bund Positionspapier vom 09.04.2003	Berliner Programm (BACDJ, 13.06.2003)	Thesenpapier Döring (FDP) vom 06.08.2003	Sach- verständige
Jagdwesen, Naturschutz, Landschaftspflege		Zugriffsrecht		Art. 74 - im Übrigen: L		Überführung in Grundsatzgesetzgebung Huber: Überführung in Art. 75 n.F. (Zugriffsrecht) Meyer: - Jagdrecht, Landschaftspflege: L - Naturschutz: B Schmidt-Jortzig: L Scholz: L
Nr. 4 Bodenverteilung, Raumordnung und Wasserhaushalt		Wechsel zu Art. 74 mit Zugriffsrecht		- Wasserhaushalt: Wechsel zu Art. 74 - im Übrigen: L	L	Benz: Überführung in Grundsatzgesetzgebung Huber: Überführung in Art. 75 n.F. (Zugriffsrecht) Meyer: Bodenverteilung: L Schmidt-Jortzig: L Scholz: L
Nr. 5 Melde- u. Ausweiswesen	<u>Melde- und Ausweiswesen:</u> Aufgrund dieser Kompetenz hat der Bund das MelderechtsrahmenG und das PersonalausweisG erlassen. Die Länder haben sowohl im Meldewesen als auch im Ausweiswesen jeweils 16 das Bundesrahmenrecht ausfüllende Landesregelungen erlassen. Der weitaus größte Teil der Vorschriften im Melderecht stimmt wörtlich mit den entsprechenden Regelungen des MRRG überein. Die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes ist mit Gegenständen der ausschließenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Freizügigkeit, Passwesen) eng verwandt. Das Meldewesen ist aus Sicht des Bundes aus seiner ursprünglichen polizeilichen Aufgabenstellung herausgewachsen und dient für eine Vielzahl von Stellen des Bundes und der Länder im gesamten Bundesgebiet als Informationsquelle. Dem gegenüber gründet die Kompetenz der Nr. 5 noch auf dem Erscheinungsbild	Wechsel zu Art. 73		Wechsel zu Art. 73		

	Bund/Länder-Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03. und vom 26.06.2003	Bund Positionspapier vom 09.04.2003	Berliner Programm (BACDJ, 13.06.2003)	Thesenpapier Döring (FDP) vom 06.08.2003	Sach- verständige
	des Meldewesens der Vorkriegszeit und zum Zeitpunkt der Verabschiedung des GG, als die Meldebehörden entweder bei den örtlichen Polizeibehörden verblieben oder der Ordnungsverwaltung bei den Gemeinden zugewiesen waren. Im Zuge der fortschreitenden Anwendung automatisierter Datenverarbeitung habe sich das Meldewesen spätestens seit Beginn der 70-er Jahre des letzten Jahrhunderts zu einer eigenständigen Verwaltungsaufgabe nicht polizeilicher Art entwickelt. Die Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien im Meldewesen bedeutet neue Erfordernisse für bundeseinheitliche Standards. Pässe und Personalausweise sind inhaltlich und technisch weitgehend gleich gestaltet; eine Zuordnung zu unterschiedlichen Kompetenzkategorien erscheint als nicht gerechtfertigt.					
Nr. 6 Kulturgüterschutz	<u>Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland:</u> Aus Sicht des Bundes sollte der Schutz des gesamtdeutsch bedeutsamen Kulturgutes als eine Aufgabe des Bundes ausgestaltet sein und zwar nicht nur in Form einer Rahmenkompetenz. Dies gilt um so mehr, wenn es um den Schutz vor Abwanderung ins Ausland geht. Bundeseinheitliche Regelungen sollen auch durch den Bund getroffen werden. Aus Sicht der Länder ist es dagegen vorstellbar, Mindestschutzniveaus durch Koordination zwischen den Ländern und deren Verpflichtung auf einen gemeinsamen Mindeststandard zu erreichen. Aus Sicht des Bundes gründet sich seine Kompetenz auch auf Art. 73 Nr. 5 GG (Freizügigkeit des Warenverkehrs und der Warenverkehr mit dem Ausland einschließlich des Zoll- und des Grenzschutzes obliegt der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes). Die Spezialisierung der Ware „Kulturgut“ sollte aufgehoben und auch deren Schutz der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz, zumindest aber wieder der konkurrierenden Kompetenz des Bundes unterstellt werden. Aus Sicht des Bundes dürfte auch das Problem der Umsetzung von EG-Richtlinien etc. im Rahmen einer ausschließlichen Gesetzgebungskom-	Wechsel zu Art. 73		Wechsel zu Art. 74		

	Bund/Länder-Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03. und vom 26.06.2003	Bund Positionspapier vom 09.04.2003	Berliner Programm (BACDJ, 13.06.2003)	Thesenpapier Döring (FDP) vom 06.08.2003	Sach- verständige
	petenz des Bundes am leichtesten zu beheben sein. Wegen Einzelheiten siehe Bestandsaufnahme/Problembeschreibung.					

II. Mitwirkungsrechte des Bundesrats

Übersicht über Problemanalysen und Änderungsvorschläge

	Bund/Länder- Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03 und vom 26.06.2003	Bund Positionspa- pier vom 09.04.2003	Berliner Pro- gramm (BACDJ, 13.06.2003)	Thesenpa- pier Döring (FDP) vom 06.08.2003	Sachverständige
1. Mitwirkungsrechte						
a) Allgemeines	Aus Sicht des Bundes bedeutet Zustimmungsbedürftigkeit an sich eine problematische Verflechtung der staatlichen Ebenen (Schwerfälligkeit der Gesetzgebung, unklare Verantwortungszuordnung). Die sog. Einheitstheorie des BVerfG verschiebt aus Bundessicht die Kompetenzverteilung zu Lasten des Bundes (Kompetenzgewinne der Ländersseite durch die formale/technische Zusammenfassung zustimmungs- und nicht zustimmungspflichtiger Regelungsgegenstände, was im Ergebnis einen ungerechtfertigten Übergreif auf dem BT zustimmungsfrei zugewiesene Gesetzgebungskompetenzen bedeute). Aus Ländersicht Verringerung der Zustimmungsbedürftigkeits-Tatbestände durch Rückübertragung von Gesetzgebungszuständigkeiten auf die Länder, Einräumung von Zugriffsrechten und Abschaffung/Beschränkung der Rahmenkompetenz vorrangig. Gestaltungsmöglichkeiten der Länder könnten weiter verstärkt		Wegfall der Zustimmungsbedürftigkeit, wenn das Bundesgesetz Öffnungsklausel für Landesrecht enthält (opting out)	Reduzierung der Zahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze durch Stärkung der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder		

	Bund/Länder- Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03 und vom 26.06.2003	Bund Positionspa- pier vom 09.04.2003	Berliner Pro- gramm (BACDJ, 13.06.2003)	Thesenpa- pier Döring (FDP) vom 06.08.2003	Sachverständige
	werden, wenn (angesichts der bisher weitgehenden Unwirksamkeit der Kompetenzausübungsschranke des Art. 72 Abs. 2 GG) die Frage der Erforderlichkeit eines Bundeszugriffs auf die konkurrierende Gesetzgebung eine Zustimmung des BR voraussetzte.					

	Bund/Länder-Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03 und vom 26.06.2003	Bund Positionspapier vom 09.04.2003	Berliner Programm (BACDJ, 13.06.2003)	Thesenpapier Döring (FDP) vom 06.08.2003	Sachverständige
b) nach Art. 84 f. GG	<p>Aus Sicht der Länder: Änderung Art. 84 GG so, dass BR-Zustimmung nur erforderlich ist "bei wesentlicher Veränderung der durch den Vollzug des Gesetzes verursachten Aufwendungen" und/oder "bei wesentlichen Eingriffen in die Verwaltungsstrukturen der Länder". Der Bund weist darauf hin, dass mit der ersten Ergänzung eine zusätzliche neue Kategorie der Zustimmungsbedürftigkeit eingeführt würde.</p> <p>Bei Rahmenkompetenzen besteht Bund/Länder-Dissens, ob Zustimmungsbedürftigkeit nur bei unmittelbar geltenden oder auch bei Rahmenbestimmungen bestehen kann.</p>	<p>Reduzierung der Zahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze als Folge einer Stärkung der Organisationsgewalt der Länder durch Einschränkung der Ingerenzrechte des Bundes nach Art. 84 f. GG;</p> <p>Wegfall der Zustimmungsbedürftigkeit bei Zugriffsrecht der Länder auf bundesgesetzl. Organisations- und Verfahrensregelungen</p>	<p>Anwendung der Trennungslehre bei Art 84 I GG: nur diejenigen Teile eines Bundesgesetzes Zustimmungsbefähigt, die Länderbelange unzweifelhaft tangieren</p>	<p>Weitere Reduzierung durch Wegfall der Ingerenzrechte des Bundes (betr. Behördeneinrichtung, Verwaltungsverfahren, Verwaltungsvorschriften)</p>	<p>Abschaffung der Ingerenzrechte des Bundes nach Art. 84 I, II, Art. 85 I, II GG</p>	<p>Benz: kein völliger Verzicht auf Ingerenzrechte; Aufgabe der Einheitslehre</p> <p>Grimm: keine Abschaffung der Ingerenzrechte wegen - Asymmetrie des Föderalismus: Einfluss des Bundes auf Ausführung der Gesetze als Gegengewicht geboten; Bedürfnisse nach Bundeseinheitlichkeit auch im Verfahrensrecht - insbes. Grundrechtsschutz durch Verfahren</p> <p>Huber: kein vollständiger Verzicht auf Ingerenzrechte des Bundes wegen Grundrechtsschutz durch Verfahren bzw. EU-rechtl. Vorgaben, aber Beschränkung der Bundeskompetenz auf die Konkretisierung zwingender verfassungs- und unionsrechtl. Vorgaben; Beibehaltung der Einheitslehre, weil ansonsten Beeinträchtigung des Gesetzgebungsrecht des BTag</p> <p>Kirchhof: Verzicht auf Ingerenzrechte nach Art. 84 I, II, 85 I, II GG; Grundrechtsschutz durch Verfahren kann auch durch Länder im Wege der kooperativen Rechtssetzung gewährleistet werden; Abkehr von Einheitslehre nicht erfolversprechend wegen der Bildung von „Entscheidungspaketen“</p> <p>Meyer: Aufgabe der Einheitslehre: Verweigerung der Zustimmung muss sich explizit auf Organisations- und Verfahrensregeln beziehen; nur wesentliche Eingriffe in Organisationshoheit relevant</p> <p>Schmidt-Jortzig: Abschaffung der Ingerenzrechte aus Art. 84 I, II, 85 I, II 2 GG; jedenfalls Aufgabe der Einheitslehre</p> <p>Scholz: keine Abschaffung der Ingerenzrechte, aber auch kein Zugriffsrecht der Länder; Aufgabe der Einheitslehre: Zustimmungsvorbehalt nur auf Organisations- und Verfahrensregeln bezogen</p> <p>Wieland: Aufgabe der Einheitslehre</p>

	Bund/Länder-Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03 und vom 26.06.2003	Bund Positionspapier vom 09.04.2003	Berliner Programm (BACDJ, 13.06.2003)	Thesenpapier Döring (FDP) vom 06.08.2003	Sachverständige
c) Zustimmungsvorbehalt bei Belastung der Länder?	Siehe zu b)	Zustimmungspflicht bei besonderer Belastung der Länder (z.B. Kosten/ Infrastruktur)				<p>Huber: kein allg. Zustimmungsvorbehalt bei finanzwirksamen Gesetzen, vielmehr Ausgleich über Art. 104a ff. GG</p> <p>Kirchhof: evtl. Zustimmungsbedürftigkeit bei „erheblicher“ Belastung der Länder; Lösung über Art. 104a I GG aber vorzuziehen</p> <p>Scholz: allg. Zustimmungsvorbehalt bei zusätzlichen Finanzlasten, insbes. bei Durchgriff des Bundes auf Kommunen</p> <p>Wieland: kein allg. Zustimmungsvorbehalt bei Kostenbelastung, vielmehr Ausgleich auf Kostenebene</p>
d) nach Art. 80 II GG	In der Staatspraxis zu Art. 80 Abs. 2 bereitet die Auslegung der Worte "Rechtsverordnungen aufgrund von Bundesgesetzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen" teilweise Schwierigkeiten. In Fällen von Artikelgesetzen bisher ungeklärt, ob sich das Wort 'Bundesgesetz' auf das Artikelgesetz selbst oder auf das zu ändernde Stammgesetz bezieht. Dadurch kommt es in einigen Fällen zu unterschiedlichen Beurteilungen der Zustimmungsbedürftigkeit des jeweiligen Artikelgesetzes.		Rechtsverordnung nur in dem Maße zustimmungspflichtig wie das Bundesgesetz	Wegfall der Zustimmungspflicht beim Erlass von Rechtsverordnungen aufgrund von Gesetzen, die von den Ländern als Auftrags- oder eigene Angelegenheit ausgeführt werden (Art. 80 II Alt. 5, 6 GG)		<p>Benz: Wegfall der Zustimmungspflicht bei privatisierten Bundesunternehmen (Art. 80 II Alt. 1 GG)</p> <p>Huber: Streichung der Zustimmungsbedürftigkeit nach Art. 80 II Alt. 4, 5, 6 GG, da bereits die Ermächtigungsgrundlage (Art. 80 I 2 GG) ggfs. zustimmungsbedürftig</p> <p>Meyer: Beschränkung der Zustimmungsbedürftigkeit auf die in Art. 84 I GG genannten Gründe</p> <p>Schmidt-Jortzig: Streichung; jedenfalls Art. 80 II Alt. 6 GG</p> <p>Scholz: Überprüfung</p>
2. Abstimmungsmodus						
a) Mehrheitsanfordernis			Einführung relativer Mehrheit			<p>Benz: relative Mehrheit ggfs. auch bei Einspruchsgesetzen; absolute Mehrheit bei Umkehrung der Fragestellung bzw. Ausschluss von Enthaltungen</p> <p>Huber: Pflicht zur Stimmabgabe; keine Streichung der absoluten Mehrheit, wenn die Anzahl der Zustimmungsgesetze drastisch reduziert wird</p> <p>Kirchhof: keine Änderung: absolute Mehrheit als Stabilitätsgarantie</p>

	Bund/Länder- Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03 und vom 26.06.2003	Bund Positionspa- pier vom 09.04.2003	Berliner Pro- gramm (BACDJ, 13.06.2003)	Thesenpa- pier Döring (FDP) vom 06.08.2003	Sachverständige
						Meyer: Abstimmungsmodus mit Tendenz zum Nein nicht sinnvoll; Umkehrung der Fragestellung; ggfs. relative Mehrheit Scharpf: Pflicht zur Stimmabgabe bzw. relative Mehrheit Scholz: keine Änderung, wenn Zustimmungsgesetz wieder zur Ausnahme wird Wieland: relative Mehrheit
b) Einheitlichkeit der Stimmab- gabe						Benz: keine Änderung Huber: Abschaffung Kirchhof: keine Änderung Meyer: keine Änderung Schmidt-Jortzig: kein Reformbedarf

III. Europa

Übersicht über Problemanalysen und Änderungsvorschläge

	Bund/Länder-Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03 und vom 26.06.2003	Bund Positionspa- pier vom 09.04.2003	Lübecker Er- klärung der Landtage vom 31.03.2003	Sachverständige
1. Handlungs- fähigkeit Deutsch- lands in der EU	<p>Staatspraxis hat Tragfähigkeit der Bestimmungen des Art. 23 Abs. 2 - 7 GG i.V.m. EUZBLG und ergänzender Bund-Länder-Vereinbarung grundsätzlich bestätigt. In den meisten Fällen konnten Meinungsverschiedenheiten bei der Anwendung dieser Bestimmungen im Einzelfall oder durch ergänzende Abmachungen gelöst werden.</p> <p>Eine Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit Deutschlands in europäischen Organen ist nach Auffassung der Länder bislang nicht eingetreten; nach Auffassung des Bundes haben solche Beeinträchtigungen jedenfalls kein unvertretbares Maß erreicht.</p>				<p>Benz: relativ schwache Koordination der Europapolitik, auch wegen föderaler Staatsorganisation; keine angemessene Beteiligung der Länderparlamente; Ziel: Verringerung des Koordinationsbedarfs</p> <p>Huber: Koordinationsprobleme horizontaler und vertikaler Art; auf Bundesebene Europa-Ministerium geboten; soweit Länder beteiligt: erschwerte Verhandlungsführung wegen „Paketlösungen“, fehlende Kontinuität der Verhandlungsführung, Zeitproblem</p> <p>Kirchhof: zeitl. aufwendige Abstimmungsverfahren nach Art. 23 GG; unzureichende personelle Vertretung des BRats wegen fehlender EU-Erfahrung</p> <p>Meyer: Nachteile durch gebundenes Verhandlungsmandat und fehlende personelle Konstanz</p> <p>Scharpf: schlechte europapolitische Koordination der Politikfelder; erfolgreiche Einflussnahme erfordert flexible Reaktion auf wechselnde Verhandlungssituationen, Aufbau von Netzwerken und vertrauensvolle Kooperation; imperatives Mandat hinderlich</p> <p>Schmidt-Jortzig: ausdifferenziertes Verfahren der Bundesratsbeteiligung lähmt europabezogene Handlungsfähigkeit des Bundes</p>
2. Mitwirkungs- rechte der Länder	<p>Aus Sicht des Bundes ist das gegenwärtige System der Ländermitwirkung in EU-Angelegenheiten im Ergebnis zwar tragbar, die Mitwirkungsrechte der Länder gehen aber bereits jetzt schon an die Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen, sodass schon aus diesem Grund eine Ausweitung nicht in Betracht komme. Bereits jetzt kompliziere das Verfahren des Art. 23 den Aufbau wirkungsvoller deutscher Positionen im Vorfeld von Brüsseler Entscheidungen und unterliege einer einschränkenden integrations-</p>				

	Bund/Länder-Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03 und vom 26.06.2003	Bund Positionspa- pier vom 09.04.2003	Lübecker Er- klärung der Landtage vom 31.03.2003	Sachverständige
	und verfassungskonformen Auslegung. Aus Sicht der Länder sollten ihre Mitwirkungsmöglichkeiten bei Angelegenheiten der EU durch Änderung bzw. Ergänzung des Art. 23 GG weiter gestärkt werden (s. nachfolgend zu a). Der bloße Hinweis auf verhandlungstaktische Gesichtspunkte vernachlässige die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes und setze sich in Widerspruch zu ihr. Die innerstaatliche ausschließliche (Länder-)Zuständigkeit müsse auch 'im Außenverhältnis' Geltung erlangen. Die Befürchtung, die Verhandlungsposition Deutschlands werde gefährdet bzw. in Frage gestellt, ist aus Ländersicht nicht zwingend: Bereits die jetzige Regelung habe in der Praxis gezeigt, dass es kaum zu echten Konfliktfällen zwischen BReg und BR kommt und der BR bereits bei der Formulierung seiner Stellungnahmen die in Art. 23 Abs. 1 Satz 1 zum Ausdruck kommenden Verpflichtungen ernst nimmt, zur Verwirklichung eines vereinten Europas beizutragen.				
a) nach Art. 23 GG	Von der Länderseite zur Diskussion gestellte, von Bundesseite abgelehnte Stärkungen der Ländermitwirkungsmöglichkeiten: 1. Beseitigung der Befugnisse der BReg, auch in Angelegenheiten der ausschließlichen Länderkompetenz vom BR-Votum abweichen zu können (Art. 23 Abs. 5 Satz 2), 2. Ausweitung der Verpflichtung der BReg, das BR-Votum maßgeblich zu berücksichtigen auf die Angelegenheiten, in denen Rechtssetzungsakte der EU die bei den Ländern durch den Vollzug verursachten Aufwendungen wesentlich verändern. <i>Pro zu 1.:</i> Klarstellung zur umfassenden und abschließenden Entscheidungsbefugnis über das Vorgehen bei EU-Angelegenheiten im Bereich der Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wäre insbes. bei Meinungsverschiedenheiten im Interesse einer klaren Abgrenzung der Verantwortungsbereiche auch in Bezug auf die EU-Ebene konsequent. <i>Contra zu 1.:</i> Berücksichtigung gesamtstaatlicher Belange schließt Letztentscheidungsrecht des BR aus. <i>Pro zu 2.:</i> Konsequenz im Hinblick auf administrative und finanzielle Länderbetroffenheit und			Frühwarnsystem; eigenes Klagerecht der Länder; Information der LTage und maßgebliche Berücksichtigung von deren Entscheidung durch LRegierungen; eigene Mitwirkungsbefugnisse der LTage	Benz: Vertretung im Ministerrat durch Mitglied der BRegierung oder des BRat je nachdem, ob vorrangig Bund oder Länder betroffen sind ; dabei ist Einschränkung der parlamentarischen Legitimation des BRats- Vertreters durch die föderative Idee gerechtfertigt ; Vertretungs- und Letztentscheidungskompetenz des BRat für Materien, bei denen Gesetzgebungsbefugnis bei den Ländern; allerdings Abgrenzungsschwierigkeiten durch die EU-Kompetenzordnung; effizientere Koordinationsverfahren geboten: Widerspruchslösung; Überprüfung von imperativen Mandaten insbes. wegen Zunahme von Mehrheitsentscheidungen; in der Initiativphase: Informationsproblem, deswegen Einrichtung eines Vorprüfungsausschusses Grimm: nur Bund kann die nationalen Interessen der Bundesrepublik als eines föderalen Staates wahrnehmen; folglich nur interne Berücksichtigung der Länderinteressen Huber: - Ländervertreter nach Art. 23 VI GG problematisch: Bedenken wegen personeller demokratischer Legitimation; erschwerte Verhandlungsführung wegen „Paketlösungen“, fehlende Kontinuität der Verhandlungsführung, Zeitproblem; - in Art. 23 V GG sind Mitwirkungsrechte des Bundestags nach dem Wesentlichkeitskriterium vorzusehen; maßgebliche Berücksichtigung bei absoluter Mehrheit, jedoch Einschränkung bei zwingenden außen- und integrationspolitischen

	Bund/Länder-Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03 und vom 26.06.2003	Bund Positionspa- pier vom 09.04.2003	Lübecker Er- klärung der Landtage vom 31.03.2003	Sachverständige
	Entsprechung zu Art. 23 Abs. 5 Satz 3 (Zustimmungserfordernis BReg bei Angelegenheiten, die zu Ausgabenerhöhungen oder Einnahmensenkungen für den Bund führen können). <i>Contra zu 2.:</i> Würde letztlich zu inakzeptablem Systemwechsel führen (Länder würden von Mitwirkenden zu bestimmenden Akteuren deutscher Europapolitik).				Gründen sowie haushaltswirksamen Maßnahmen (Ausgabenerhöhung, Einnahmeverminderung) ; Verpflichtung der BRegierung zur Erhebung Nichtigkeitsklage gegen EU-Rechtsakt aufgrund eines BTag- Beschlusses, wenn Gesetzgebungskompetenzen des Bundes berührt; - Erleichterung und Verstärkung der Mitwirkungsrechte der Länder nach Art. 23 V GG über BRat: einfache Mehrheit ausreichend - keine „Doppelhut“-Variante (Abhängigkeit eines Bundesministers als Vertreter im Ministerrat vom Vertrauen des BRat) Kirchhof: Vertretung der Länder nach Vorortprinzip; bei konkurrierender Gesetzgebung oder sich überschneidender ausschließl. Gesetzgebungszuständigkeiten Vertretung von Fall zu Fall Scharpf: Streichung von Art. 23 II - VII GG, jedoch effektivere Ressortkoordination durch BRegierung; jedenfalls Wegfall von Art. 23 VI GG Schmidt-Jortzig: Art. 23 IV - VI GG haben sich nicht bewährt: LTage werden nicht berücksichtigt, Handlungsfähigkeit des Bundes beeinträchtigt; normative Unklarheiten Wieland: Änderung von Art. 23 GG: Vertretung durchgehend durch den Bund; interne Abstimmung mit den Ländern, dabei kurze Fristen; bei Nichteinigung der Länder ist der Bund in EU-rechtlichen Mitwirkungen frei
b) nach Art. 24 GG	<u>Grenzüberschreitende Zusammenarbeit etc.:</u> <i>Hinweis BE/BW: Über die vorliegende Bestandsaufnahme/Problembeschreibung hinaus gibt es ein im Länderauftrag von BW/NW erarbeitetes Positionspapier vom 24.02.2003, das dieser Arbeitshilfe als Anhang 3 beigelegt ist.</i> Für Länder, die an andere EU-Mitgliedstaaten oder Beitrittsländer angrenzen, besteht aus wirtschaftlichen Gründen immer stärker das Bedürfnis, grenzüberschreitende Gewerbegebiete zu gründen. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass es für Investoren ein wichtiges Kriterium ist, sich nur nach einer Rechtsordnung orientieren und Anträge nur an eine Verwaltungsbehörde richten zu müssen, und zwar unabhängig davon, ob das Grundstück sich auf deutschem oder ausländischem Hoheitsgebiet befindet. Davon werden eine Reihe bundesgesetzlich geregelter Rechtsgebiete berührt. Bedarf für erhöhte Flexibilität	Ergänzung des Art. 24 I GG bei grenznachbarlicher Zusammenarbeit			Benz: Art. 24 Ia GG ausreichend Huber: Art. 24 Ia GG : kein Handlungsbedarf Scharpf: Art. 24 Ia GG : kein Handlungsbedarf Schmidt-Jortzig: Art. 24 Ia GG ausreichend

	Bund/Länder-Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03 und vom 26.06.2003	Bund Positionspa- pier vom 09.04.2003	Lübecker Er- klärung der Landtage vom 31.03.2003	Sachverständige
	durch Öffnung der Rechtsordnung im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit besteht aber auch auf anderen Gebieten. Beispielfähig wird auf die in der deutsch-französischen Erklärung zum 40-jährigen Jubiläum des Elysee-Vertrages beabsichtigten Gründung eines "Eurodistrikt Straßburg-Kehl" verwiesen. Ein solches Projekt kann nur dann dem Aufruf nach innovativem Handeln gerecht werden, wenn die existierenden rechtlichen Hemmnisse beseitigt werden. Formulierungsvorschlag der vorgenannten Arbeitsgruppe BW/NW für Art. 24 Abs. 1: "(1) Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen und zum Zwecke grenzüberschreitender Zusammenarbeit auf benachbarte auswärtige Staaten oder grenznachbarschaftliche Einrichtungen übertragen. "				
3. Umsetzung EU-Recht	Ursachen für Umsetzungs-Defizite: * Insbesondere in Sachbereichen, wo Bund und Ländern gemeinsam die Umsetzung von EU-Recht obliegt (Rahmengesetzgebung und bei der konkurrierenden Gesetzgebung dort, wo Teilbereiche des umzusetzenden Rechts in der Zuständigkeit der Länder verbleiben). Eine RL gilt grundsätzlich erst als umgesetzt, wenn alle 16 Länder dies erledigt haben (Umsetzung EU-Seilbahn RL auch in den Ländern, in denen es keine Seilbahnen gibt). * Aus Ländersicht liegt eine zusätzliche Ursache auch darin, dass EU-Richtlinien zunehmend grundsätzliche Fragen der Regelung aufwerfen, wobei häufig im Zuge der Gesetzgebungsverfahren zusätzliche innerstaatlich begründete Regelungstatbestände eingeführt werden. * Umsetzung erfordert vielfach förmliche Gesetzgebungsverfahren der Parlamente in Bund und Ländern. Zur Umsetzung von RL ist das Instrument der Rechtsverordnung nur in eingeschränktem Umfang anwendbar. Zunehmende Regelungsdichte und Regelungstiefe auf europäischer Ebene mit vielfach zu umfangreichen Detailregelungen und bei der Umsetzung bzw. Anwendung schwer zu interpretierenden Formulierungen sind häufig ursächlich für längere Verfahrensdauer. Die Länder kritisieren zudem,	kein weiterer Handlungsbedarf bei Wegfall der Zweistufigkeit des Gesetzgebungsverfahrens nach Abschaffung der Rahmengesetzgebung	Erleichterung durch Abschaffung Rahmengesetzgebung		Huber: Auffanggesetzgebung mit Zugriffsrecht (Art. 75 n.F. GG) für Umsetzung von EU-Recht, das nicht von Art. 73, 74 GG umfasst ist Schmidt-Jortzig: Grundsatz-/Richtliniengesetzgebung für Umsetzung von EU-Recht Scholz: erneuerte Rahmengesetzgebung (Grundsatz-/Richtliniengesetzgebung) für Umsetzung von EU-Recht, weil sich EU-Rechtsakte oftmals nicht klar in innerstaatliche Kompetenzabgrenzungen einfügen

	Bund/Länder-Arbeitsgruppe (Hinweise auf Problemkreise)	MPK Beschlüsse vom 27.03 und vom 26.06.2003	Bund Positionspa- pier vom 09.04.2003	Lübecker Er- klärung der Landtage vom 31.03.2003	Sachverständige
	<p>dass ihr Regelungsspielraum durch die von EU und Bund getroffenen Festlegungen so stark eingeengt werde, dass substantielle länderspezifische Regelungen letztlich nicht mehr möglich seien.</p> <p>* Die Problematik stellt sich vor allem im Bereich des Umweltrechts, für den sich die Gesetzgebungskompetenz zwischen konkurrierender Gesetzgebung und Rahmengesetzgebung aufspaltet. Hier hat Deutschland regelmäßig ein besonders hohes Umsetzungsdefizit. Die mediale und sektorale Aufspaltung der Gesetzgebungskompetenz im GG macht die einheitliche Umsetzung des EU-Umweltrechts auf einer Ebene nahezu unmöglich.</p> <p>Abhilfemöglichkeiten:</p> <p>* Kompetenzveränderungen (s. Übersichten zur Rahmengesetzgebung und konkurrierenden Gesetzgebung).</p> <p>* Beschleunigung des BR-Verfahrens (s. Übersicht zum Teil Zustimmungsbefähigung).</p> <p>* Praktische Effektivierung bei den Umsetzungsarbeiten auf Bundes- und Länderseite.</p>				
4. Änderungen durch EU-Verfassung					<p>Huber: Ländervertreter im Ministerrat nach Art. 1 - 22 II EU-Verf. wohl nicht mehr möglich</p> <p>Scholz: Ländervertreter im Ministerrat nach Art. 1 - 22 II EU-Verf. nicht mehr möglich; effiziente Umsetzung des eigenständigen Re-monstrationsrechts des BTag hinsichtlich Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes durch klarstellenden Hinweis in Art. 45 S. 2 GG</p>

**Anhang 1
zur Arbeitshilfe für
AG1 vom 06.01.04**

Stuttgart, den 21. März 2003

Ergänzender Bericht der Arbeitsgruppe „Öffentliche Fürsorge“

I. Auftrag und Zielsetzung:

Die CdS haben die AG Öffentliche Fürsorge am 6. März damit beauftragt, die Beratungen zu vertiefen und Kompromissmöglichkeiten auszuloten. Es soll wegen der politischen Sensibilität des Themas und wegen der öffentlichen Erwartung an eine substantielle Länderposition die Chance genutzt werden, durch die weitere Beratung ein größeres Maß an möglichem Einvernehmen zu suchen.

Die Arbeitsgruppe soll prüfen, inwiefern bei Gesetzen, die Öffnungsklauseln enthalten, die Einführung von Zugriffsrechten sinnvoll ist. Sie soll außerdem eine Übersicht erarbeiten, in welchen Bereichen weiterhin bundeseinheitliche Regelungen erforderlich sind.

Grundlage dieses ergänzenden Berichts ist der Bericht der Arbeitsgruppe vom 28. Februar dieses Jahres, der der CdS zur Sitzung am 6. März vorlag. Der ergänzende Bericht entwickelt unter dem Eindruck der Diskussion und des Auftrags der CdS die dort enthaltene „Bewertung der Gesetzesmaterien“ (siehe dort unter III.) mit dem Ziel fort, eine gemeinsame Haltung der CdS zu ermöglichen.

II. Einzelfragen

Ausgehend von der Diskussion und dem Auftrag der CdS vom 6. März und auf der Grundlage des Berichts der Arbeitsgruppe vom 28. Februar hat die Arbeitsgruppe folgende Fragen und Themenstellungen eingehender geprüft.

1. *Welche politischen Zielsetzungen werden bei der öffentlichen Fürsorge mit Zugriffsrechten verfolgt?*

Eine auf Ebene der Staatskanzleien der Länder durchgeführte Umfrage hat keine

konkreten Planungen in den Ländern ergeben.

Das Zugriffsrecht ist entsprechend den bisherigen Festlegungen der CdS das zentrale Instrument, um im Bereich der Kompetenzordnung vertikale Verflechtungen zwischen Bund und Ländern abzubauen und die Handlungsfähigkeit des politischen Systems auf allen Ebenen zu stärken. Damit soll die Zuordnung von politischen Verantwortlichkeiten verdeutlicht und die Flexibilität und Reaktionsfähigkeit politischen Handelns verbessert werden.

Ziel eines Zugriffsrechts im Bereich der Öffentlichen Fürsorge ist es nicht anders als in den anderen Bereichen, in denen ein Zugriffsrecht vorgeschlagen wird, zum einen, den regionalen Bedürfnissen und sozialen Besonderheiten besser gerecht zu werden (insbesondere Berücksichtigung unterschiedlicher regionaler Lebenshaltungskosten), zum anderen, die Realisierung unterschiedlicher politischer Entwürfe von Land zu Land zu ermöglichen (Profilierung der Landespolitik, klare Zuordnung der politischen Verantwortung).

Im Bereich der Öffentlichen Fürsorge stellt sich angesichts der politischen Sensibilität der Thematik jedoch in besonderer Weise die Frage, ob und inwieweit bestehende Handlungsmöglichkeiten (insbesondere über Öffnungsklauseln und Gestaltungsrechte der Länder) bereits ausreichen oder ob eine Veränderung der Gesetzgebungsstrukturen erforderlich ist, um die genannten Zielsetzungen zu erreichen.

Durch Einräumung eines Zugriffsrechts für die Länder werden verfassungsrechtliche Vorgaben und Vorgaben der höchstrichterlichen Rechtsprechung nicht beeinträchtigt. Die Länder unterliegen insbesondere bei der Sozialstaatsgarantie und im Hinblick auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse uneingeschränkt den Bindungen des Grundgesetzes (Art. 20 III GG).

- 2. Ist ausgehend von den bestehenden einfachgesetzlichen Öffnungsklauseln auch unter Zugrundelegung einer abschnittsweisen Betrachtung der Einzelgesetze und gegebenenfalls unter Ausweitung der bisherigen Tatbestände eine Definition von Zugriffsrechten möglich und sinnvoll?***

2.1 Hilfegesetze (BSHG, Wohngeldgesetz, Grundsicherungsgesetz, Asylbewerberleistungsgesetz), Bundeskindergeldgesetz, Bundeserziehungsgeldgesetz:

Im Bereich der Hilfegesetze wird die Diskussion über ein Zugriffsrecht der Länder überlagert von den Überlegungen zur Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe und den dort zu treffenden Entscheidungen über die Zuordnung von Verantwortlichkeiten und Finanzierungslasten. Die Diskussion darf die möglichen Folgen für die Finanzierungsverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen nicht aus dem Blick verlieren, die sich bei veränderten Rahmenbedingungen aus einem Zugriffsrecht der Länder ergeben können.

Öffnungsklauseln in den Hilfegesetzen beziehen sich vor allem auf Fragen der Zuständigkeit und des Verfahrens (vgl. Anlage 1). Zentrale Öffnungsklausel bei der inhaltlichen Gestaltung ist die in § 22 II BSHG geregelte Ermächtigung der Landesregierungen, im Rahmen der Regelsatzverordnung des Bundes die Höhe der Regelsätze selbst festzulegen¹. Daneben ermöglichen § 101 a BSHG zeitlich begrenzte Modellvorhaben zur Pauschalierung der Sozialhilfe in der Zuständigkeit der Länder, § 79 IV BSHG die Festlegung höherer Grundbeträge bei Hilfen in besonderen Lebenslagen².

Die Arbeitsgruppe hält an der gemeinsamen Position aus ihrem Bericht vom 28. Februar fest, dass für die Festlegung der Zuständigkeiten und des Verfahrens regelmäßig ein Zugriffsrecht der Länder vorgesehen werden soll, soweit und solange nicht Art, Form, Maß oder Höhe einer Leistung davon berührt werden.

Soweit Art, Maß, Form oder Höhe einer Leistung berührt sind, ergeben sich im Hinblick auf die Frage der Einräumung eines Zugriffsrechts drei Möglichkeiten:

- Beibehaltung der bestehenden Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern mit dem Hinweis darauf, dass der Bestand an einfachgesetzlichen Öff-

¹ Die Regelsatzverordnung bestimmt insbesondere, welche Bedürfnisse von den Regelsätzen abgedeckt werden, ohne hierfür zahlenmäßige Festlegungen zu machen. Die aktuellen Regelsätze in den Bundesländern ergeben sich aus Anlage 2.

² Gemäß § 27 BSHG insbesondere zum Aufbau oder zur Sicherung der Lebensgrundlage, Hilfe bei Krankheit, vorbeugende oder sonstige Hilfe, Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, Blindenhilfe, Hilfe zur Pflege, Hilfe zur Weiterführung des Haushalts, Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, Altenhilfe.

nungsklauseln und Gestaltungsrechten für die Länder ausreichende Spielräume eröffnet.

- Änderung der bestehenden Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern durch Umwandlung der einfachgesetzlichen Öffnungsklauseln und Gestaltungsrechte in Zugriffsrechte mit dem Hinweis darauf, dass damit einerseits materiell keine Erweiterung der Gestaltungsmöglichkeiten der Länder verbunden ist, dass aber andererseits das Zugriffsrecht als zentrales Instrument der kompetenzrechtlichen Entflechtung und der Betonung des Föderalismus gestärkt wird. Die verfassungsrechtliche Systematisierung muss den weiteren Beratungen überlassen bleiben.
- Änderung der bestehenden Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern durch Einführung eines Zugriffsrechts für Art, Maß, Form und Art einer Leistung unter Ausweitung und Verstärkung der bestehenden Öffnungsklauseln und Gestaltungsrechte (ausgehend von § 22 II BSHG).

2.2 Kinder- und Jugendhilfe, Jugendschutzgesetz:

Öffnungsklauseln (Gestaltungsrechte im Rahmen der gesetzlichen Regelung) bei der Kinder- und Jugendhilfe enthalten folgende Vorschriften des SGB VIII:

- § 15 (Inhalt und Umfang der im Abschnitt „Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, erzieherischer Kinder- und Jugendschutz“ geregelten Aufgaben und Leistungen),
- § 26 (Inhalt und Umfang der im Abschnitt „Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege“ geregelten Aufgaben und Leistungen),
- § 49 (das Nähere über die in Abschnitt „Schutz von Kindern und Jugendlichen in Familienpflege und in Einrichtungen“ geregelten Aufgaben),
- § 89 g (Übertragung der Zuständigkeit auf andere Körperschaften des Öffentlichen Rechts) und
- § 78 g (Errichtung, Besetzung, Verfahren, Rechtsaufsicht bei Schiedsstellen für die Streit- und Konfliktfälle).
- § 90 I S. 2 (Staffelung von Teilnahmebeiträgen für die Inanspruchnahme von Angeboten der Jugendarbeit, der allgemeinen Förderung der Erziehung in der Familie und der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen)

- § 91 II S. 3 (Beteiligung von Eltern und Kindern an den Kosten der Leistungen zur Förderung von Kindern in Tagespflege)

Die Öffnungsklauseln beziehen sich auf die Gestaltung von Aufgaben und Leistungen und auf die Festlegung von Zuständigkeiten und Verfahren.

In tatsächlicher Hinsicht gibt es bereits heute bei der inhaltlichen Ausgestaltung der rechtlichen Vorgaben unterschiedliche Standards in verschiedenen Ländern; sie werden nicht erst durch die Einräumung eines Zugriffsrechts möglich.

Zugriffsrechte sollten sich jedenfalls auf Regelung von Zuständigkeiten und Verfahren erstrecken.

Soweit es um Leistungsgewährungen und dabei um Festlegungen zu Art, Maß, Form und Höhe einer Leistung geht, verweist die Arbeitsgruppe auf die Differenzierungsmöglichkeiten, die bei den Hilfegesetzen (s.o. 2.1.) dargestellt sind.

- Beibehaltung der bestehenden Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern mit dem Hinweis darauf, dass der Bestand an einfachgesetzlichen Öffnungsklauseln und Gestaltungsrechten für die Länder ausreichende Spielräume eröffnet.
- Änderung der bestehenden Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern durch Umwandlung der einfachgesetzlichen Öffnungsklauseln und Gestaltungsrechte in Zugriffsrechte mit dem Hinweis darauf, dass damit einerseits materiell keine Erweiterung der Gestaltungsmöglichkeiten der Länder verbunden ist, dass aber andererseits das Zugriffsrecht als zentrales Instrument der kompetenzrechtlichen Entflechtung und der Betonung des Föderalismus gestärkt wird.
- Änderung der bestehenden Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern durch Einführung eines Zugriffsrechts für Art, Maß, Form und Art einer Leistung unter Ausweitung und Verstärkung der bestehenden Öffnungsklauseln und Gestaltungsrechte.

Soweit es um die Abwehr von Gefahren für das Wohl von Kindern und Jugendlichen geht, erscheint ein Zugriffsrecht in Anlehnung an die sonstigen ordnungsrechtlichen Kompetenzen der Länder denkbar.

3. ***In welchen Bereichen besteht bei einer umgekehrten Betrachtungsweise ein zwingender bundeseinheitlicher Regelungsbedarf?***

- 3.1 Im Rahmen des geltenden Rechts sind für die Frage eines bundeseinheitlichen Regelungsbedarfs die Kriterien entscheidend, die das Grundgesetz für den Erlass eines neuen Gesetzes in Wahrnehmung der konkurrierenden Gesetzgebung aufstellt (Art. 72 II GG).

Nach der bestehenden Regelung des Art. 72 II GG wird eine zwingende bundesgesetzliche Regelung im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz aus der Erforderlichkeit zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse abgeleitet. Kommentierungen sehen eine bundesgesetzliche Regelung insbesondere dann nicht als erforderlich an, wenn die gleichwertigen Lebensverhältnisse oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit durch Selbstkoordination der Länder verwirklicht werden können.

Für die Frage, ob ein Zugriffsrecht eingeräumt werden soll, kann diese bereits bestehende gesetzliche Vorgabe als Entscheidungskriterium nutzbar gemacht werden. Bundeseinheitliche Regelungen auf der Grundlage eines zwingenden Bundesgesetzes sind dann notwendig, wenn für einen Sachverhalt eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich und diese bundeseinheitliche Regelung durch Abstimmung der Länder untereinander nicht oder nicht im erforderlichen Maß (z.B. im Hinblick auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse) erreichbar ist.

Darüber hinaus können im Hinblick auf die Frage des Zugriffsrechts zwingende bundeseinheitliche Regelungen dann sinnvoll und akzeptabel sein, wenn ein Sachverhalt wegen seiner politischen Dimension nach übereinstimmender Auffassung der Länder der Gestaltungsmacht einzelner Länder entzogen sein soll, wenn die Selbstkoordination der Länder mit einem so erheblichen Aufwand verbunden ist,

Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – AG „Öffentliche Fürsorge“

Öffnungsklauseln in den Einzelgesetzen

Die CdS haben die AG Öffentliche Fürsorge am 6. März unter anderem damit beauftragt, die Einräumung eines Zugriffsrechts ausgehend von den vorhandenen Öffnungsklauseln in den einschlägigen Gesetzen zu prüfen. Die Tabelle enthält eine vom Sozialministerium Baden-Württemberg vorbereitete Auflistung der Öffnungsklauseln in den Einzelgesetzen.

Gesetz	Gegenstand der Öffnungsklausel
1. Bundessozialhilfegesetz (BSHG)	
§ 21 Abs.3 S.3	Festsetzung des Barbetrages für Hilfe zum Lebensunterhalt in Anstalten, Heimen oder gleichartige Einrichtungen für bis 18-jährige Hilfeempfänger
§ 22 Abs. 2	Festsetzung der Regelsätze
§ 43 Abs. 2	Bemessung der für den häusl. Lebensunterhalt ersparten Aufwendungen und des Kostenbeitrages für das Mittagessen bei in Behinderteneinrichtungen untergebrachten Menschen
§ 79 Abs. 4	Festsetzung eines höheren Grundbetrages bei der Einkommensgrenze für bestimmte Arten der Hilfe in besonderen Lebenslagen
§ 94 Abs. 4	Nähere Bestimmungen über Schiedsstellen
§ 96 Abs. 1 u. 2	Bestimmung der örtlichen und überörtlichen Träger der Sozialhilfe
§ 101a	Modellvorhaben zur Pauschalierung von Sozialhilfe
§ 113	Nähere Regelungen über die Kostenerstattung zwischen den Sozialhilfeträgern im Landesbereich
§ 147a Abs. 2	Abweichende Bestimmung von Behörden zur Verwaltung der i.R. der bisherigen Tuberkulosenhilfe gewährten Darlehen

dass der Gewinn an politischer Handlungsfähigkeit den Aufwand nicht aufwiegt oder wenn mit einem Gestaltungsrecht nur geringe oder vernachlässigbare Gestaltungsspielräume eröffnet werden.

3.2 Grundsätzlich liegt eine zwingende bundeseinheitliche Regelung immer dann nahe, wenn durch die Ausübung des Zugriffsrechts durch ein Land belastende Wirkungen und Verpflichtungen für Bewohner anderer Länder entstehen können (Abschnitt 5 §§ 90 – 91 a BSHG Verpflichtungen anderer, Abschnitt 6 §§ 92 – 92 c BSHG Kostenersatz).

3.3 Für die Länder akzeptabel und sinnvoll erscheinen zwingende bundeseinheitliche Regelungen darüber hinaus

- bei allgemeinen Bestimmungen über den Inhalt, die Aufgabe, den Gegenstand und den begünstigten Personenkreis einer Hilfeleistung,
- bei Begriffsbestimmungen,
- bei Kostenerstattungen zwischen behördlichen Trägern,
- bei Mitwirkungspflichten in behördlichen oder gerichtlichen Verfahren,
- bei Fragen der Datennutzung im Sozialbereich und bei
- bei statistischen Erhebungen.

§ 151 Bestimmung der zuständigen Behörden i.S.d. BSHG

2. Grundsicherungsgesetz (GSiG)

§ 4 Abs. 3 Öffnende Bestimmung hinsichtlich der Zuständigkeit der Leistungsträger

3. Asylbewerberleistungsgesetz (AsylBewLG)

§ 10 Bestimmung der für die Durchführung dieses Gesetzes zuständigen Behörden und Kostenträger sowie Verfahrensfestlegungen

4. Wohngeldgesetz (WoGG)

Keine Öffnungsklauseln

5. Bundeskindergeldgesetz (BKGG)

Dieses Gesetz regelt die Gewährung des sozialrechtlichen Kindergeldes im Gegensatz zum steuerrechtlichen Kindergeld nach dem EStG. Es kommt im Wesentlichen nur für die nach dem EStG nicht unbeschränkt Steuerpflichtigen sowie die Vollwaisen zur Anwendung, d.h. etwa 2% aller Anspruchsberechtigten. Die sonstigen Voraussetzungen der Leistung orientieren sich am steuerrechtlichen Kindergeld.

Das Gesetz enthält keinerlei Öffnungsklauseln zu Gunsten der Länder. Es wird mit Bundesmitteln von den bei der Bundesanstalt für Arbeit angesiedelten "Familienkassen" durchgeführt.

6. Gesetz über die Gewährung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub (BERzGG)

§ 10. Bestimmung der für die Ausführung dieses Gesetzes **zuständigen Behörden**. Diesen Behörden obliegt auch die Beratung zur Elternzeit.

Anlage 2**Regelsätze nach § 22 BSHG****ab 1. Juli 2002****1 - Land****2 - Haushaltsvorstände und Alleinstehende (EUR)****3 - bis zur Vollendung des 7. Lebensjahres (EUR)****4 - bis zur Vollendung des 7. Lebensjahres beim Zusammenleben mit einer Person, die allein für die Pflege und Erziehung des Kindes sorgt (EUR)****5 - vom Beginn des 8. bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres (EUR)****6 - vom Beginn des 15. bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres (EUR)****7 - vom Beginn des 19. Lebensjahres an (EUR)**

	1	2	3	4	5	6	7
Baden-Württemberg		294	147	162	191	265	235
Bayern (Landesregelsatz)		284	142	156	185	256	227
Berlin		293	147	161	190	264	234
Brandenburg		280	140	154	182	252	224
Bremen		293	147	161	190	264	234
Hamburg		293	147	161	190	264	234
Hessen		294	147	162	191	265	235
Mecklenburg-Vorpommern		279	140	153	181	251	223
Niedersachsen		293	147	161	190	264	234
Nordrhein-Westfalen		293	147	161	190	264	234
Rheinland-Pfalz		293	147	161	190	264	234
Saarland		293	147	161	190	264	234
Sachsen		279	140	153	181	251	223
Sachsen-Anhalt		282	141	155	183	254	226
Schleswig-Holstein		293	147	161	190	264	234
Thüringen		279	140	153	181	251	223

28. Februar 2003

Bericht der Arbeitsgruppe „Öffentliche Fürsorge“

I. Ausgangslage und Auftrag:

Die CdS hat eine Arbeitsgruppe der Länder Baden-Württemberg, Bremen, Hessen und Schleswig-Holstein um Prüfung gebeten, für welche konkreten Regelungsmaterien der Öffentlichen Fürsorge den Ländern ein Zugriffsrecht eingeräumt werden soll. Die Prüfung sollte mit dem Ziel unternommen werden, bei Verfahren, Standards, Anspruchshöhe und Anspruchsarten den Ländern Gestaltungsfreiheit einzuräumen.

Bezüglich der Bestandsaufnahme und Problembeschreibung wird auf den Bericht der Bund/Länder-Arbeitsgruppe „Innerstaatliche Kompetenzordnung“ verwiesen.

II. Grundsätzliches:

1. Im Grundgesetz wurde der weite und auslegungsfähige Begriff der Öffentlichen Fürsorge gewählt, weil eine Konkretisierung insbesondere im Hinblick auf neue gesellschaftliche Entwicklungen zu nicht gewollten Einschränkungen bei der Gesetzgebung geführt hätte. Auf der Grundlage der bestehenden weitreichenden gesetzlichen Ausgestaltung des Art. 74 Abs. 1 Ziff. 7 GG hätte eine Konkretisierung die Formulierung eines umfangreichen Katalogs von Einzelkompetenzen zur Folge. Unter der Voraussetzung, dass den Ländern substantielle Zugriffsrechte bei der Öffentlichen Fürsorge eingeräumt werden, erscheint eine tatbestandliche Konkretisierung des Begriffs der Öffentlichen Fürsorge nicht notwendig.
2. Eine Reduktion der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Bereich der Öffentlichen Fürsorge auf „Grundsätze der öffentlichen Fürsorge“ wird nicht befürwortet, weil damit die bei der Rahmengesetzgebungskompetenz bestehende Abgrenzungsproblematik auf einen Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz übertragen wird. Ein Nebeneinander von Grundsatz-

kompetenz des Bundes und Zugriffsrecht der Länder erscheint nicht sinnvoll.

3. Nach dem Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe gehört die soziale Pflegeversicherung zu den auf der Grundlage von Art. 74 Abs.1 Ziff. 7 GG erlassenen Regelungen. Zutreffende Kompetenznorm ist jedoch Art. 74 Abs. 1 Ziff. 12 (Arbeitsrecht einschließlich der Betriebsverfassung, der Arbeitsschutzes und der Arbeitsvermittlung sowie die Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung). Die Frage nach einem Zugriffsrecht auf sozialversicherungsrechtliche Regelungen stellt sich in diesem Zusammenhang damit nicht.
4. Eine durchgängige Differenzierung nach Bereichen mit gleichem Regelungscharakter (Sozialhilfe und sozialhilfeähnliche Leistungsgewährungen, soziales Entschädigungsrecht, Recht der Gefahrenabwehr/Ordnungsrecht) ist angesichts der im Einzelnen unterschiedlichen Regelungsmaterien schwierig. Lediglich für das soziale Entschädigungsrecht erscheint ein Zugriffsrecht der Länder angesichts der konkreten gesetzlichen Ausgestaltungen (Häftlingshilfegesetz, Opferentschädigungsgesetz, Stiftung Hilfswerk für behinderte Kinder, HIV-Hilfegesetz) von vornherein nicht sinnvoll. Für die übrigen Bereiche soll nach den einzelgesetzlichen Ausgestaltungen und nach den jeweiligen Regelungsinhalten differenziert werden.
5. Werden bei Leistungsgesetzen Zugriffsrechte eingeräumt, müssen die für Folgefragen für die vertikale Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern und für die horizontale Finanzverteilung zwischen den Ländern in den Blick genommen werden. Dies gilt besonders angesichts der für die verschiedenen Regelungsmaterien der öffentlichen Fürsorge bestehenden unterschiedlichen Finanzierungsverteilungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Die Arbeitsgruppe schlägt vor, die Arbeitsgruppe Finanzen zu beauftragen, eine Bestandsaufnahme vorzunehmen und Lösungsvorschläge vorzulegen.
6. Das Grundgesetz enthält u.a. Aufträge zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im ganzen Bundesgebiet und zur Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips. Solche Verfassungsaufträge binden nicht nur den Bund, sondern auch die Länder. Die Länder bekennen sich zu ihrer verfassungsrechtlichen Verantwortung. Sie sind der Auffassung, dass diese auch durch Abstimmung untereinander zu

verwirklichen ist. Durch Zugriffsrechte der Länder werden weder Verfassungsaufträge noch sonstige verfassungsrechtliche Vorgaben (z.B. sozialstaatliches Minimum) in Frage gestellt.

III. Bewertung der Gesetzesmaterien:

1. Kinder- und Jugendhilfe, Heimgesetz, Jugendschutzgesetz:

Die Gesetze regeln die Abwehr und die Beseitigung von Gefahren und die Gewährung staatlicher Leistungen zugunsten von Personen, die ihre Belange nicht eigenverantwortlich und selbstbestimmt wahrnehmen können.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt für den Regelungsbereich des Heimgesetzes ein Zugriffsrecht der Länder. Für die Regelungsbereiche der Kinder- und Jugendhilfe und des Jugendschutzes konnte sich die Arbeitsgruppe nicht auf eine gemeinsame Empfehlung einigen.

Baden-Württemberg und Hessen sprechen sich für ein Zugriffsrecht der Länder bei der Kinder- und Jugendhilfe und beim Jugendschutz aus. Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und die Erfordernis bundeseinheitlicher Regelungen (Jugendmedienschutz) könnten durch Abstimmung zwischen den Ländern gewährleistet werden. Die Gesetze enthielten außerdem ganz überwiegend Regelungen, die der Gefahrenprävention und -beseitigung dienen. Gefahrenprävention sei Teil des im Grundsatz der Länderkompetenz unterliegenden Ordnungsrechts.

Bremen und Schleswig-Holstein tragen ein Zugriffsrecht der Länder für die Regelungsbereiche der Kinder- und Jugendhilfe und des Jugendschutzes nicht mit. Ein Zugriffsrecht sei mit dem Verfassungsauftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet nicht vereinbar. Zudem liege den Gesetzen ein Verständnis von Förderung, Prävention und breit gefächertem Leistungsangebot zugrunde, das dessen Schwerpunktsetzung im Leistungsrecht erlaube.

2. Betreuungsgesetz, Schwangerschaftskonfliktgesetz, Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen (SGB IX):

Auch das Betreuungsgesetz hat teilweise ordnungsrechtlichen Charakter. Dieser wird aber stark überlagert von zivilrechtlichen Gestaltungen. Ein Zugriffsrecht der Länder ist hier wegen der bundeseinheitlichen Regelungsnotwendigkeit problematisch und wird deshalb abgelehnt.

Ähnliches gilt beim Schwangerschaftskonfliktgesetz. Hier sind es insbesondere die strafrechtlichen Überlagerungen, deretwegen der Sinn eines Zugriffsrechts zweifelhaft erscheint.

Bei der Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen (SGB IX) bestehen enge Beziehungen zum Sozialversicherungsrecht und zum Arbeitsrecht. Beides sind Bereiche, bei denen bisher ein Zugriffsrecht der Länder abgelehnt wurde. Soweit im SGB IX im Einzelnen leistungsrechtliche Elemente enthalten sind (z.B. Ausgleichsabgabe), wäre bezüglich der Voraussetzungen und Höhe von Leistungsverpflichtungen und -ansprüchen ein Zugriffsrecht jedoch denkbar. Um eine Zersplitterung des Zugriffsrechts zu vermeiden, könnten in solchen Einzelfällen auch einfachgesetzliche Öffnungsklauseln zugunsten der Länder eine Alternative sein.

3. Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz und vergleichbare Hilfen (Asylbewerberleistungsgesetz, Grundsicherungsgesetz, Wohngeldgesetz), Bundeskindergeld, Bundeserziehungsgeld:

Die Diskussion über eine Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wird im Hinblick auf vorliegende Bundesratsbeschlüsse und Überlegungen der Bundesregierung u.a. im Zusammenhang mit der Gemeindefinanzreform, über die kurzfristig zu entscheiden ist, zunächst ausgeklammert.

Eine Erstreckung des Zugriffsrechts auf die Bestimmungen zu Regress-, Kostenersatzungs- und Kostenersatzregelungen erscheint wegen der insoweit betroffenen haftungsrechtlichen und deliktsrechtlichen Fragen, die grundsätzlich auch länderübergreifend wirken müssen, nicht sinnvoll.

Nachdem die Festlegung der Zuständigkeiten und des Verfahrens regelmäßig eine Aufgabe der Länder ist, sollte hierfür ein Zugriffsrecht der Länder vorgesehen werden, nach Ansicht Bremens und Schleswig-Holsteins jedoch nur, soweit und solange nicht Art und Maß der Leistung davon berührt werden.

Keine Einigung erzielte die Arbeitsgruppe über ein Zugriffsrecht für die Festlegung von Anspruchsvoraussetzungen sowie von Art und Maß einer Leistung.

Bereits nach bestehender Rechtslage sind über einfachgesetzliche Öffnungsklauseln im Bundessozialhilfegesetz und im Grundsicherungsgesetz Differenzierungsmöglichkeiten durch die Länder (Höhe der Sätze, regionale Differenzierung) möglich. Während Bremen und Schleswig-Holstein diese Möglichkeit als ausreichend erachten und ein Zugriffsrecht deshalb für überflüssig halten, sehen Baden-Württemberg und Hessen in der Existenz dieser Öffnungsklauseln ein Argument dafür, dass auch ein Zugriffsrecht eingeführt werden könnte.

Baden-Württemberg und Hessen halten im Bereich der Sozialhilfe und der sozialhilfeähnlichen Leistungen sowie des Kinder- und Erziehungsgelds ein Zugriffsrecht auf die Anspruchsvoraussetzungen und die Art und das Maß einer Leistung für ein Profilierungselement des Föderalismus und für notwendig, den regional unterschiedlichen Lebensverhältnissen gerecht zu werden.

Bremen und Schleswig-Holstein halten ein Zugriffsrecht insoweit zwar für denkbar, lehnen es im Hinblick auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Ergebnis aber ab. Ein Zugriffsrecht setzte jedenfalls eine verbindliche Absprache zwischen den Ländern zur Sicherung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse voraus.

IV. Vorschlag der Arbeitsgruppe:

Die Arbeitsgruppe schlägt übereinstimmend ein Zugriffsrecht der Länder für den Regelungsbereich des Heimgesetzes sowie für die Festlegung der Zuständigkeiten und des Verfahrens bei der Sozialhilfe und vergleichbaren Hilfen sowie beim

Bundeskinder- und Bundeserziehungsgeld vor.

Im Übrigen kommt ein gemeinsamer Vorschlag nicht zustande.

Bremen und Schleswig-Holstein lehnen weitere Zugriffsrechte ab.

Baden-Württemberg und Hessen sprechen sich für folgende Regelung aus.

Ein Zugriffsrecht der Länder besteht bei Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG für die Kinder- und Jugendhilfe und den Jugendschutz.

Für die Sozialhilfe und vergleichbare Hilfen (Wohnhilfen, Hilfen für Asylbewerber, Grundsicherung im Alter) sowie für Hilfen, die für die Pflege und Erziehung eines Kindes geleistet werden (Kindergeld, Erziehungsgeld), besteht ein Zugriffsrecht, soweit es um Voraussetzungen, Art und Maß von Leistungen sowie die Festlegung des Verfahrens und von Zuständigkeiten geht.

**Anhang 2
zur Arbeitshilfe für
AG1 vom 06.01.04**

Bayerische Staatskanzlei



AMTSCHEF

An die
Chefs der Senats- und Staatskanzleien
der Länder

Ihre Nachricht

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom
B III 3München,
Durchwahl: (089) 2165 -2201

Sitzung der CdS-Arbeitsgruppe „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung / Allgemeines öffentliches Dienstrecht“ am 26. Februar 2003

Sehr geehrte Frau Kollegin,
sehr geehrte Herren Kollegen,

im Rahmen unserer Klausurtagung am 29./30.1.2003 in Berlin haben wir als Verhandlungsziel u.a. die Abschaffung der Rahmengesetzgebung und Überführung der Regelungsgegenstände in die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes mit Zugriffsrechts der Länder bzw. in die Gesetzgebung der Länder oder des Bundes beschlossen. Für das öffentliche Dienstrecht der Länder (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG) wurde eine Arbeitsgruppe aus Bayern, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz beauftragt, bis zu unserer Besprechung am 6. März 2003 eine Übersicht zu erarbeiten, in welchen Bereichen weiterhin bundeseinheitliche Regelungen erforderlich sind.

Am 26. Februar 2003 hat diese Arbeitsgruppe in München getagt. Zur Vorbereitung unserer nächsten Besprechung darf ich Sie im Namen der Arbeitsgruppe über den wesentlichen Inhalt der Ergebnisse wie folgt in Kenntnis setzen:

1. Es besteht Übereinstimmung, dass die Rahmengesetzgebung nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG aufgegeben wird.

Der Bund soll für diesen Bereich („Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts stehenden Personen, soweit Artikel 74 a nichts anderes bestimmt“) die konkurrierende Gesetzgebung erhalten.

Im Gegenzug sollen die Länder für diesen Bereich ein inhaltlich beschränktes Zugriffsrecht für eigenständige Regelungen erhalten. Bundeseinheitliche Regelungen (dem Zugriffsrecht entzogen) werden in folgenden Bereichen für erforderlich erachtet:

- Wesen, Voraussetzungen, Rechtsform der Begründung, Arten, Dauer sowie Nichtigkeits- und Rücknahmegründe des Beamtenverhältnisses einschließlich des Vorbereitungsdienstes
- Abordnungen und Versetzungen zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern (Sicherstellung eines bundeseinheitlichen Rechtsinstituts)
- Voraussetzungen und Formen der Beendigung des Beamtenverhältnisses (vor allem Tod, Entlassung, Verlust der Beamtenrechte, Entfernung aus dem Dienst nach den Disziplingesetzen)
- statusprägende Pflichten der Beamten und Folgen der Nichterfüllung
- wesentliche Rechte der Beamten
- Bestimmung der Dienstherrenfähigkeit
- Spannungs- und Verteidigungsfall
- Verwendungen im Ausland

2. Um den Ländern möglichst weite eigenständige Handlungsmöglichkeiten zu eröffnen (vor allem auch im Laufbahnrecht), sieht die CdS-Arbeitsgruppe die Notwendigkeit auch Art. 33 Abs. 5 GG zu modifizieren.
3. Die CdS-Arbeitsgruppe wird auf dieser Grundlage Formulierungsvorschläge zu Nr. 1 und Nr. 2 erarbeiten.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Walter Schön
Ministerialdirektor

Vorschlag der CdS-Arbeitsgruppe "Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung/ Allgemeines öffentliches Dienstrecht zur Neuregelung des Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG und des Art. 33 Abs. 5 GG

A. Auftrag der CdS-Arbeitsgruppe

Die Länder haben sich auf der CdS am 29./30.1.2003 u.a. darauf verständigt, dass die (Rahmen-) Gesetzgebungskompetenz nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG abgeschafft und dort aufgeführten Regelungsgegenstände in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes überführt werden sollen. Als Ausgleich dafür sollen die Länder ein Zugriffsrecht erhalten, das ihnen ermöglicht, von bestehenden bundesgesetzlichen Regelungen abzuweichen. Für das öffentliche Dienstrecht der Landesbeamten kamen die CdS am 6.3.2003 überein, dass das Zugriffsrecht der Länder inhaltlich beschränkt werden soll und bestimmte Bereiche weiterhin einer bundeseinheitlichen Regelung vorbehalten bleiben sollen. Um den Ländern möglichst weite eigenständige Handlungsmöglichkeiten zu eröffnen, sah die von den CdS eingesetzte Arbeitsgruppe aus BY, NRW und RP die Notwendigkeit, auch Art. 33 Abs. 5 GG (vor allem im Hinblick auf das Laufbahnrecht) zu modifizieren. Auf dieser Grundlage sollten Formulierungsvorschläge erarbeitet werden.

B. Modifikation des Art. 33 Abs. 5 GG

1. Handlungsmöglichkeiten nach derzeitigem Recht (Art. 33 Abs. 5 GG)

Die Modifikation des grundgesetzlichen Kompetenzgefüges lässt inhaltlich die Vorgaben aus Art. 33 GG, vorrangig die in Absatz 5 mit Verfassungsrang ausgestatteten hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums, unberührt. Dies bedeutet aber nicht, dass inhaltliche Neugestaltungen auf derzeitiger Verfassungsgrundlage nicht möglich wären, da Art. 33 Abs. 5 GG für eine Fortentwicklung des Beamtenrechts grundsätzlich offen ist. Dies gilt auch für die von den Ländern ins Auge gefasste Erweiterung der eigenständigen Handlungsmöglichkeiten für die Länder im Laufbahnrecht.

Das Laufbahnprinzip fordert zweierlei: Zum einen sind die statusrechtlichen Ämter nach Aufgabenfeldern zu sortieren und zwei oder mehrere Ämtergruppen (Laufbahngruppen) mit einheitlichen Zugangsvoraussetzungen hinsichtlich der Vor- und Ausbildung zu bilden. Zum anderen muss der Einstieg grundsätzlich im Eingangsamt der Laufbahn erfolgen und das Überspringen von Ämtern bei Beförderungen die Ausnahme sein.

Da nur dieses Laufbahnprinzip, nicht aber das jeweilige nach diesen Grundsätzen geregelte Laufbahnsystem zu den verfassungsrechtlich abgesicherten hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zählt, wäre eine eigenständige Neuregelung des Laufbahnrechts auch ohne Modifikation des Art. 33 Abs. 5 GG möglich. So sind weder die schon eingerichteten Laufbahnen unveränderbar noch ist z.B. das derzeitige Laufbahnsystem, das vier Laufbahngruppen (einfacher, mittlerer, gehobener und höherer Dienst) vorsieht, zwingend. Bereits bei der derzeitigen Verfassungslage könnten die Laufbahngruppen anders geschnitten oder in ihrer Zahl verändert werden. Ebenso sind die Zugangsvoraussetzungen anders gestaltbar.

2. Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten durch Änderung des Art. 33 Abs. 5 GG

a) Aufgabe des Laufbahnprinzips

Nicht möglich wäre dagegen die Einführung eines primär am Anforderungsprofil des Arbeitsplatzes (Dienstpostens) ausgerichteten Funktionsgruppenprinzips, bei dem eine feste Zuordnung von einheitlichen Zugangsvoraussetzungen für Ämtergruppen nicht mehr erfolgt. Die Grundlage für derartige Systeme kann nur durch eine Änderung des Art. 33 Abs. 5 GG geschaffen werden, bei der das Laufbahnprinzip aus dem Schutz der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums herausgenommen wird.

Eine Öffnung des Laufbahnprinzips (s.h. Formulierungsvorschlag unter D) bietet den Ländern die breite Möglichkeit der Einführung neuer Systeme, die zwar weiterhin am Leistungsprinzip auszurichten sind, nicht mehr aber seiner durch das Laufbahnprinzip vorgegebenen Ausprägung.

b) Änderung weiterer Grundsätze des Art. 33 Abs. 5 GG

Ein weitergehender Vorschlag zur Modifizierung des Art. 33 Abs. 5 GG wurde bereits 1996 von Schleswig-Holstein in den Bundesrat eingebracht (BR-Drs. 298/96). Der Vorschlag sieht zur Flexibilisierung des Beamtenrechts im Wesentlichen neben der Aufgabe des Laufbahnprinzips auch eine Aufhebung des Lebenszeitprinzips und Alimentationsprinzips vor (zu den Einzelheiten vgl. Formulierungsvorschlag unten D. 2).

3. Auswirkungen einer Änderung des Art. 33 Abs. 5 GG auf die innerstaatliche Mobilität

Nach Öffnung des Laufbahnrechts zugunsten eigenständiger Regelungen durch die Länder wird ein Wechsel von Beamten zwischen den Dienstherrn auch weiterhin möglich sein. Die innerstaatliche Mobilität der Beamten wird aber erschwert.

Derzeit gewährleistet § 122 Abs. 2 BRRG als unmittelbar geltendes Rahmenrecht die zwingende Anerkennung der im Bereich eines Dienstherrn erworbenen Laufbahnbefähigung durch alle Dienstherrn. Die Ablehnung eines Beamten allein wegen der Tatsache, dass die Laufbahnbefähigung bei einem anderen Dienstherrn erworben wurde, ist nicht möglich. Diese grundsätzliche Anerkennung gründet darauf, dass über das Laufbahnprinzip und den durch die §§ 13 f. BRRG geschaffenen Rahmen bei den verschiedenen Dienstherrn vergleichbare Zugangsvoraussetzungen geschaffen werden. Unterschiedliche Gestaltungen des Laufbahnrechts oder die Einführung eines Funktionsgruppensystems entziehen dem die Grundlage.

Nach Öffnung des Laufbahnrechts kann eine länderübergreifende Anerkennung der Abschlüsse nur noch über ein (möglicherweise aufwändiges) Abstimmungsverfahren zwischen den Ländern gewährleistet werden. Im übrigen müsste die Frage der Qualifikation für eine Laufbahn oder Funktionsgruppe bei der Übernahme von Beamten anderer Dienstherrn in jedem Einzelfall gesondert geprüft werden.

C. Formulierungsvorschlag zur Neuordnung der Gesetzgebungskompetenz:

Eine Neuregelung könnte wie folgt aussehen:

1. In den Katalog für Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebungen ist als Nr. x einzufügen:
„Die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechtes stehenden Personen, soweit Artikel 74 a nichts anderes bestimmt“ (Wortlaut des jetzigen Art. 75 Abs. 1 Satz 1 GG).

2. In den – insgesamt neu zu schaffenden – Katalog der Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung mit einem Zugriffsrecht der Länder ist aufzunehmen:
„Nr. x mit Ausnahme der Regelung der Rechtsstellung und des Status der Beamten ohne das Laufbahnrecht sowie der Dienstherrnfähigkeit, der Verwendung im Ausland und im Spannungs- und Verteidigungsfall und der Abordnung und Versetzung über die Ländergrenzen hinaus.“

Begründung:

Bei dem Treffen der CdS am 6. März 2003 war Einigung darüber erzielt worden, dass für folgende Bereiche eine dem Zugriffsrecht der Länder entzogene bundeseinheitliche Regelung erforderlich sei:

- Wesen, Voraussetzungen, Rechtsform der Begründung, Arten, Dauer sowie Nichtigkeits- und Rücknahmegründe des Beamtenverhältnisses einschließlich des Vorbereitungsdienstes
- Abordnung und Versetzung zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern (Sicherstellung eines bundeseinheitlichen Rechtsinstituts)
- Voraussetzungen und Formen der Beendigung des Beamtenverhältnisses (vor allem Tod, Entlassung, Verlust der Beamtenrechte, Entfernung aus dem Dienst nach den Disziplingesetzen)
- statusprägende Pflichten der Beamten und Folgen der Nichterfüllung
- wesentliche Rechte der Beamten

- Bestimmung der Dienstherrnfähigkeit
- Spannungs- und Verteidigungsfall
- Verwendungen im Ausland.

Der vorgelegte Formulierungsvorschlag folgt im Wesentlichen den Abschnitts- bzw. Kapitelbezeichnungen des Beamtenrechtsrahmengesetzes. Durch diese Bezeichnungen und einen entsprechenden Hinweis in der Erläuterung zur Gesetzesänderung dürfte hinreichend klargelegt sein, welche Bereiche ausschließlich bundeseinheitlich geregelt werden sollen. Die Alternative wäre eine wörtliche Übernahme des Textes gewesen, den die CdS am 6. März 2003 zur Grundlage ihrer Beschlussfassung genommen hat. Der jetzige Vorschlag umschreibt den Beschluss der CdS, ist jedoch durch eine andere Überschriftenbildung erheblich kürzer. Gleichwohl war zur hinreichenden Klarstellung des Gewollten – zumindest teilweise - ein enumeratives Benennen der bundeseinheitlich zu regelnden Bereiche erforderlich.

D. Formulierungsvorschläge zur Modifikation des Art. 33 Abs. 5 GG

1. Durch Anfügen eines Satzes 2 (*unterstrichen*) erhält Artikel 33 Abs. 5 GG folgende Fassung:

"(5) Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln. Ausnahmen vom Laufbahnprinzip sind möglich."

Durch diese Ergänzung soll künftig den Dienstherrn ermöglicht werden, das Laufbahnprinzip durch ein anderes System, wie etwa das auf einer Dienstpostenbewertung beruhende Funktionsgruppensystem, zu ersetzen.

2. Folgender Vorschlag wurde 1996 von Schleswig-Holstein formuliert:

„(5) Die Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die dem Funktionsvorbehalt des Absatz 4 unterfallen, sind nach Erfüllung der erforderlichen Voraussetzungen in ein Beamtenverhältnis auf Zeit oder auf Lebenszeit zu berufen. Rechte und Pflichten der Beamten, ihre Besoldung und ihre Versorgung sind gesetzlich zu regeln.“

Dieser Vorschlag geht dahin, bestimmte Beamtenrechte positiv zu formulieren, ohne den Begriff der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu verwenden. Mit der Formulierung sind von den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums, insbesondere das Laufbahnprinzip, die Lebenszeitanstellung und das Alimentationsprinzip aufgehoben bzw. für eine andere einfachgesetzliche Regelung offen. Auch das Streikverbot dürfte – allenfalls mit Ausnahme der nicht tariflich, sondern dann gesetzlich festgelegten Besoldung – aufgehoben sein.

Durch eine solche Formulierung wird der Gesetzgeber in die Lage versetzt, einfachgesetzliche Regelungen im Status-, Besoldungs- und Versorgungsrecht zu treffen. Auch die sog. Einstellungsteilzeit wird ermöglicht. Da eine verfassungsrechtliche Bindung an die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums nicht mehr besteht, können u.a. das Besoldungs- und Versorgungsrecht weitgehend an die tariflichen Regelungen in Richtung auf ein einheitliches Dienstrecht angepasst werden, ohne dass auf die Vorteile eines Beamtentums mit seinem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis verzichtet wird. Im übrigen steht es dem Landesgesetzgeber frei, Elemente der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums im Rahmen der Festlegung der Rechte und Pflichten der Beamten zu regeln.

**Anhang 3
zur Arbeitshilfe für
AG1 vom 06.01.04**

Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung

hier: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Arbeitsgruppe Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen

Positionspapier

I. Ausgangslage

Die Chefs der Staats- und Senatskanzleien haben auf ihrer Sonderkonferenz am 29./30.01.2003 Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen gebeten, für die Besprechung am 06.03.2003 die Regelungsbereiche zu benennen, in denen im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der bisherige rechtliche Rahmen zu Problemen geführt hat und deshalb eine verfassungsrechtliche Ermächtigung geschaffen werden soll, um in diesem Bereich ausländisches Recht anwenden zu können. Diesem Auftrag folgend legen Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen dieses Positionspapier vor.

II. Sachverhalt

Für Bundesländer, die an andere EU-Mitgliedstaaten oder Beitrittsländer angrenzen, besteht aus wirtschaftlichen Gründen immer stärker das Bedürfnis, grenzüberschreitende Gewerbegebiete zu gründen. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass es für Investoren ein wichtiges Kriterium ist, sich nur nach einer Rechtsordnung orientieren und Anträge nur an eine Verwaltungsbehörde richten zu müssen, und zwar unabhängig davon, ob das Grundstück sich auf deutschem oder ausländischem Hoheitsgebiet befindet. Die nachfolgenden Rechtsgebiete und damit Bundesgesetze werden hiervon berührt:

- ⇒ Baurecht (Baugesetzbuch, Raumordnungsgesetz),
- ⇒ Umweltrecht (Bundesimmissionsschutzgesetz, Wasserhaushaltsgesetz, Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz),
- ⇒ Verfahrensrecht,
- ⇒ Gewerberecht,
- ⇒ (Sozial-)Versicherungsrecht,
- ⇒ Steuer- und Abgabenrecht,
- ⇒ Zollrecht.

Die für das Gewerbegebiet grenzüberschreitend zuständige Behörde müsste zum Beispiel bei dem Erlass einer Baugenehmigung ermächtigt werden, für den deutschen Teil des Gewerbegebietes nur fremdes und nicht deutsches Bundesrecht

(z.B. BauGB, Immissionsschutzrecht) anzuwenden. Die Vereinbarungen, die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen einzelnen Bundesländern und angrenzenden Staaten regeln (etwa das sog. Anholter Abkommen für die Zusammenarbeit von NRW und Niedersachsen mit den Niederlanden oder das Karlsruher Abkommen für die Zusammenarbeit von Baden-Württemberg mit Frankreich), lassen diese Form der Übertragung der Hoheitsrechte - bisher zu Recht - nicht zu.

Besonderheiten ergeben sich an der EU-Außengrenze, wobei Erfahrungen mit dem Projekt eines grenzüberschreitenden Gewerbeparks mit der Schweiz vorliegen. Hier wirken die Zollproblematik und die Belange des Grenzschutzes erschwerend.

Durch Ergänzungen der Abkommen müssen die für die grenzüberschreitenden Gewerbegebiete zuständigen grenzüberschreitenden Verwaltungsbehörden daher
 ⇒ ermächtigt werden, Verwaltungsakte mit belastender Wirkung auch für und gegen Dritte zu erlassen sowie
 ⇒ von dem Zwang befreit werden, hierbei deutsches Bundesrecht anzuwenden.

Der Bedarf einer erhöhten Flexibilität durch die Öffnung der Rechtsordnung im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist nicht auf den Bereich der Gewerbegebiete beschränkt. Zukünftige Projekte erhielten einen weitreichenderen Gestaltungsspielraum. Beispielhaft sei auf die in der deutsch-französischen Erklärung zum 40jährigen Jubiläum des Elyseevertrages beabsichtigte Gründung eines „Eurodistrikt Straßburg-Kehl“ verwiesen. Ein solches Projekt kann nur dann dem Aufruf nach innovativem Handeln gerecht werden, wenn die existierenden rechtlicher Hemmnisse beseitigt werden. Die benannte Erklärung lautet:

"Wir unterstützen die Schaffung eines Eurodistrikts Straßburg-Kehl mit guter Verkehrsanbindung, um neue Formen der Kooperation zu erforschen und europäische Institutionen aufzunehmen, und rufen zur Schaffung weiterer Eurodistrikte auf."

Mit der Anwendung fremden Rechts auf deutschem Boden wird rechtliches Neuland betreten. Auf Literatur oder Rechtsprechung kann kaum zurückgegriffen werden, da diese Thematik nur in Ansätzen behandelt wird. Es ist daher erforderlich, eine neue verfassungsrechtliche Lösung zu erarbeiten. Die Länder kommen nach intensiver Prüfung der Sach- und Rechtslage zu dem Ergebnis, dass die angestrebte Änderung der grenzüberschreitenden Abkommen eine Ergänzung des Art. 24 GG unabdingbar macht, weil sonst für die grenzüberschreitenden Vereinbarungen keine hinreichende Ermächtigung vorhanden wäre. Eine solche Lösung hätte auch den Vorteil, dass sie namentlich bei eventuellen Rechtsstreitigkeiten erheblich zur Rechtssicherheit beitragen würde.

Das **BMI** vertritt hingegen den Standpunkt, dass beispielhaft ein Anholter-Folgeabkommen auch ohne GG-Änderung unter Anwendung von „Verwaltungskol-

lisionsrecht“ abgeschlossen werden könne, um eine Öffnung der Rechtsordnung in dem beabsichtigten Sinne zu erreichen. Aus den wenigen juristischen Literaturstellen zu Art. 24 GG lässt sich ableiten, dass eine Lösung über eine Grundgesetzänderung generell als die rechtlich sauberste Lösung angesehen wird. Die Ansicht des BMI wird nicht gestützt. Selbst das **BMJ** ist in einer Stellungnahme 2002 der Einschätzung des BMI nicht gefolgt und hat eine Grundgesetzänderung für notwendig erachtet.

Es führt jedoch auch deshalb nicht weiter, der Ansicht des BMI zu folgen, weil Investoren Rechtssicherheit fordern. Die Entwicklung der grenzüberschreitenden Gewerbegebiete stagniert u.a. auch deshalb, weil sich wegen der ungeklärten rechtlichen Grundlage keine weiteren Investoren finden. Um potentiellen Investoren Rechtssicherheit zu bieten, ist eine Änderung des GG unumgänglich. Ansonsten tragen allein die Länder das Risiko, dass für die Öffnung der Rechtsordnung keine hinreichende Rechtsgrundlage besteht.

III. **Vorschläge zum weiteren Vorgehen:**

1. Mit dem Bund sollten konkrete Gespräche darüber aufgenommen werden, Art. 24 Abs. 1, 1a GG zu ergänzen (Formulierungsvorschlag als Anlage beigefügt). Als Beratungsgrundlage für diese Gespräche wird ein Bericht erstellt, der die konkreten Probleme darstellt und die Schwierigkeit aufzeigt, diese konkreten Probleme nach aktueller Rechtslage zu lösen.
2. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Innerstaatliche Kompetenzordnung“ hat eine Unterarbeitsgruppe gebildet, die Vorschläge erarbeiten soll, in welchen Bereichen bereits jetzt konkrete Verhandlungen aufgenommen werden können. Der Unterarbeitsgruppe sollte vorgeschlagen werden, den Bereich „grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ in den Katalog der bereits jetzt verhandlungsreifen Themen aufzunehmen.

Anlage

**Öffnung der Rechtsordnung:
Formulierungsvorschlag für eine Änderung des Art. 24 GG**

<u>Art. 24 GG in der geltenden Fassung</u>	Art. 24 in der geänderten Fassung (Änderungen kursiv gestellt und unterstrichen)
<p>Absatz 1: Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen.</p>	<p>Absatz 1: Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen <u>und zum Zwecke grenzüberschreitender Zusammenarbeit auf benachbarte auswärtige Staaten oder grenznachbarschaftliche Einrichtungen</u> übertragen.</p>
<p>Absatz 1a: Soweit die Länder für die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zuständig sind, können sie mit Zustimmung der Bundesregierung Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen übertragen.</p>	<p>Absatz 1a: Soweit die Länder für die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zuständig sind, können sie mit Zustimmung der Bundesregierung Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen übertragen.</p>