



>>> FÖDERALISMUSREFORM

Übersicht über die wesentlichen Punkte

Mit der Reform der bundesstaatlichen Ordnung ist eines der wichtigsten Reformvorhaben der Koalitionsfraktionen auf den Weg gebracht worden: Die Zuständigkeiten von Bund und Ländern werden klarer abgegrenzt, die Gesetzgebung wird weniger kompliziert und langwierig. Auf europäischer Ebene kann Deutschland künftig schneller und mit einer Stimme auftreten. Die Föderalismusreform bedeutet einen wichtigen Schritt für mehr Bürgerfreundlichkeit. Die Bürgerinnen und Bürger sollen in Zukunft wieder leichter nachvollziehen können, wer für welche Entscheidung Verantwortung trägt.

Das Gesetzespaket zur Föderalismusreform setzt die Vereinbarungen des Koalitionsvertrags vom 18.11.2005 (Anlage 2) in Gesetzesform um. Es umfasst

1. ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes und
2. ein Föderalismusreform-Begleitgesetz (Artikelgesetz) sowie
3. gleichlautende politische Entschlüsse von Bundestag und Bundesrat

Das Begleitgesetz enthält die einfachgesetzlichen Änderungen, jeweils mit Begründung. Die Entschlüsse umfassen die Begleittexte der Anlage 2, die nicht bereits durch das Föderalismusreform-Begleitgesetz umgesetzt werden. Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat werden ihre parlamentarische Beratung am 10. März 2006 aufnehmen.

Die wesentlichen Punkte der Reform sind:

- Die **Gestaltungsrechte des Bundestages** werden gestärkt. Bundesgesetze werden überwiegend als Einspruchsgesetze, nicht mehr als Zustimmungsgesetze erlassen. Bei Artikel 84 Abs. 1 GG (bundesgesetzliche Regelung des Verfahrens der Behördeneinrichtung bei Verwaltung der Bundesgesetze durch die

Länder) werden die **Zustimmungsrechte** des Bundesrates durch **Abweichungsrechte** der Länder ersetzt. (Diese Abweichungsrechte entstehen bei allen neuen Bundesgesetzen und bestehenden Behördenregelungen sofort, bei bestehenden Verwaltungsverfahrenregelungen mit jeder Änderung, spätestens 2010 [Art. 125 b Abs. 2 GG].)

- Bundesgesetze, die **erhebliche Kostenfolgen** für die Länder begründen, bedürfen künftig der Zustimmung des Bundesrates (Art. 104 a Abs. 4 GG). Die Quote der Zustimmungsgesetze wird voraussichtlich von jetzt ca. 60 % auf ca. 35-40 % reduziert.
- Den **Kommunen** dürfen in Bundesgesetzen **keine** Aufgaben (und damit **Kosten**) übertragen werden (Art. 84 Abs. 1 Satz 5, 85 Abs. 1 Satz 2 GG). Wenn sie vom Land mit der Ausführung beauftragt werden, greifen die **Konnexitätsregelungen** der Länder. (Das Verbot gilt ab Inkrafttreten der Reform für neue Bundesgesetze; bestehende Regelungen können von den Ländern ersetzt werden [Art. 125 a Abs. 1 GG].)
- Die Kompetenzen der Länder im **Bildungsbereich** werden dadurch gestärkt, dass die Regelungskompetenz der Länder für das **Hochschulrecht** künftig nicht mehr durch rahmengesetzliche Vorgaben des Bundes (HRG) beschränkt ist. Der Bund erhält eine neue konkurrierende Kompetenz zur Regelung der **Hochschulzulassung** und der **Hochschulabschlüsse** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33); die Länder können von diesbezüglichen Regelungen des Bundes **abweichen** (Art. 72 Abs. 3 GG). (Das HRG bleibt zunächst als Bundesrecht in Kraft, kann aber – mit Ausnahme der dem Bund verbleibenden Bereiche Hochschulzulassung und -abschlüsse – durch Landesrecht ersetzt werden [Art. 125 a Abs. 1 GG]. Das Abweichungsrecht der Länder bzgl. der beim Bund bleibenden Bereiche entsteht mit Inkrafttreten eines neuen Bundesgesetzes, spätestens ab dem 01.08.2008 [Art. 125 b Abs. 1 GG].)

Die **Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau** wird **beendet**. Das auf dieser Grundlage erlassene Hochschulbauförderungsgesetz und der darauf beruhende 34. Rahmenplan gelten noch bis zum 31.12.2006 fort (Art. 125 c Abs. GG). Die gemeinsame Förderung von **Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten** wird **in der GA Forschungsförderung** (Art. 91 b Abs. 1 GG) **fortgeführt**. Die bislang vom Bund für die GA Hochschulbau aufgewendeten Mittel werden zu **70 %** (695,3 Mio. €) auf die **Länder** übertragen. Damit sind auch die Verpflichtungen des Bundes zur Ausfinanzierung abgegolten. **30 %** (298 Mio. €) setzt der **Bund** künftig für überregionale Fördermaßnahmen im Hochschulbereich nach Art. 91 b Abs. 1 GG ein. Nicht verbrauchte Bundesmittel sind auf das nächste Haushaltsjahr übertragbar und können in den Jahren 2007 und 2008 für laufende Hochschulbauvorhaben mit Forschungsbezug verwendet werden (vgl. Art. 143 c GG; Begleittext zu Art. 143 a [Anlage 2 zum KoA, Rdnr. 36]; § 2 Abs. 1 Entflechtungsgesetz [Art. 13 Föderalismus-Begleitgesetz], Brief BM'in Schavan vom 23.02.2006 in Begründung).

Die Bundeskompetenz für die Gesetzgebung und die Gemeinschaftsaufgabe **Forschungsförderung**, die **Ausbildungsbeihilfen**

(BAföG), die **Begabtenförderungswerke** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13; 91 b Abs. 1 GG) und die **Projektförderung** bleiben erhalten.

Die Zuständigkeit der Länder im **Schulbereich** wird dadurch gestärkt, dass Finanzhilfen des Bundes („Goldener Zügel“) unzulässig sind (Art. 104 b Abs. 1 Satz 2 GG).

Die bisherige **Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung** wird **beendet** und durch eine neue GA zur **Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich** (PISA-Studien) ersetzt (Art. 91 b Abs. 2 GG).

Von den bisher im Rahmen der GA Bildungsplanung eingesetzten Mitteln werden **50 %** (19,9 Mio. €) an die **Länder** übertragen; damit sind auch die eingegangenen Verpflichtungen des Bundes zur Ausfinanzierung abgegolten. Die andere **Hälfte** stellt der **Bund** künftig für die neue GA nach Art. 91 b Abs. 2 GG zur Verfügung. Die Mittel können bis 2008 auch für auslaufende Modellversuche verwendet werden (vgl. Art. 143 c GG; Begleittext zur Art. 143 c; § 2 Abs. 2 Entflechtungsgesetz).

Die Regelungskompetenz des Bundes für die **außerschulische berufliche Bildung** (abgeleitet aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) bleibt erhalten.

Die Wahrnehmung der Rechte der Bundesrepublik Deutschland in der **EU** wird nach dem neuen Art. 23 Abs. 6 GG vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter übertragen, wenn im Schwerpunkt **ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf dem Gebiet schulische Bildung** betroffen sind (d.h. nicht Hochschule).

- Die Organisations- und Personalhoheit der **Länder** wird gestärkt, indem die Kompetenz für das **Dienstrecht, die Besoldung und die Versorgung der Landes- (und Kommunal-) Beamten und -Richter** auf die Länder zurückverlagert wird (durch Streichung der Art. 74 a und 75 Abs. 1 Nr. 1 GG). Zur Sicherung eines bundeseinheitlichen Kerns erhält der Bund eine neue konkurrierende Kompetenz zur Regelung der **Statusrechte und -pflichten** der Landesbeamten und -richter (Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG) mit Zustimmung des Bundesrates (Art. 74 Abs. 2 GG).

In **Art. 33 Abs. 5** wird der Auftrag zur Regelung des öffentlichen Dienstrechts um die Worte „**und fortzuentwickeln**“ ergänzt; auch die Fortentwicklung erfolgt „**unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums**“.

- Die **Länder** erhalten außerdem neue Gesetzgebungskompetenzen für: **Versammlungsrecht; Strafvollzug** (einschließlich Vollzug der Untersuchungshaft); **Notariat** (einschl. Gebührenrecht, ohne Beurkundungsrecht); **Heimrecht; Ladenschlussrecht; Gaststättenrecht**, Spielhallen/Schaustellung von Personen; Messen, Ausstellungen und Märkte; landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr und Pachtwesen; Flurbereinigung; Siedlungs- und Heimstättenwesen; Sport- und Freizeitlärm; **Presserecht** (gesetzestechisch durch Streichungen in Art. 73, 74 und 75 nach Art. 70 Abs. 1 GG). (Die bisherigen Bundesgesetze bleiben nach Art. 125 a Abs. 1 in

Kraft, können vom Bund aber nicht mehr geändert, sondern von den Ländern ersetzt werden.)

- Der Bund erhält eine neue (ausschließliche) Gesetzgebungskompetenz zur **Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt** bei länderübergreifenden Gefahren (Art. 73 Abs. 1 Nr. 9 a GG). Eine entsprechende Ergänzung des BKA-Gesetzes bedarf der Zustimmung des Bundesrates (Art. 73 Abs. 2 GG).
- Der **Bund** erhält im **Umweltbereich**, wo er derzeit nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 und 4 GG nur eine Kompetenz zur Rahmengesetzgebung hat, **konkurrierende Kompetenzen** für den **Naturschutz** und die **Landschaftspflege** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29), sowie den **Wasserhaushalt** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 32); damit wird ein **Umweltgesetzbuch** (UBG) möglich.

Bei diesen neuen Bundeskompetenzen, bei denen bisher nach Art. 75 GG die Länder das Recht zur Gesetzgebung hatten und der Bund nur Rahmenregelungen erlassen konnte, dürfen die Länder künftig vom Bundesrecht **abweichende Regelungen** treffen (Art. 72 Abs. 3). Sie sind dabei wie der Bund an verfassungs-, völker- und europarechtliche Vorgaben gebunden. Die Abweichungsrechte sind z. T. durch „**abweichungsfeste Kerne**“ begrenzt (Grundsätze des Naturschutzes, Arten- und Meeresschutzes, stoff- oder anlagenbezogene Regelungen im Wasserhaushaltsrecht).

Abweichende Regelungen der Länder schließen den Bund nicht von späteren Novellen aus; **neues Bundesrecht gilt wieder im ganzen Bundesgebiet** und verdrängt zwischenzeitliche Abweichungen (Art. 72 Abs. 3 S. 3 GG). Die Länder können auch hiervon erneut abweichen. Zur **Verhinderung eines sog. „Ping-Pong-Effekts“** tritt das neue Bundesrecht erst **6 Monate** nach Verkündung in Kraft, so dass die Länder vorher über eine erneute Abweichung entscheiden können (Art. 72 Abs. 3 S. 2 GG).

(Das bisherige Rahmenrecht des Bundes und die dieses ausfüllenden Landesgesetze gelten fort [Art. 125 b Abs. 1 Satz 1 GG]. Der Bund kann ab Inkrafttreten der Reform neues Rahmenrecht aber nicht mehr erlassen; die Länder können ihre Gesetze im Rahmen des bisherigen Bundesrechts ändern [Art. 125 b Abs. 1 Satz 2 GG]. Mit dem Inkrafttreten des neuen UBG, spätestens jedoch ab dem 01.01.2010, entsteht das neue Abweichungsrecht der Länder [Art. 125 b Abs. 1 Satz 3 GG]).

- Auch im **Jagdrecht** erfolgt der Wechsel von der bisherigen Rahmenkompetenz des Bundes (Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG), die durch Landesgesetze ausgefüllt wird, zu einer neuen konkurrierenden Bundeskompetenz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 28 GG), von der die Länder – mit Ausnahme des Rechts der **Jagdscheine** – abweichen können (Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 GG). Das Abweichungsrecht der Länder beginnt mit Inkrafttreten der Reform (Art. 125 b Abs. 1 GG). Der **jadgliche Artenschutz** fällt nicht unter die abweichungsfesten Grundsätze des Naturschutzes i.S.d. Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GG.
- Der **Bund erhält** außerdem aus der bisherigen Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG das **Melde- und Ausweiswesen** und den **Schutz deutschen Kulturgutes** gegen Abwanderung in das Aus-

land in seine ausschließliche Kompetenz (Art. 73 Nr. 3, 5a). (Landesrechtliche Regelungen auf diesen Gebieten bleiben zunächst in Kraft und können durch Bundesrecht ersetzt werden [Art. 125 a Abs. 3 GG]).

Aus den bisherigen konkurrierenden Kompetenzen für das **Waffen- und Sprengstoffrecht**, das **Kriegsfolgenrecht** und die **Kernenergie** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 4a, 10 und 11a GG) werden ausschließliche Bundeskompetenzen (Art. 73 Nr. 12, 13 und 14 GG).

Von 33 Nummern der konkurrierenden Kompetenz nach Art. 74 Abs. 1 GG unterliegen künftig **nur noch 11 der Erforderlichkeitsklausel** des neuen Art. 72 Abs. 2 GG.

- Die infolge der Gemeinsamen Verfassungskommission 1994 in das Grundgesetz eingefügte **Erforderlichkeitsklausel** des Art. 72 Abs. 2 GG wird für die künftig noch von ihr betroffenen Materien dadurch **praktikabel gemacht**, dass den Ländern wegen der Rechtsänderungen von 1994 (Art. 125 a Abs. 2 GG) und wegen veränderter Tatsachen bzgl. der Erforderlichkeit bundesgesetzlicher Regelung (Art. 72 Abs. 4 GG) der **Weg zum Bundesverfassungsgericht** eröffnet wird (Art. 93 Abs. 2 GG), wenn sie **zuvor** (über den Bundesrat) erfolglos eine Freigabe durch **Bundesgesetz** versucht haben (entspr. Änderung des BVerfGG in Art. 1 Föderalismusreform-Begleitgesetz).
- Die **Finanzhilfen** des Bundes für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden werden durch Art. 104 b GG neu geregelt. Die auf der Grundlage des bisherigen Art. 104 a Abs. 4 GG gewährten Finanzhilfen für **Gemeindeverkehrsfinanzierung** und **soziale Wohnraumförderung** laufen 2006 aus (Art. 125 c Abs. 2 GG). Die Bundesprogramme zur Gemeindeverkehrsfinanzierung (kommunale Vorhaben, Bahn) werden aber bis (spätestens) 2019 fortgeführt.

Nach Art. 143 c GG stehen den Ländern von **2007 bis 2019** jährliche Beträge aus dem Bundeshaushalt zur **Kompensation** der bisherigen Finanzhilfen zu. Diese sind nach dem Begleittext zu Art. 143 c und § 3 des Entflechtungsgesetzes (Art. 13 Föderalismusreform-Begleitgesetz) **bis Ende 2013** zweckgebunden und betragsmäßig auf **1.335,5 Mio. €** für die bisherige Finanzhilfe Gemeindeverkehrsfinanzierung und **518,2 Mio. €** für die bisherige Finanzhilfe soziale Wohnraumförderung konkretisiert.

Nach Art. 143 c Abs. 3 GG **überprüfen Bund und Länder bis Ende 2013, in welcher Höhe diese Kompensationszahlungen von 2014 bis 2019 „noch angemessen und erforderlich sind“**. Sie unterliegen ab 2014 nur noch einer investiven Zweckbindung.

- Die Änderungen zur Effektivierung der **Steuerverwaltung** (Anlage 2 Rdnr. 25 und 37) sind in Artikel 12 und 18 des Föderalismusreform-Begleitgesetzes umgesetzt. Die in der Koalitionsvereinbarung noch **offen gebliebene Frage des Umfangs des Weisungsrechts des Bundes bei Betriebsprüfungen** wurde im Einvernehmen von BMF und Ländern so konkretisiert, dass nach dem neuen § 19 Abs. 5 FVG das Bundeszentralamt für Steuern Einzelheiten der Durchführung und Inhalte festlegen und verlangen kann, dass bestimmte Betriebe unter seiner Beteiligung geprüft werden.

- In Artikel 109 Abs. 5 GG wird als **Nationaler Stabilitätspakt** die gemeinsame Verpflichtung von Bund und Ländern zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin festgelegt. Etwaige Sanktionszahlungen an die EU trägt der **Bund zu 65 %**, die **Länder zu 35 %**. Vom Länderanteil werden 65 % nach Verschulden und 35 % solidarisch nach Einwohnerzahl getragen. Die GG-Bestimmung wird durch das neue **Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz** (Art. 14 des Föderalismusreform-Begleitgesetzes) konkretisiert.

- Der neue Art. 104 a Abs. 6 GG regelt die innerstaatliche **Haftung** wegen Nichtumsetzung von EU-Richtlinien, Verurteilungen durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte sowie Anlastungsfälle (sog. legislatives, judikatives und administratives Unrecht). Bei Finanzkorrekturen der EU wegen Fehlverwendung von EU-Mitteln trägt der **Bund 15 %**, die **Länder 35 % solidarisch und 50 % nach Verschulden**.

Die GG-Bestimmung wird durch die Regelungen des neuen **Lastentragungsgesetzes** (Art. 15 des Föderalismusreform-Begleitgesetzes) konkretisiert.

- Zur Verbesserung der **Europatauglichkeit** des Grundgesetzes werden **Art. 23 Abs. 6** und **Art. 52 Abs. 3 a** GG neu gefasst. Die Wahrnehmung der Rechte Deutschlands durch einen **Ländervertreter** wird beschränkt:
 1. auf Fälle, in denen im Schwerpunkt ausschließliche **Landeskompetenzen** in
 2. einem der drei Sachbereiche **schulische Bildung, Kultur und Rundfunk** betroffen sind.

Die Bestimmung wird durch Änderungen im EUZLBG (Art. 2 Föderalismusreform-Begleitgesetz) konkretisiert.

- In Art. 22 Abs. 1 GG wird (entspr. Art. 2 Abs. 1 des Einigungsvertrages) die **Hauptstadtfunktion Berlins** und die gesamtstaatliche Repräsentation in Berlin als **Bundesaufgabe** festgeschrieben. Die Verpflichtungen gegenüber **Bonn** bleiben unberührt.

Nach der Koalitionsvereinbarung vom 18. November 2005 (B V. 1) sollen in einem **weiteren Reformschritt in der 16. Wahlperiode** die **Bund-Länder-Finanzbeziehungen** den veränderten Rahmenbedingungen innerhalb und außerhalb Deutschlands angepasst werden.