

Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 3, 20a, 20b, 28, 29, 72, 74, 75, 76, 77, 80, 87, 93, 118a und 125a)

A. Problem

Artikel 5 des Einigungsvertrages enthält den Auftrag an die gesetzgebenden Körperschaften des vereinten Deutschlands, sich innerhalb von zwei Jahren mit den im Zusammenhang mit der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen zur Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes zu befassen. In Umsetzung dieses Auftrages wurde die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat eingesetzt. Sie hat am 28. Oktober 1993 ihren Bericht mit Empfehlungen für Grundgesetzänderungen vorgelegt. Über die von der Gemeinsamen Verfassungskommission beschlossenen einzelnen Empfehlungen haben nun die gesetzgebenden Körperschaften zu entscheiden.

B. Lösung

Um nunmehr die parlamentarische Beratung zu eröffnen, sollen die Empfehlungen in ihrer Gesamtheit in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 3, 20 a, 20 b, 28, 29, 72, 74, 75, 76, 77, 80, 87, 93, 118 a und 125 a)

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

Artikel 1 Änderung des Grundgesetzes

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch . . ., wird wie folgt geändert:

1. Dem Artikel 3 Abs. 2 wird folgender Satz 2 angefügt:

„Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“

2. Nach Artikel 20 werden folgende Artikel 20 a und 20 b eingefügt:

„Artikel 20 a

Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.

Artikel 20 b

Der Staat achtet die Identität der ethnischen, kulturellen und sprachlichen Minderheiten.“

3. Dem Artikel 28 Abs. 2 wird folgender Satz 3 angefügt:

„Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung.“

4. Artikel 29 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 7 Satz 1 wird die Zahl „10 000“ durch die Zahl „50 000“ ersetzt.

- b) Nach Absatz 7 wird folgender Absatz 8 angefügt:

„(8) Die Länder können eine Neugliederung für das jeweils von ihnen umfaßte Gebiet oder für Teilgebiete abweichend von den Vorschriften der Absätze 2 bis 7 durch Staatsvertrag regeln. Die betroffenen Gemeinden und Kreise sind zu hören. Der Staatsvertrag bedarf der Bestätigung durch Volksentscheid in jedem beteiligten Land. Betrifft der Staatsvertrag

Teilgebiete der Länder, kann die Bestätigung auf Volksentscheide in diesen Teilgebieten beschränkt werden; Satz 5 zweiter Halbsatz findet keine Anwendung. Bei einem Volksentscheid entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, wenn sie mindestens ein Viertel der zum Bundestag Wahlberechtigten umfaßt; das Nähere regelt ein Bundesgesetz. Der Staatsvertrag bedarf der Zustimmung des Bundestages.“

5. Artikel 72 wird wie folgt gefaßt:

„Artikel 72

(1) Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

(2) Der Bund hat in diesem Bereich das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

(3) Durch Bundesgesetz kann bestimmt werden, daß eine bundesgesetzliche Regelung, für die eine Erforderlichkeit im Sinne von Absatz 2 nicht mehr besteht, durch Landesrecht ersetzt werden kann.“

6. Artikel 74 wird wie folgt geändert:

- a) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1 und wie folgt geändert:

- aa) Die Nummern 5 und 8 werden aufgehoben.

- bb) In Nummer 18 wird nach den Wörtern „das Bodenrecht“ der Klammerzusatz „(ohne das Recht der Erschließungsbeiträge)“ eingefügt.

- cc) In Nummer 24 wird der Punkt durch einen Strichpunkt ersetzt.

- dd) Nach Nummer 24 werden folgende Nummern 25 und 26 angefügt:

„25. die Staatshaftung;

26. die künstliche Befruchtung beim Menschen, die Untersuchung und die künstliche Veränderung von Erbinformationen sowie Regelungen zur Transplantation von Organen und Geweben.“

- b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 angefügt:
- „(2) Gesetze nach Absatz 1 Nr. 25 bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.“
7. Artikel 75 wird wie folgt geändert:
- a) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1 und wie folgt geändert:
- aa) Im Eingangssatz werden nach dem Wort „Rahmenvorschriften“ die Wörter „für die Gesetzgebung der Länder“ eingefügt.
- bb) Nummer 1a wird wie folgt gefaßt:
- „1a. die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens, soweit sie die Zulassung zum Studium, die Studiengänge, die Prüfungen, die Hochschulgrade, das wissenschaftliche und künstlerische Personal betreffen;“.
- cc) In Nummer 2 werden die Wörter „und des Films“ gestrichen.
- dd) In Nummer 5 wird der Punkt durch einen Strichpunkt ersetzt.
- ee) Nach Nummer 5 wird folgende Nummer 6 angefügt:
- „6. den Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland.“
- b) Nach Absatz 1 werden folgende Absätze 2 und 3 angefügt:
- „(2) Rahmenvorschriften dürfen nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten.
- (3) Erläßt der Bund Rahmenvorschriften, so sind die Länder verpflichtet, innerhalb einer durch das Gesetz bestimmten angemessenen Frist die erforderlichen Landesgesetze zu erlassen.“
8. Artikel 76 Abs. 2 und 3 wird wie folgt gefaßt:
- „(2) Vorlagen der Bundesregierung sind zunächst dem Bundesrat zuzuleiten. Der Bundesrat ist berechtigt, innerhalb von sechs Wochen zu diesen Vorlagen Stellung zu nehmen. Verlangt er aus wichtigem Grunde, insbesondere mit Rücksicht auf den Umfang einer Vorlage, eine Fristverlängerung, so beträgt die Frist neun Wochen. Die Bundesregierung kann eine Vorlage, die sie bei der Zuleitung an den Bundesrat ausnahmsweise als besonders eilbedürftig bezeichnet hat, nach drei Wochen oder, wenn der Bundesrat ein Verlangen nach Satz 3 geäußert hat, nach sechs Wochen dem Bundestag zuleiten, auch wenn die Stellungnahme des Bundesrates noch nicht bei ihr eingegangen ist; sie hat die Stellungnahme des Bundesrates unverzüglich nach Eingang dem Bundestag nachzureichen. Bei Vorlagen zur Änderung dieses Grundgesetzes und zur Übertragung von Hoheitsrechten nach Artikel 23 oder Artikel 24 beträgt die Frist zur Stellungnahme neun Wochen; Satz 4 findet keine Anwendung.
- (3) Vorlagen des Bundesrates sind dem Bundestag durch die Bundesregierung innerhalb von sechs Wochen zuzuleiten. Sie soll hierbei ihre Auffassung darlegen. Verlangt sie aus wichtigem Grunde, insbesondere mit Rücksicht auf den Umfang einer Vorlage, eine Fristverlängerung, so beträgt die Frist neun Wochen. Wenn der Bundesrat eine Vorlage ausnahmsweise als besonders eilbedürftig bezeichnet hat, beträgt die Frist drei Wochen oder, wenn die Bundesregierung ein Verlangen nach Satz 3 geäußert hat, sechs Wochen. Bei Vorlagen zur Änderung dieses Grundgesetzes und zur Übertragung von Hoheitsrechten nach Artikel 23 oder Artikel 24 beträgt die Frist neun Wochen; Satz 4 findet keine Anwendung.
9. In Artikel 77 wird nach Absatz 2 folgender Absatz 2a eingefügt:
- „(2a) Soweit zu einem Gesetz die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist, hat der Bundesrat, wenn ein Verlangen nach Absatz 2 Satz 1 nicht gestellt oder das Vermittlungsverfahren ohne einen Vorschlag zur Änderung des Gesetzesbeschlusses beendet ist, in angemessener Frist über die Zustimmung Beschluß zu fassen.“
10. Dem Artikel 80 werden folgende Absätze 3 und 4 angefügt:
- „(3) Der Bundesrat kann der Bundesregierung Vorlagen für den Erlaß von Rechtsverordnungen zuleiten, die seiner Zustimmung bedürfen.
- (4) Soweit durch Bundesgesetz oder auf Grund von Bundesgesetzen Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen, sind die Länder zu einer Regelung auch durch Gesetz befugt.“
11. Dem Artikel 87 Abs. 2 wird folgender Satz 2 angefügt:
- „Soziale Versicherungsträger, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes, aber nicht über mehr als drei Länder hinaus erstreckt, werden abweichend von Satz 1 als landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechtes geführt, wenn das aufsichtsführende Land durch die beteiligten Länder bestimmt ist.“
12. In Artikel 93 Abs. 1 wird nach Nummer 2 folgende Nummer 2a eingefügt:
- „2a. bei Meinungsverschiedenheiten, ob ein Gesetz den Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 entspricht, auf Antrag des Bundesrates, einer Landesregierung oder der Volksvertretung eines Landes;“.
13. Nach Artikel 118 wird folgender Artikel 118a eingefügt:
- „Artikel 118a
- Die Neugliederung in dem die Länder Berlin und Brandenburg umfassenden Gebiet kann

abweichend von den Vorschriften des Artikels 29 unter Beteiligung ihrer Wahlberechtigten durch Vereinbarung beider Länder erfolgen.“

14. Nach Artikel 125 wird folgender Artikel 125a eingefügt:

„Artikel 125a

Recht, das als Bundesrecht erlassen worden ist, aber wegen nachträglicher Änderung dieses Grundgesetzes nicht mehr als Bundesrecht erlas-

sen werden könnte, gilt als Bundesrecht fort. Es kann durch Landesrecht aufgehoben und ergänzt werden.“

**Artikel 2
Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Bonn, den 19. Januar 1994

**Dr. Wolfgang Schäuble, Michael Glos und Fraktion
Hans-Ulrich Klose und Fraktion
Dr. Hermann Otto Solms und Fraktion**

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Artikel 5 des Einigungsvertrages bestimmt, daß sich die gesetzgebenden Körperschaften des vereinten Deutschlands mit den im Zusammenhang mit der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen zur Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes befassen sollen, insbesondere

- in bezug auf das Verhältnis zwischen Bund und Ländern entsprechend dem Gemeinsamen Beschluß der Ministerpräsidenten vom 5. Juli 1990,
- in bezug auf die Möglichkeit einer Neugliederung für den Raum Berlin/Brandenburg abweichend von den Vorschriften des Artikels 29 des Grundgesetzes durch Vereinbarung der beteiligten Länder,
- mit den Überlegungen zur Aufnahme von Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz sowie
- mit der Frage der Anwendung des Artikels 146 des Grundgesetzes und in deren Rahmen einer Volksabstimmung.

Zur Erarbeitung der entsprechenden Vorschläge haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat die Gemeinsame Verfassungskommission eingesetzt. Die Normen zur Änderung des Grundgesetzes entsprechen den mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder beschlossenen Empfehlungen dieses Gremiums (vgl. Drucksache 12/6000 bzw. BR-Drucksache 800/93).

Bei der Reform des Grundgesetzes handelt es sich zum einen um die Einfügung neuer Staatsziele — tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern, Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und Achtung der Identität ethnischer, kultureller und sprachlicher Minderheiten. Zum anderen bezwecken die Änderungen eine Stärkung und Stabilisierung des föderalen Prinzips der Bundesrepublik Deutschland, die Erleichterung von Neugliederungen sowie eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung.

Die Gemeinsame Verfassungskommission befaßte sich zunächst mit den Fragen, die sich aufgrund des Fortganges des europäischen Einigungsprozesses stellten. Die von ihr dazu beschlossenen Empfehlungen sind bereits mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2086) geltendes Verfassungsrecht geworden.

Die Kommission wandte sich dann dem Auftrag aus Artikel 5 des Einigungsvertrages entsprechend dem Föderalismus als zweitem Themenschwerpunkt ihrer Beratungen zu. Bereits in dem Eckwerte-Beschluß der Ministerpräsidenten vom 5. Juli 1990, auf den Artikel 5 des Einigungsvertrages ausdrücklich Bezug

nimmt, wurde eine Stärkung der Gesetzgebungskompetenz der Länder gefordert, und zwar durch

- höhere Ausübungsschranken für den Bund bei der konkurrierenden Gesetzgebung,
- eine Neuabgrenzung der Kompetenzkataloge zwischen Bund und Ländern,
- erweiterte Zustimmungsbefugnisse des Bundesrates, insbesondere bei Bundesgesetzen mit finanziellen Auswirkungen für die Länder und
- längere Behandlungsfristen im Bundesrat.

Ebenfalls in die Verhandlungen einbezogen wurden die Ergebnisse der Kommission Verfassungsreform des Bundesrates (BR-Drucksache 360/92).

Der Ausgestaltung und Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern kommt im Bundesstaat zentrale Bedeutung zu: Seine (vertikal) gewaltenteilende Wirkung kann der Föderalismus nur entfalten, wenn Bund und Länder gleichermaßen über substantielle Zuständigkeiten verfügen. Im Laufe der Jahre hat sich die reale Verteilung zwischen Bund und Ländern in der Praxis zu Lasten der Länder verschoben. Dies erfolgte insbesondere über die Bedürfnisklausel zur Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebung in Artikel 72 Abs. 2 des Grundgesetzes und die Möglichkeit zur regelungsintensiven Rahmengesetzgebung nach Artikel 75 des Grundgesetzes. Der damit verbundene Bedeutungszuwachs des Bundesrates, der den Einfluß der Länder(regierungen) auf Bundesebene verstärkt, gleicht den Verlust originärer Gesetzgebungskompetenzen der Länder(parlamente) nur unvollkommen aus. Gerade in den letzten Jahren haben die Länder außerdem im Zuge der europäischen Einigung weitere Hoheitsrechte abgegeben.

Die Empfehlungen zu den Gesetzgebungskompetenzen und zum Gesetzgebungsverfahren berücksichtigen sowohl von Länderseite an die Gemeinsame Verfassungskommission herangetragene Forderungen als auch — etwa durch die Aufnahme des Staatshaftungsrechts und der Gentechnologie in den Katalog des Artikels 74 des Grundgesetzes — Anliegen der Bundeseite.

Hinsichtlich der Einfügung neuer Staatsziele wurde vor allem folgender Handlungsbedarf gesehen:

Artikel 3 Abs. 2 des Grundgesetzes, nach dem Männer und Frauen gleichberechtigt sind, ist anfangs nur im Sinne einer normativen Gleichheit verstanden worden. Erst in jüngerer Zeit ist — auch durch das Bundesverfassungsgericht — eine weitergehende Bedeutung des Artikels 3 Abs. 2 des Grundgesetzes dahin entfaltet worden, daß sein Gleichberechtigungsgesetz auch auf die Gestaltung der gesellschaftlichen Wirklichkeit erstreckt. Dies soll nunmehr durch die Verpflichtung des Staates zum Ausdruck

gebracht werden, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken.

Beim Umweltschutz handelt es sich um ein existentielles, langfristiges Interesse des Menschen. Die sich daraus ergebende ökologische Herausforderung an den Staat ist bei Schaffung des Grundgesetzes noch nicht absehbar gewesen. Die geltende Verfassungsordnung gewährleistet den natürlichen Lebensgrundlagen weder durch die Grundrechte noch durch objektiv-rechtliche Verfassungsprinzipien hinreichenden Schutz. Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ist eine hochrangige, grundlegende und auch in die staatliche Verantwortung fallende Aufgabe, die den in Artikel 20 Abs. 1 des Grundgesetzes genannten Staatszielen und Strukturprinzipien in Rang und Gewicht gleichkommt. Deshalb soll der Umweltschutz als Staatszielbestimmung in einem neuen Artikel 20a des Grundgesetzes verankert werden.

In Deutschland — wie im internationalen Rahmen — treten Fragen der Achtung nationaler Minderheiten stärker in den Vordergrund. Die hier vorgeschlagene bundesverfassungsrechtliche Regelung ist nicht durch bestehende Normen in den Landesverfassungen — etwa von Brandenburg, Sachsen, Schleswig-Holstein — überflüssig. Ein neuer Artikel 20b des Grundgesetzes gibt dem Staat auf, die Identität der ethnischen, kulturellen und sprachlichen Minderheiten zu achten.

Die vorgeschlagene Ergänzung zu Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes soll die kommunale Selbstverwaltung stärken. Sie ist Reaktion darauf, daß die Finanzspielräume der Kommunen zunehmend beschnitten und damit deren finanzielle Eigenverantwortung beeinträchtigt wird.

Artikel 5 des Einigungsvertrages bestimmt, daß sich die gesetzgebenden Körperschaften mit der Frage einer Neugliederung des Raumes Berlin/Brandenburg — abweichend von den Vorschriften des Artikels 29 des Grundgesetzes — zu beschäftigen haben. Der Vorschlag für einen neuen Artikel 118a des Grundgesetzes ermöglicht eine Neugliederung dieses Raumes auf staatsvertraglicher Basis der beiden Länder. Darüber hinaus hat sich auch ein Reformbedarf hinsichtlich des allgemeinen Neugliederungsverfahrens gemäß Artikel 29 des Grundgesetzes ergeben.

Artikel 29 des Grundgesetzes in seiner geltenden Fassung setzt die verfahrensrechtlichen Hürden für eine Neugliederung sehr hoch an. Das geltende Verfassungsrecht konzentriert die Kompetenz zur Neugliederung beim Bund, Neugliederungsmaßnahmen sind nur durch Bundesgesetz zulässig (Artikel 29 Abs. 2 des Grundgesetzes). Vereinbarungen zwischen den Ländern sind allein im Geringfügigkeitsrahmen des Artikels 29 Abs. 7 des Grundgesetzes vorgesehen. Die Grundgesetzänderung beinhaltet eine Ergänzung von Artikel 29 des Grundgesetzes in einem neuen Absatz 8 um eine „staatsvertragliche“ Option. Neugliederungsmaßnahmen sollen damit auch von den unmittelbar Betroffenen, also von den Ländern selbst, angestoßen werden können.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (Artikel 3 Abs. 2 Satz 2)

Ziel dieser Änderung ist es, dem bereits bestehenden Grundsatz des Grundgesetzes, „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“, zur stärkeren Durchsetzung in der Lebenswirklichkeit zu verhelfen. Durch den ersten Halbsatz der Ergänzung des Artikels 3 Abs. 2 des Grundgesetzes wird ein Staatsziel normiert, durch das die zuständigen staatlichen Organe angehalten werden, Maßnahmen zur Erreichung der tatsächlichen Gleichberechtigung zu ergreifen. Dabei geht es nicht nur darum, Rechtsnormen zu beseitigen, die Vor- oder Nachteile an die Geschlechtszugehörigkeit knüpfen. Vielmehr gilt es, die Lebensverhältnisse von Männern und Frauen auch real anzugleichen. Durch den verbindlichen Förderauftrag soll auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene eine sachgerechte Förderungspolitik zur Erreichung der tatsächlichen Gleichberechtigung bewirkt und klargestellt werden, daß es darum geht, eine faktische Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern zu erreichen. Dabei wird durch die Formulierung als Staatsziel deutlich, daß kein Individualanspruch auf ein bestimmtes staatliches Handeln eingeräumt wird.

Der zweite Halbsatz beschreibt die Aufgabe des Staates, auf die Beseitigung geschlechtsbedingter gesellschaftlicher Nachteile hinzuwirken. Mit dem Auftrag zur Nachteilsbeseitigung wird der Auftrag aus dem ersten Halbsatz weiter verstärkt. Das Ziel des staatlichen Handelns besteht in der Beseitigung eines bestehenden Nachteils selbst. Eine vom Nachteil losgelöste Kompensation durch einen mit der konkreten Benachteiligung sachlich nicht verbundenen Vorteil soll hingegen nicht zulässig sein. Der Staat soll vielmehr auf die Beseitigung von Nachteilen hinwirken, also etwa berufliche Nachteile durch berufliche Vorteile ausgleichen. Diesem Ziel würde er nicht durch Kompensationen gerecht, die mit dem eigentlichen Nachteil nicht in unmittelbarem Zusammenhang stünden. Die Wortwahl „Beseitigung bestehender Nachteile“ weist darüber hinaus darauf hin, daß Benachteiligungssituationen vorhanden sind, die beseitigt werden sollen.

Zu Nummer 2 (Artikel 20a)

Der Umweltschutz wird als objektiv-rechtliches Staatsziel ausgestaltet; die Formulierung enthält keinen subjektiven und damit einklagbaren Anspruchstatbestand.

Beim Umweltschutz handelt es sich um eine Aufgabe von existentieller Bedeutung, die sowohl in der Gegenwart besteht als auch in die Zukunft gerichtet ist. Dies wird durch die „Verantwortung auch für die künftigen Generationen“ hervorgehoben.

Die Einordnung der Staatszielbestimmung in die „verfassungsmäßige Ordnung“ (wobei insoweit der Begriffsinhalt der Fundamentalnorm des Artikels 20 Abs. 3 des Grundgesetzes zugrunde gelegt wird)

bedeutet, daß der Umweltschutz im Gesamtzusammenhang mit den anderen Verfassungsprinzipien und Staatszielen zu sehen ist. Der Umweltschutz ist im Konfliktfall in verhältnismäßigen Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen. Mit der Anknüpfung der Formulierung an Artikel 20 Abs. 3 des Grundgesetzes und die darin enthaltene Umschreibung des Gewaltenteilungsprinzips wird das verfassungspolitische Signal gesetzt, daß sich die neue Staatszielbestimmung in die bestehenden Grundstrukturen des Grundgesetzes einfügt.

Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen wird durch die vorgeschlagene Fassung dem Staat zugewiesen. Sie enthält einen an die Gesetzgebung gerichteten Gestaltungsauftrag. Zugleich umreißt die Fassung die Mitverantwortung der Rechtsprechung und der Verwaltung für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Wie schon in Artikel 20 Abs. 3 des Grundgesetzes allgemein festgelegt, sind bei der Verfolgung dieses Staatsziels zweite und dritte Gewalt an Recht und Gesetz gebunden, also beispielsweise bei der Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen und der Ausübung von Ermessen.

Zu Nummer 2 (Artikel 20b)

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich international bereits in zahlreichen Abkommen und Erklärungen zum Schutz ethnischer, kultureller und sprachlicher Minderheiten verpflichtet (vgl. etwa Artikel 27 des VN-Paktes über bürgerliche und politische Rechte; Teil IV Nr. 39ff. des Kopenhagener KSZE-Abschlußdokuments vom 29. Juni 1990; Entwurf eines Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention über Rechte nationaler Minderheiten und ihrer Angehörigen von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 1. Februar 1993, zu deren Zielsetzung und Inhalten sich der Deutsche Bundestag am 1. Juli 1993 einstimmig bekannt hat).

Eine Minderheitenklausel in der Bundesverfassung paßt sich in diese europäische und internationale Rechtsentwicklung ein und ist zugleich ein Beitrag zu dieser Entwicklung. In diesem Sinne lehnt sich die Formulierung an Artikel 27 des VN-Paktes über bürgerliche und politische Rechte aus dem Jahre 1966, einer Konvention, die heute praktisch universelle Geltung besitzt, an.

Ausformungen des Minderheitenschutzes zeigen sich im innerstaatlichen (Verfassungs-)Recht etwa an der Kulturstaatsklausel des Artikels 35 des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 und dessen Protokollnummer 14 — die das Bekenntnis zum sorbischen Volkstum und zur sorbischen Kultur für frei erklärt sowie die Bewahrung und Fortentwicklung der sorbischen Kultur und Traditionen gewährleistet — sowie auf Landesebene an der Einfügung von Minderheitenschutzartikeln, so z. B. an Artikel 5 der schleswig-holsteinischen, Artikel 25 der brandenburgischen, Artikel 5 der sächsischen, Artikel 37 der sachsen-anhaltinischen und Artikel 18 der mecklenburg-vorpommerschen Landesverfassung. Die Regelungen in den Verfassungen einzelner Bundesländer werden durch

eine Minderheitenschutzklausel in der Bundesverfassung gesamtstaatlich überwölbt. Eine bundesrechtliche Absicherung gewährleistet einen gemeinsamen Standard auch in denjenigen Bundesländern, in denen keine der traditionellen nationalen Minderheiten in Deutschland ansässig sind und deren Verfassungen deshalb auch keine entsprechenden Rechtsgrundsätze enthalten. Auch wegen der besonderen länderübergreifenden Bedeutung dieser Aufgabe sollte der Minderheitenschutz nicht nur in wenigen einzelnen Landesverfassungen enthalten sein. Das bundesstaatliche Kompetenzgefüge wird durch eine solche Staatszielbestimmung nicht berührt.

Das Ziel ist die Achtung der Identität einer ethnischen, kulturellen und sprachlichen Minderheit: Das bedeutet den Ausschluß jeglichen Assimilationsdruckes und die Gewährleistung von Identitätsschutz durch den Staat auch für in Deutschland bestehende ausländische Minderheiten. Die Achtungsklausel entspricht einer Zielsetzung, wie sie sich für die einzelne Person bereits in der Menschenwürdegarantie des Artikels 1 Abs. 1 des Grundgesetzes und den Diskriminierungsverboten in Artikel 3 Abs. 3 des Grundgesetzes findet. Sie soll ein Signal kultureller Toleranz gegenüber Minderheiten deutscher und ausländischer Nationalität setzen.

Mit der Achtungsklausel soll ein Gruppenschutz erreicht werden; die ethnische oder kulturelle Identität von Minderheiten soll als Gruppe geachtet werden. Mit ihr sind keine Individualrechte einklagbarer Art begründet.

Zu Nummer 3 (Artikel 28 Abs. 2 Satz 3)

In der Vergangenheit sind die Belastungen der Gemeinden und Kreise bei der Erfüllung ihrer vielfältigen staatlichen Aufgaben und Verpflichtungen erheblich gewachsen. Die kommunale Selbstverwaltung ist zunehmend von rechtlichen Vorgaben betroffen. Für die Träger kommunaler Aufgaben ist es immer schwieriger geworden, ihren Verpflichtungen in ihren originären Aufgabengebieten nachzukommen.

Die Ergänzung des Artikels 28 Abs. 2 des Grundgesetzes stellt klar, daß die Gewährleistung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung auch die finanzielle Eigenverantwortung umfaßt. Der Aspekt der finanziellen Eigenverantwortung der Kommunen soll im Verfassungstext selbst stärker zum Ausdruck gebracht werden. Eine solche Verfassungsergänzung stellt keine konstitutive Neuerung dar.

In Ergänzung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Finanzhoheit der Gemeinden und Gemeindeverbände (BVerfGE 52, 95 [117]; 71, 25 [36f] und 83, 363 [386]) wird das in Artikel 28 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes begründete Recht der Kommunen, ihre Angelegenheiten „in eigener Verantwortung“ zu regeln, um das Merkmal der „finanziellen Eigenverantwortung“ erweitert und diesem ein ausdrücklicher Stellenwert in der Verfassung eingeräumt. Diesem Zweck dient die deutliche Herausstellung des Begriffes „Eigenverantwortung“.

Durch die Formulierung „Gemeinden und Gemeindeverbände“ soll klargestellt werden, daß auch die Kreise im Rahmen der ihnen bereits nach Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes eingeräumten Rechtsstellung von der Neuregelung erfaßt werden.

Die Ergänzung des Artikels 28 Abs. 2 des Grundgesetzes ändert weder den zweigliedrigen Staatsaufbau noch das System der Finanzverfassung des Grundgesetzes.

Zu Nummer 4 (Artikel 29)

Die Vorschläge beinhalten eine Erhöhung des Geringfügigkeitsrahmens in Artikel 29 Abs. 7 des Grundgesetzes, eine Ergänzung des allgemeinen Neugliederungsverfahrens durch eine staatsvertragliche Option in einem neuen Artikel 29 Abs. 8 des Grundgesetzes sowie die Ermöglichung eines erleichterten Neugliederungsverfahrens für den Raum Berlin/Brandenburg in einem neuen Artikel 118a des Grundgesetzes.

Zu Buchstabe a (Artikel 29 Abs. 7 Satz 1)

Artikel 29 Abs. 7 des Grundgesetzes stellt ein vereinfachtes Verfahren für sog. sonstige Änderungen des Gebietsbestandes (kleinere Grenzkorrekturen) zur Verfügung. Nach geltender Verfassungsrechtslage ist dieses vereinfachte Verfahren bis zur „Umgliederungsmasse“ von 10 000 Einwohnern anwendbar. Um die praktische Handhabbarkeit der Vorschrift zu vergrößern, wird die Einwohnergrenze auf 50 000 angehoben.

Zu Buchstabe b (Artikel 29 Abs. 8)

Eröffnet wird die Möglichkeit zur Neugliederung durch Staatsvertrag der beteiligten Länder. Die Möglichkeit enthält kein Neugliederungsgebot. Neugliederungswillige Länder sind aber nicht länger gehindert, für ihre Staatsgebiete untereinander zu flexibleren Lösungen als nach bisherigem Recht zu kommen.

Die Wirksamkeit von Neugliederungsmaßnahmen durch Staatsvertrag wird nicht anders als die Wirksamkeit von Neugliederungsmaßnahmen durch Bundesgesetz von einer unmittelbaren Mitwirkung der betroffenen Bevölkerung abhängig gemacht. Betrifft der Staatsvertrag nur Teilgebiete der Länder, soll die Bestätigung auf Volksentscheide in diesen Teilgebieten beschränkt werden können. In Anlehnung an die Regelung des Artikels 29 Abs. 6 des Grundgesetzes ist für den Volksentscheid ein Mindestquorum von einem Viertel der zum Deutschen Bundestag Wahlberechtigten vorgesehen.

Der neue Artikel 29 Abs. 8 des Grundgesetzes ist auch im Fall der staatsvertraglichen Lösung an die Zustimmung des Bundes gebunden, die in Form eines Parlamentsbeschlusses erfolgt. Dies rechtfertigt sich

aus der Grundverantwortung des Bundes für die Gesamtstruktur der bundesstaatlichen Ordnung.

Auch in dem Fall, daß nur Teilgebiete eines Landes zu einem anderen Land wechseln, ist eine Mitwirkung des Bundes geboten, denn jede Neugliederung hat ihre spezifische bundesstaatliche Bedeutung.

Zu Nummer 5 (Artikel 72)

Zu Absatz 1

Die — zeitliche — Sperrwirkung für die Gesetzgebung der Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung war bisher an das bloße „Gebrauchmachen“ des Bundes von seinem Recht zur Gesetzgebung geknüpft, konnte also schon durch die Einleitung eines Gesetzgebungsverfahrens ausgelöst werden. Die Sperrwirkung soll nun erst nach Abschluß der Bundesgesetzgebung eintreten, d. h. also dann, wenn der Bund tatsächlich von seinem Gesetzgebungsrecht „Gebrauch gemacht hat“.

Des weiteren soll die Sperrwirkung auch inhaltlich präzisiert werden. Maßgebend ist der Gesamtinhalt einer gesetzlichen Regelung des Bundes: Nur bei entsprechenden Anhaltspunkten in der bundesgesetzlichen Regelung ist der Schluß zulässig, der Bundesgesetzgeber habe abschließend von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht.

Zu Absatz 2

Die Bedürfnisklausel des bisherigen Artikels 72 Abs. 2 des Grundgesetzes ist durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu einem rein politischen Ermessenstatbestand reduziert worden. Der Schutzzweck der Bedürfnisklausel ist dadurch geschwächt. Die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz sollen konzentriert, verschärft und präzisiert werden mit dem Ziel, die als unzureichend empfundene Justitiabilität der Bedürfnisklausel durch das Bundesverfassungsgericht zu verbessern. Ergänzt wird diese Lösung durch die Einführung einer neuen verfassungsgerichtlichen Verfahrensart in Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2a des Grundgesetzes.

Die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der konkurrierenden Bundesgesetzgebungskompetenz werden künftig auf zwei Alternativen reduziert, die Anlaß und Umfang der Regelung begrenzen („wenn und soweit“). Die erste bezieht sich auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet. Die zweite Alternative modifiziert den Wortlaut des Artikels 72 Abs. 2 Nr. 3 des Grundgesetzes (alt) daher auch dahin, daß die Wahrung der Rechtseinheit nicht per se, sondern nur dann, wenn sie im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht, eine entsprechende Bundeskompetenz begründet.

Die Neufassung der Bedürfnisklausel bezieht sich ausschließlich auf die Voraussetzungen der Inan-

spruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis des Bundes. Eine Einschränkung der Hilfeleistungspflichten der im Bundesstaat bestehenden Solidargemeinschaft von Bund und Ländern, insbesondere der Anstrengungen für den Aufbau der ostdeutschen Länder, kann daraus nicht abgeleitet werden.

Zu Absatz 3

Die Neuregelung des Artikels 72 Abs. 3 soll die Grundzuständigkeit der Länder gemäß Artikel 70 des Grundgesetzes dann wieder eröffnen, wenn die Voraussetzungen der Bedürfnisklausel des Absatzes 2 für bestimmte bundesgesetzliche Regelungen nicht mehr vorliegen.

Aus Gründen der Rechtssicherheit und der Vermeidung von Konflikten muß es beim Bund liegen, zu bestimmen, daß eine bundesgesetzliche Regelung durch Landesrecht ersetzt werden kann, wenn ein Bedürfnis im Sinne von Artikel 72 Abs. 2 des Grundgesetzes nicht mehr besteht.

Zu Nummer 6 (Artikel 74)

Zu Buchstabe a

Zu Doppelbuchstabe aa (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 5)

Der Bund hat von seiner bisherigen Kompetenz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen die Abwanderung in das Ausland nur im Hinblick auf privaten Kulturbesitz Gebrauch gemacht und die Umsetzung auch schon bisher im wesentlichen den Ländern überlassen. Bei dieser Materie handelt es sich um eine kulturelle Angelegenheit, für die eine grundsätzliche Zuständigkeit der Länder besteht. Die weitere Einbeziehung in den Kompetenzkatalog der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeiten ist daher entbehrlich. Da aber auch Auslandsbezug bestehen kann, ist die Überführung in die Rahmenkompetenz des Bundes (Artikel 75 Abs. 1 Nr. 6 — neu —) geboten.

Zu Doppelbuchstabe aa (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 8)

Die bisherige Vorschrift besaß keine praktische Bedeutung. Die Entscheidung über die Begründung einer Länderstaatsangehörigkeit wird nunmehr ausschließlich den Ländern überlassen. Negative Auswirkungen für den Bund sind nicht zu befürchten, da die Länder in keinem Fall die Staatsangehörigkeit im Bund regeln können (vgl. Artikel 73 Nr. 2 des Grundgesetzes).

Zu Doppelbuchstabe bb (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 18)

Wegen der engen Verbindung zum kommunalen Abgabenrecht soll das Recht der Erschließungsbei-

träge künftig von den Ländern geregelt werden. Es handelt sich um eine abgrenzbare und überschaubare Materie; eine Zersplitterung des bisher bundeseinheitlich geregelten Erschließungsbeitragsrechts ist kaum zu befürchten.

Zu Doppelbuchstabe dd (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 25)

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Staatshaftungsgesetz vom 16. Juni 1981 (BGBl. I S. 553) fehlt es dem Bund an einer Kompetenz zur Regelung eines einheitlichen Staatshaftungsrechts (BVerfGE 61, 149). Die lange Diskussion um eine bundeseinheitliche Staatshaftung soll nunmehr durch die Schaffung einer eindeutigen Kompetenzgrundlage endlich abgeschlossen werden. Entsprechende bundesgesetzliche Regelungen sollen allerdings — insbesondere wegen der mit der Staatshaftung verbundenen finanziellen Auswirkungen — der Zustimmung des Bundesrates bedürfen (Artikel 74 Abs. 2 — neu).

Zu Doppelbuchstabe dd (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 26)

Für den Bereich der Fortpflanzungsmedizin und der Gentechnologie besteht bisher keine ausdrückliche oder doch zumindest hinreichend klare Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Wegen der immer größer werdenden Bedeutung dieser Materie besteht jedoch ein Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung.

Zu Buchstabe b (Artikel 74 Abs. 2)

Die Regelung unterwirft Gesetze nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 25 (Staatshaftung) dem Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates.

Zu Nummer 7 (Artikel 75)

Die aktuelle Wahrnehmung der Rahmengesetzgebungskompetenz durch den Bund ist häufig in einer Intensität erfolgt, daß den Ländern in der Praxis kaum hinlänglich Raum für Regelungen von substantiellem Gewicht geblieben ist. So hat der Bund oft auch ins einzelne gehende bzw. erschöpfende Regelungen getroffen und sich dabei nicht auf die grundsätzliche Adressierung an den Landesgesetzgeber beschränkt, sondern auch unmittelbar bindendes Recht gesetzt. Der Grundgedanke der Rahmengesetzgebung als Verfahren der kooperativen Rechtsetzung wurde daher oft nicht vollständig gewahrt. Aus diesem Grunde soll die kompetentielle Regelungsmöglichkeit der Länder entsprechend gestärkt werden.

Zu Buchstabe a (Artikel 75 Abs. 1)

Zu Doppelbuchstabe aa (Artikel 75 Abs. 1
[Grundregel])

Ziel der Änderung ist nicht die Abschaffung der Rahmenkompetenz, sondern nur die grundsätzlich schärfere Konturierung und nachhaltige Sicherung ihres Rahmencharakters. Dabei kann im Einzelfall die Notwendigkeit bestehen, zumindest bei bestimmten Materien auch ins Detail gehende Regelungen treffen zu können. Eine solche Durchbrechung des Rahmencharakters soll jedoch auf Ausnahmefälle beschränkt sein.

Die Grundregel des Absatzes 1 bindet die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes nach wie vor an die — jetzt verschärfte — Voraussetzungen des Artikels 72 des Grundgesetzes. Vorbehaltlich der in Absatz 2 festgelegten Ausnahmen dürfen Rahmenvorschriften nur noch an die Gesetzgebung der Länder adressiert werden und nicht mehr unmittelbar den Bürger bindendes Recht setzen.

Zu Doppelbuchstabe bb (Artikel 75 Abs. 1 Nr. 1a)

Durch diese Änderung soll der Gestaltungsspielraum der Länder im Bereich des Hochschulwesens, insbesondere im Bereich der Hochschulstrukturen, wieder vergrößert werden, da dieser im Grunde zum Kulturbereich und damit zu einem Kompetenzbereich der Länder im Sinne des Artikels 70 des Grundgesetzes gehört. Deshalb wird der der Rahmengesetzgebung des Bundes zugängliche Bereich der „allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“ auf die Bereiche „Zulassung zum Studium, Studiengänge, Prüfungen, Hochschulgrade sowie wissenschaftliches und künstlerisches Personal“ konzentriert.

Zu Doppelbuchstabe cc (Artikel 75 Abs. 1 Nr. 2)

Die auch aus ihrer Kulturhoheit abgeleitete medienrechtliche Zuständigkeit der Länder wird durch die Streichung der Rahmenkompetenz des Bundes für den Bereich des Films erweitert.

Zu Doppelbuchstabe ee (Artikel 75 Abs. 1 Nr. 6)

Die Neuregelung ist die Folgeänderung aus der Überführung der Materie „Schutz deutschen Kulturgutes gegen die Abwanderung in das Ausland“ von der konkurrierenden in die Rahmengesetzgebung gemäß Artikel 74 Abs. 1 Nr. 5 — neu.

Zu Buchstabe b (Artikel 75 Abs. 2)

Künftig soll es nur noch in — gerichtlicher Überprüfung zugänglichen — Ausnahmefällen statthaft sein, daß der Bund ins einzelne gehende, erschöpfende und unmittelbar geltende Regelungen trifft.

Zu Buchstabe b (Artikel 75 Abs. 3)

Die Rahmengesetzgebung des Bundes richtet sich grundsätzlich an die Landesgesetzgeber. Es muß daher gewährleistet sein, daß die Länder die Rahmengesetze auch umsetzen. Artikel 75 Abs. 3 konstituiert dementsprechend eine Verpflichtung der Länder zur Umsetzung und gibt an, in welcher Frist die Länder tätig werden müssen.

Zu Nummer 8 (Artikel 76 Abs. 2 und 3)

Der Sinn der Regelung, Regierungsvorlagen zunächst dem Bundesrat vorzulegen, besteht darin, den später gesetzesausführenden Ländern die Möglichkeit zur rechtzeitigen sachverständigen Äußerung zu eröffnen. Dies bedingt jedoch, daß dem Bundesrat angemessene Beratungsfristen eingeräumt werden.

Die 1968 eingeführte Sechswochenfrist hat sich bei umfangreichen Vorlagen oft als zu kurz erwiesen. Deshalb wird die Möglichkeit geschaffen, die entsprechende Frist im Einzelfall aus wichtigem Grund — ausgenommen solche Fälle, die von der Bundesregierung als besonders eilig gekennzeichnet sind — um die Hälfte zu verlängern.

Bei Grundgesetzänderungen und der Übertragung von Hoheitsrechten nach Artikel 23 des Grundgesetzes oder nach Artikel 24 des Grundgesetzes wird die Frist wegen der großen Tragweite solcher Entscheidungen generell auf neun Wochen verlängert.

Die Frist von drei Monaten, die der Bundesregierung nach der geltenden Fassung von Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes für die Zuleitung einer Vorlage des Bundesrates an den Deutschen Bundestag zusteht, ist deutlich länger als die dem Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren zustehende Frist. Es erscheint geboten, die Fristen zu harmonisieren und die bisherige Regelung des Artikels 76 Abs. 3 des Grundgesetzes derjenigen der oben vorgeschlagenen neuen Fassung des Artikels 76 Abs. 2 des Grundgesetzes anzugleichen.

Umgekehrt wird die Bundesregierung von der strikten Pflicht befreit, zu Gesetzesvorlagen des Bundesrates ausnahmslos Stellung nehmen zu müssen. Aus diesem Grund wird Satz 2 nur noch als Soll-Vorschrift ausgestaltet.

Für die Fälle, in denen ein wichtiger Grund vorliegt, insbesondere bei umfangreichen Vorlagen, kann die Bundesregierung — ebenso wie spiegelbildlich der Bundesrat nach Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes bei Gesetzesvorlagen der Bundesregierung — eine Fristverlängerung verlangen. Die Frist beträgt dann neun Wochen.

Um eine zügige Durchführung des Verfahrens in eiligen Angelegenheiten zu gewährleisten, muß dem Bundesrat — entsprechend der Ausgestaltung von Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes — die Befugnis eingeräumt werden, eine Vorlage ausnahmsweise als besonders eilbedürftig zu bezeichnen mit der Folge, daß sich die Fristen um drei Wochen verkürzen.

Bei Vorlagen, die Änderungen des Grundgesetzes oder die Übertragung von Hoheitsrechten auf Einrichtungen gemäß Artikel 23 Abs. 1 Satz 2 oder Artikel 24 Abs. 1 des Grundgesetzes zum Gegenstand haben, beträgt die Zuleitungsfrist ohne Verlängerungs- oder Verkürzungsmöglichkeit generell neun Wochen. Dies entspricht der vorgeschlagenen Fassung des Artikels 76 Abs. 2 des Grundgesetzes.

Zur Stärkung der Initiativbefugnis wird gemäß Artikel 76 Abs. 3 Satz 6 des Grundgesetzes der Deutsche Bundestag verpflichtet, Gesetzesinitiativen des Bundesrates in angemessener Zeit zu beraten und zu beschließen. Dies bestätigt eine vom Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 1, 144) festgestellte Rechtspflicht.

Zu Nummer 9 (Artikel 77 Abs. 2a)

Die Neufassung des Artikels 77 Abs. 2a des Grundgesetzes verpflichtet den Bundesrat bei Zustimmungsgesetzen, in angemessener Zeit sich zum Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages zu erklären und stellt so sicher, daß das Schicksal eines Gesetzentwurfes nicht auf Dauer in der Schwebe bleibt.

Zu Nummer 10 (Artikel 80 Abs. 3 und 4)

Rechtsverordnungen weisen angesichts einer stetig steigenden Normdichte eine wachsende Bedeutung auf. Zur wirkungsvollen Wahrnehmung der dem Bundesrat durch das Grundgesetz zugewiesenen Funktion der Mitwirkung an der Rechtsetzungstätigkeit des Bundes ist es gerechtfertigt, dem Bundesrat bei Rechtsmaterien, die seiner Zustimmung bedürfen (Artikel 80 Abs. 2 des Grundgesetzes), auch ein Initiativrecht für den Erlaß von Rechtsverordnungen einzuräumen.

Wegen der in Artikel 80 Abs. 1 des Grundgesetzes enthaltenen abschließenden Aufzählung der Organe, die durch Bundesgesetz zum Erlaß von Rechtsverordnungen ermächtigt werden können, ist es den Landesgesetzgebern bislang verwehrt, den betreffenden Bereich durch förmliches Gesetz zu regeln. Das Grundgesetz wird durch diese Änderung des bisherigen Rechtszustandes dazu beitragen, die Handlungsmöglichkeiten der Länderparlamente zu stärken.

Zu Nummer 11 (Artikel 87 Abs. 2 Satz 2)

Nach der geltenden Fassung des Artikels 87 Abs. 2 des Grundgesetzes hat bereits jede Zuständigkeitsüberschreitung eines landesunmittelbaren Sozialversicherungsträgers über das Sitzland hinaus die Folge, daß der Versicherungsträger automatisch unter die Bundesaufsicht wechselt, also zur bundesunmittelbaren Körperschaft wird.

Die Änderung des Artikels 87 Abs. 2 des Grundgesetzes soll bewirken, daß nicht jede noch so geringfügige Überschreitung von Ländergrenzen bei der Betreuung von Versicherten automatisch die vorbezeichne-

ten Folgen auslöst. Bei einer die Ländergrenzen überschreitenden Tätigkeit von Sozialversicherungsträgern wird deshalb künftig die Aufsicht des Bundes zwar die Regel, der Verbleib unter Landesaufsicht dagegen aber dann erhalten, wenn

- der Zuständigkeitsbereich des Sozialversicherungsträgers sich nicht über mehr als drei Länder hinaus erstreckt
- und die beteiligten Länder einvernehmlich das aufsichtführende Land bestimmen.

Kommt eine Einigung über die Aufsicht nicht zustande, bleibt es bei der Bundesunmittelbarkeit.

Zu Nummer 12 (Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2a)

Diese Regelung ist im Zusammenhang mit der Neuregelung von Artikel 72 Abs. 2 des Grundgesetzes zu sehen. Sie soll die Justitiabilität der Bedürfnisklausel durch die verfassungsrechtliche Verankerung einer neuen Verfahrensart vor dem Bundesverfassungsgericht verbessern. Neben Bundesrat und Länderregierungen wird auch den Länderparlamenten, deren Befugnisse durch die Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Bund besonders betroffen sein können, insoweit erstmals ein Recht zur Anrufung des Bundesverfassungsgerichts eingeräumt.

Zu Nummer 13 (Artikel 118a)

Mit dem neuen Artikel 118a des Grundgesetzes soll den Ländern Berlin und Brandenburg eine Option für einen vereinfachten Zusammenschluß eingeräumt werden. Dies trägt der historischen Verbundenheit von Berlin und Brandenburg Rechnung, die auch durch eine jahrzehntelange politische Trennung nicht zerstört worden ist. Die Neugliederung in diesem Raum soll nicht im anspruchsvollen Verfahren des Artikels 29 des Grundgesetzes erfolgen müssen; der Zusammenschluß soll durch Staatsvertrag unter Beteiligung der Wahlberechtigten in beiden Ländern durchgeführt werden können. Insbesondere soll die Neugliederung nicht der Zustimmung des Deutschen Bundestages oder eines Bundesgesetzes bedürfen.

Der seit Gründung des Landes Baden-Württemberg gegenstandslos gewordene Artikel 118 des Grundgesetzes soll aus verfassungshistorischen Gründen aufrechterhalten werden, so daß die Einfügung eines neuen Artikels 118a erforderlich wird.

In Abweichung von Artikel 29 Abs. 2 des Grundgesetzes und Artikel 29 Abs. 6 Satz 1 des Grundgesetzes wird die konkrete Ausgestaltung der Bürgerbeteiligung der Vereinbarung der beiden beteiligten Länder vorbehalten.

Zu Nummer 14 (Artikel 125a)

Die aufgrund der vorgeschlagenen Änderungen der Artikel 72 ff. des Grundgesetzes erforderliche Über-

gangsregelung überläßt es den Ländern, ob sie die als Bundesrecht fortgeltenden Regelungen beibehalten oder sie ergänzen wollen.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift enthält gemäß Artikel 82 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes eine Bestimmung über das Inkrafttreten.