

Gesetzentwurf

des Bundesrates

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. Zielsetzung

Umsetzung der von der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat beschlossenen Empfehlungen.

B. Lösung

Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens für die von der Gemeinsamen Verfassungskommission beschlossenen und bislang noch nicht ins Grundgesetz aufgenommenen Empfehlungen.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
021 (132) — 100 00 — Gr 70/94

Bonn, den 17. März 1994

An die Präsidentin
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 664. Sitzung am 17. Dezember 1993 beschlossenen Entwurf eines . . . Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium des Innern.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Dr. Helmut Kohl

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

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 die folgenden Artikel 20a und 20b eingefügt:

„Artikel 20a

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 20b

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 Volksentscheid 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“ die Angabe „(ohne das Recht der Erschließungsbeiträge)“ eingefügt.

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

dd) Nach Nummer 24 werden die folgenden 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 1 a wird wie folgt gefaßt:
- „1 a. 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 die folgenden 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 Bundesrate 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 Bundestage zuleiten, auch wenn die Stellungnahme des Bundesrates noch nicht bei ihr eingegangen ist; sie hat die Stellungnahme des Bundesrates unverzüglich nach Eingang dem Bundestage nachzureichen. Bei Vorlagen zur Änderung dieses Grundgesetzes und zur Übertragung von Hoheitsrechten nach Artikel 23 oder 24 beträgt die Frist zur Stellungnahme neun Wochen; Satz 4 findet keine Anwendung.
- (3) Vorlagen des Bundesrates sind dem Bundestage 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 24 beträgt die Frist neun Wochen; Satz 4 findet keine Anwendung. Der Bundestag hat über die Vorlagen in angemessener Frist zu beraten und Beschluß zu fassen.“
9. In Artikel 77 wird nach Absatz 2 folgender Absatz 2 a eingefügt:
- „(2 a) 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 die folgenden 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 2 a eingefügt:
- „2 a. 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 118 a eingefügt:
- „Artikel 118 a
- 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 125 a eingefügt:

„Artikel 125 a

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.

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. BT-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 Fortgangs 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 GG und die Möglichkeit zur regelungsintensiven Rahmengesetzgebung nach Artikel 75 GG. 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 GG — Anliegen der Bundesseite.

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

Artikel 3 Abs. 2 GG, 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 GG dahin entfaltet worden, daß sein Gleichberechtigungsgesetz sich 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 GG genannten Staatszielen und Strukturprinzipien in Rang und Gewicht gleichkommt. Deshalb soll der Umweltschutz als Staatszielbestimmung in einem neuen Artikel 20 a GG 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 20 b GG gibt dem Staat auf, die Identität der ethnischen, kulturellen und sprachlichen Minderheiten zu achten.

Die vorgeschlagene Ergänzung zu Artikel 28 Abs. 2 GG 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 GG — zu beschäftigen haben. Der Vorschlag für einen neuen Artikel 118 a GG 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 GG ergeben.

Artikel 29 GG 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 GG). Vereinbarungen zwischen den Ländern sind allein im Geringfügigkeitsrahmen des Artikels 29 Abs. 7 GG vorgesehen. Die Grundgesetzänderung beinhaltet eine Ergänzung von Artikel 29 GG 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 GG 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 20 a)

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 GG zugrunde gelegt wird) bedeutet, daß der Umweltschutz im Gesamtzusammenhang mit den

anderen Verfassungsprinzipien und Staatszielen zu sehen ist. Der Umweltschutz ist im Konfliktfall in verhältnismäßigem Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen. Mit der Anknüpfung der Formulierung an Artikel 20 Abs. 3 GG und die darin enthaltene Umschreibung des Gewaltenteilungsprinzips wird das verfassungszielpolitische 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 GG allgemein festgelegt, sind bei der Verfolgung dieses Staatsziels die 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 20 b)

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-Pakts über bürgerliche und politische Rechte; Teil IV Nummern 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 Jahr 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 Einigungsvertrag 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 Länder werden durch eine Minderheitenschutzklausel in der Bundesverfassung gesamtstaatlich überwölbt. Eine bundesrechtliche Absicherung

gewährleistet einen gemeinsamen Standard auch in denjenigen Ländern, 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 Achtensklausel entspricht einer Zielsetzung, wie sie sich für die einzelne Person bereits in der Menschenwürdegarantie des Artikels 1 Abs. 1 GG und den Diskriminierungsverboten in Artikel 3 Abs. 3 GG findet. Sie soll ein Signal kultureller Toleranz gegenüber Minderheiten deutscher und ausländischer Nationalität setzen.

Mit der Achtensklausel 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 GG 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 GG 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 GG eingeräumten Rechtsstellung von der Neuregelung erfaßt werden.

Die Ergänzung des Artikels 28 Abs. 2 GG 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 GG, eine Ergänzung des allgemeinen Neugliederungsverfahrens durch eine staatsvertragliche Option in einem neuen Artikel 29 Abs. 8 GG sowie die Ermöglichung eines erleichterten Neugliederungsverfahrens für den Raum Berlin/Brandenburg in einem neuen Artikel 118a GG.

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

Artikel 29 Abs. 7 GG 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 GG ist für den Volksentscheid ein Mindestquorum von einem Viertel der zum Bundestag Wahlberechtigten vorgesehen.

Der neue Artikel 29 Abs. 8 GG 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 Abs. 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 Gesamthalt 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 Nummer 5 (Artikel 72 Abs. 2)

Die Bedürfnisklausel des bisherigen Artikels 72 Abs. 2 GG 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 GG.

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 GG (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 Inanspruchnahme 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 Nummer 5 (Artikel 72 Abs. 3)

Die Neuregelung des Artikels 72 Abs. 3 GG soll die Grundzuständigkeit der Länder gemäß Artikel 70 GG

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 GG nicht mehr besteht.

Zu Nummer 6 (Artikel 74)

Zu Buchstabe a (Artikel 74 Abs. 1)

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 — GG) 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 GG).

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

Wegen der engen Verbindung zum kommunalen Abgabenrecht soll das Recht der Erschließungsbeiträge 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 (BGBI. 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 Kompetenz-

grundlage 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 — GG).

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 GG (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 verschärften — Voraussetzungen des Artikels 72 GG. 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. 1 a)

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 GG 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 — GG.

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 GG 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 GG oder nach Artikel 24 GG 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 GG für die Zuleitung einer Vorlage des Bundesrates an den 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 GG derjenigen der oben vorgeschlagenen neuen Fassung des Artikels 76 Abs. 2 GG 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 ausgestellt.

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 GG 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 GG — 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 GG zum Gegenstand haben, beträgt die Zuleitungsfrist ohne Verlängerungs- oder Verkürzungsmöglichkeit generell neun Wochen. Dies entspricht der vorgeschlagenen Fassung des Artikels 76 Abs. 2 GG.

Zur Stärkung der Initiativbefugnis wird gemäß Artikel 76 Abs. 3 Satz 6 GG der 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. 2 a)

Die Neufassung des Artikels 77 Abs. 2 a GG verpflichtet den Bundesrat bei Zustimmungsgesetzen, in angemessener Zeit sich zum Gesetzesbeschluß des Bundestages zu erklären und stellt so sicher, daß das

Schicksal eines Gesetzentwurfes nicht auf Dauer in der Schwebelage 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 GG), auch ein Initiativrecht für den Erlass von Rechtsverordnungen einzuräumen.

Wegen der in Artikel 80 Abs. 1 GG 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 GG 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 GG soll bewirken, daß nicht jede noch so geringfügige Überschreitung von Ländergrenzen bei der Betreuung von Versicherten automatisch die vorbezeichneten 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 GG zu sehen. Sie soll die Justitiabilität der Bedürfnisklausel durch die verfas-

sungsrechtliche 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 GG 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 GG 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 Bundestages oder eines Bundesgesetzes bedürfen.

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

In Abweichung von Artikel 29 Abs. 2 GG und Artikel 29 Abs. 6 Satz 1 GG 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 72ff. GG erforderliche Übergangsregelung 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 GG eine Bestimmung über das Inkrafttreten.

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat in der Verfassungsdiskussion stets die Auffassung vertreten, daß das Grundgesetz sich bewährt hat, grundlegende Strukturveränderungen daher nicht geboten sind. Zu den Wesenselementen unseres Verfassungsverständnisses gehört, daß es den Menschen als einzelnen in den Mittelpunkt der Rechtsordnung stellt und individuelle Rechte ohne jegliche Benachteiligung oder Bevorzugung gewährleistet. An diesem Verfassungsverständnis muß festgehalten werden.

Das Grundgesetz ist die Grundlage unserer gesamten Rechts- und Staatsordnung. Veränderungen, insbesondere wenn sie grundlegende Struktur- und Wertentscheidungen berühren, können sich auf die Gewährleistung individueller Rechte, auf den Inhalt und die Gültigkeit des geltenden Rechts und auf die Handlungsfähigkeit des Staates auswirken.

Die Herstellung der inneren Einheit Deutschlands, der europäische Integrationsprozeß sowie die Notwendigkeit, den Wirtschaftsstandort Deutschland entsprechend der gesellschaftlichen, technischen und weltpolitischen Entwicklung wettbewerbsfähig zu erhalten, stellen die Bundesrepublik Deutschland vor eine Vielzahl neuer, großer Aufgaben; mit ihnen wachsen die Anforderungen an die Handlungsfähigkeit des Staates, an die Schnelligkeit und Effizienz staatlicher Entscheidungsverfahren. Verfassungsänderungsvorschläge sind daher nach Auffassung der Bundesregierung auch daran zu messen, ob sie die Handlungsfähigkeit des Gesamtstaates stärken. Als Exekutive kommt der Bundesregierung die Aufgabe zu, die zuständigen parlamentarischen Gremien und Entscheidungsträger auf mögliche Folgen von Grundgesetzänderungen für das Verfassungsleben hinzuweisen. In diesem Sinne versteht sie ihre Stellungnahme.

Die Bundesregierung möchte sich — diese grundsätzlichen Ausführungen vorausgeschickt — in ihrer Stellungnahme im wesentlichen auf diejenigen Vorschläge konzentrieren, deren Umsetzung für die zukünftige Gestaltung der innerstaatlichen Ordnung und der gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen tragende Bedeutung entfalten würden, insbesondere die Vorschläge, die das Bund-Länder-Verhältnis, das Gesetzgebungsverfahren und die Stellung der Bundesregierung als Verfassungsorgan betreffen.

1. Das Grundgesetz garantiert in Artikel 3 Abs. 2 die Gleichberechtigung von Frauen und Männern. Es ist jedoch unbestreitbar, daß Frauen in der gesellschaftlichen Wirklichkeit noch immer Nachteile erleiden. Die Bundesregierung teilt das verfassungspolitische Anliegen, in diesem Zusammenhang zum Ausdruck zu bringen, daß dem Staat bei der tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung eine aktive Rolle zukommt. Vor diesem Hintergrund versteht die

Bundesregierung die vorgeschlagene Ergänzung des Gleichberechtigungsgesetzes (Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 GG) als Auftrag an die zuständigen staatlichen Organe, geeignete Maßnahmen zur tatsächlichen Verwirklichung der Gleichberechtigung zu ergreifen. Sie sieht sich darin im Einklang mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Januar 1992 (BVerfGE 85, 191, 207).

Die in dem Gesetzentwurf vorgeschlagene Formulierung ist das Ergebnis eines schwierigen Abstimmungsprozesses innerhalb der Gemeinsamen Verfassungskommission, das ausweislich der Gesetzesbegründung unterschiedlich verstanden wird. Die Bundesregierung weist darauf hin, daß nach einer Interpretation eine bevorzugende, den speziellen Gleichheitssatz (Artikel 3 Abs. 3 GG) durchbrechende, Ungleichbehandlung möglich scheint. Sie geht davon aus, daß der Vorschlag kein — dem Grundgesetz fremdes — Gruppenrecht enthält. Der Verpflichtung, auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken, ist in jedem Falle mit Mitteln nachzukommen, die ihrerseits das Diskriminierungsverbot des Artikels 3 Abs. 2 und 3 GG beachten.

2. Der Schutz nationaler Minderheiten ist ein wesentliches Element der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland. Eine Konsequenz der föderalen Ordnung und der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ist es, daß die Förderung von Traditionen, Sprachen und Kultur in ihren jeweiligen regionalen Ausprägungen nach unserer verfassungsmäßigen Ordnung Aufgabe der Länder ist. Dementsprechend enthalten die Verfassungen der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein Bestimmungen über den Schutz von Minderheiten in ihren angestammten Siedlungsgebieten.

Nach dem Verständnis der Gemeinsamen Verfassungskommission soll mit dem vorgeschlagenen Minderheitenartikel ein weiteres „Signal für Toleranz“ gegeben werden. Allerdings bedarf der Vorschlag wegen möglicher Risiken verfassungspolitischer Art noch vertiefter Erörterung und Prüfung des Wortlauts.

3. Die Bundesregierung setzt sich seit Jahren dafür ein, daß der Umweltschutz als Staatsziel im Grundgesetz verankert wird. Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag für einen Artikel 20a GG zu.

Der Schutz und die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen ist für die Menschen eine

Existenzfrage und damit eine ständige Aufgabe.

Das Staatsziel Umweltschutz enthält den primären Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber, der beim Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in einer zukunftsgerichteten Verantwortung steht, nämlich nicht nur die Interessen der heute lebenden Menschen, sondern auch die der noch folgenden Generationen zu berücksichtigen hat. Die Formulierung bringt die Einfügung der neuen Staatszielbestimmung in die bestehenden Grundstrukturen des Grundgesetzes sowie die Einordnung des Staatsziels in die „verfassungsmäßige Ordnung“ zum Ausdruck, wobei insoweit der Begriffsinhalt des Artikels 20 Abs. 3 GG zugrunde gelegt wird. Infolge dieser Zuordnung wird der Umweltschutz jeweils in Ausgleich mit anderen Verfassungsgüter und Verfassungsprinzipien zu bringen sein.

4. Die Bundesregierung erhebt gegen die vorgeschlagene Neufassung des Artikels 72 Abs. 2 GG verfassungspolitische und verfassungsrechtliche Bedenken.

Die im Entwurf vorgesehene Änderung der Aufteilung der Gesetzgebungsbefugnisse zwischen Bund und Ländern sowie die vorgeschlagenen Änderungen des Gesetzgebungsverfahrens entsprechen nur zum geringen Teil einem in der Praxis tatsächlich bestehenden Bedürfnis, erscheinen insgesamt unausgewogen und führen teilweise zu erheblichen Rechtsunsicherheiten und praktischen Schwierigkeiten. Dies gilt vor allem für die vorgeschlagene Neufassung des Artikels 72 Abs. 2 GG für die Inanspruchnahme konkurrierender Gesetzgebungskompetenz und der Rahmengesetzgebungskompetenz durch den Bund. Die Bundesregierung sieht hierin erhebliche Gefahren für die Handlungsfähigkeit des Gesamtstaates und die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Deutschland. Sie appelliert daher an die gesetzgebenden Körperschaften, diese Vorschläge eingehend zu überprüfen und zu überarbeiten.

- 4.1 Die Bundesregierung sieht kein Bedürfnis für eine weitere Präzisierung der inhaltlichen Reichweite des Artikels 72 Abs. 1 GG, wie sie in der Begründung des Gesetzentwurfs angestrebt wird. Sie geht davon aus, daß der Begriff „durch Gesetz“ auch Rechtsverordnungen mit erfaßt, weil Artikel 80 GG das Recht des Bundes, eine Materie durch derartige materielle Gesetze zu regeln, verfassungsrechtlich garantiert. Die Sperrwirkung muß deshalb auch greifen, wenn dem Bund in einem Gesetz die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen erteilt ist.
- 4.2 Die Bundesregierung bejaht die durch das Grundgesetz geschaffene bundesstaatliche Ordnung. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß diese Aufteilung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zwischen Bund und

Ländern weitestgehend den tatsächlichen Erfordernissen und den Interessen der Bürger entspricht.

- 4.3 Die Bundesregierung stimmt ferner dem Grundsatz zu, daß auch die Vorschriften über die Inanspruchnahme von Gesetzgebungsbefugnissen durch den Bund wie die übrigen Bestimmungen des Grundgesetzes justitiabel sein müssen. Dabei ist jedoch zweierlei zu beachten: Der Politik, d. h. dem demokratischen Gesetzgeber im Bund, muß angemessener Gestaltungsspielraum verbleiben, damit er neuen und wechselnden Anforderungen, Entwicklungen und Anschauungen Rechnung tragen kann. Zugleich müssen Regelungen zur Kompetenzabgrenzung hinreichend klar konturierte und berechenbare tatbestandliche Voraussetzungen normieren, damit das Verfassungsgericht bei Kompetenzkonflikten in seiner Rolle als Gericht das Recht auslegend den Streit entscheiden kann und nicht zu politischer Deziision genötigt wird. Nach Auffassung der Bundesregierung werden die im Entwurf vorgeschlagenen Änderungen des Grundgesetzes zu Artikel 72 Abs. 2 GG diesen Anforderungen nicht gerecht.

- 4.3.1 Der vorgeschlagene Artikel 72 Abs. 2 GG — neu — ist ein Formelkompromiß, der keine zuverlässige Aussage darüber ermöglicht, ob und in welchem Umfang der Bund bzw. die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung und der Rahmengesetzgebung Gesetzgebungsrechte wahrnehmen können. Es bleibt offen, ob und inwieweit die bisher bundesrechtlich geregelten Materien in Zukunft durch jedes der 16 Bundesländer eigenständig geregelt werden oder ob und inwieweit dies weiterhin dem Bund obliegt.

Aus Wortlaut und Entstehungsgeschichte der vorgeschlagenen Formulierung lassen sich durch Auslegung lediglich zwei Aussagen unzweideutig ableiten: Erstens, die Länder sollen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung mehr Gesetzgebungsrechte erhalten; zweitens, der Bund soll seine Gesetzgebungsrechte in diesem Bereich nicht völlig verlieren. Objektiv nachprüfbare Maßstäbe und Kriterien für die Abgrenzung der Gesetzgebungsrechte zwischen Bund und Ländern enthält die vorgesehene Regelung nicht.

Bei den *tatbestandlichen Voraussetzungen* hätte der Bund bei der *ersten Alternative* substantiiert darzulegen, daß eine bundesgesetzliche Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet erforderlich ist. Da es keinen objektiven Maßstab dafür gibt, wann gleichwertige (im Gegensatz zu gleichen) Lebensverhältnisse vorliegen, erscheint ein solches Vorbringen schwierig. Dies gilt auch für den Gesichtspunkt der Erforderlichkeit, da der Bund sich wird mit der Behauptung auseinandersetzen müssen, daß gleichwertige Lebensverhältnisse möglicherweise

auch durch eine Vielzahl gleichgerichteter Ländergesetze verwirklicht werden können.

Bei der zweiten *Tatbestandsalternative* hätte der Bund vorzutragen, daß eine bundesgesetzliche Regelung zur Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist. Da bundesgesetzliche Regelungen stets dem gesamtstaatlichen Interesse an der Wahrung von Rechtseinheit dienen, fragt sich, welche Bedeutung dem nur dieser Tatbestandsalternative zugeordneten zusätzlichen Erfordernis eines „gesamtstaatlichen Interesses“ zukommen soll. Offenbar ist dieses Tatbestandselement nicht als eine Tautologie gemeint, sondern soll als zusätzliches, einschränkendes Tatbestandselement justitiabel sein. Justitiabel wäre es jedoch nur, wenn es objektivierbare, nachprüfbare Maßstäbe und Kriterien dafür gäbe, wann ein „gesamtstaatliches Interesse“ vorliegt. Daran fehlt es. Ob ein „gesamtstaatliches Interesse“ vorliegt, ist letztlich eine Entscheidung politischen Ermessens. Als solche kann sie nicht gerichtlich überprüft, nicht rechtlich abgeleitet, sondern nur als politische Wertung akzeptiert oder nicht akzeptiert werden. Mit der zweiten Tatbestandsalternative weist die Neufassung dem Bundesverfassungsgericht damit eine politische Entscheidungsfunktion zu, obgleich im Bund-Länder-Verhältnis die politische Vorentscheidung, ob ein Bedürfnis nach bundesrechtlicher Regelung besteht, dem demokratisch gewählten Bundesgesetzgeber zukommen muß. Die Neufassung des Artikels 72 Abs. 2 GG würde von daher nicht präventiv befriedend und klärend zu einer Kompetenzabschichtung zwischen Bund und Ländern führen, sondern das Bundesverfassungsgericht in eine politische Schiedsrichterrolle drängen. Aus ihr könnte es sich nur — allerdings in Widerspruch zu der mit der neuen Nachprüfungsklausel des Artikels 93 Abs. 1 Nr. 2 a GG verfolgten Zielrichtung — durch richterliche Selbstbeschränkung befreien.

- 4.3.2 Eine Neufassung des Artikels 72 Abs. 2 GG, die keine klare und berechenbare Regelung für die Verteilung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz und der Rahmengesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Ländern enthält, hätte weitreichende und schwerwiegende Folgen:

Sie würde in allen Regelungsbereichen der konkurrierenden Gesetzgebung zu Rechtsunsicherheit über die Fortgeltung bestehenden Bundesrechts führen und die Rechts- und Wirtschaftseinheit in Frage stellen. Zu diesem Regelungsbereich gehören fast alle großen Gesetzeskodifikationen, wie z. B. das BGB, HGB, AktG, Börsengesetz, Atomgesetz, Bundes-Immissionsschutzgesetz, Sozialgesetzbuch, Baugesetzbuch, StGB, StPO, ZPO und das Berufsbildungsgesetz.

Diese Rechtsunsicherheit wäre insbesondere für die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland schädlich, da die Wirt-

schaft auf klare, berechenbare Rahmenbedingungen angewiesen ist. Investitionen, die Kapital langfristig binden, würden dadurch an Attraktivität verlieren, da ohne berechenbare Rahmenbedingungen das Risiko eines möglichen Kapitalverlustes wächst. Derartige Investitionen werden gerade jetzt benötigt, um die Wirtschaft in den neuen Bundesländern aufzubauen, den Strukturwandel der deutschen Wirtschaft hin zur Informationsgesellschaft zu bewältigen und neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Die allgemeine Rechtsunsicherheit könnte beispielsweise im Bereich der beruflichen Bildung dazu führen, daß sich weniger Ausbildungsbetriebe finden, die Ausbildungsplätze anbieten. Unterschiedliches Recht in den Ländern würde darüber hinaus den einheitlich hohen Ausbildungsstandard des dualen Ausbildungssystems und die berufliche Mobilität gefährden und damit negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben.

- 4.3.3 Die bei einer Neufassung des Artikels 72 Abs. 2 GG zu erwartende Rechtsunsicherheit würde durch die Übergangsregeln in Artikel 125 a — neu — verschärft.

Artikel 125 a GG regelt den Fall, daß der Bund sein Gesetzgebungsrecht wegen einer nachträglichen Änderung des Grundgesetzes an die Länder verloren hat. Artikel 72 Abs. 3 GG betrifft den Fall, in dem der Bund sein Gesetzgebungsrecht verliert, weil wegen Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse (nicht von verfassungsrechtlichen Regelungen) keine Erforderlichkeit mehr für die bundesgesetzliche Regelung im Sinne des Artikels 72 Abs. 2 GG besteht. Während im letzten Fall durch Bundesgesetz bestimmt werden kann, daß die noch geltenden bundesgesetzlichen Regelungen durch Landesrecht ersetzt werden können, steht es den Ländern im Fall des Artikels 125 a GG frei, ob sie das fortgeltende Bundesrecht durch Landesrecht aufheben oder ergänzen. Die mit Artikel 125 a GG verbundene Rechtsunsicherheit wird verschärft, weil der neue Artikel 72 Abs. 2 GG keine klar objektivierbaren Abgrenzungskriterien für die Verteilung der Gesetzgebungsrechte zwischen Bund und Ländern enthält. Artikel 125 a GG eröffnet dem Landesgesetzgeber auch dann die Möglichkeit, bestehendes Bundesrecht durch Landesrecht aufzuheben bzw. zu ergänzen, wenn die Frage, wem das Gesetzgebungsrecht zusteht, zwischen Bund und Ländern streitig sein sollte. Bis zu einer Klärung dieser Streitfrage durch das Bundesverfassungsgericht und solange das Gericht nicht auf Antrag des Bundes mit einer einstweiligen Anordnung dies verhindert, hätte jedes Land die Möglichkeit, in Regelungsbereichen der konkurrierenden Gesetzgebung — unbeschadet fortgeltenden Bundesrechts — „konkurrierende“ landesgesetzliche Regelungen zu erlassen. Bürger und Wirtschaft wären damit dem Geltungsanspruch zweier konkurrierender

Normen ausgesetzt, sie wüßten nicht, ob Bundes- oder Landesrecht letztendlich Anwendungsvorrang besitzt.

Dieses hohe Maß an Rechtsunsicherheit ließe sich teilweise mildern, wenn klargestellt würde, daß als Übergangsbestimmung für die Auswirkungen der Neuformulierung des Artikels 72 Abs. 2 GG ausschließlich Artikel 72 Abs. 3 GG gilt. Diese Klarstellung würde auch für die Auswirkungen des Artikels 72 Abs. 2 GG für die Rahmengesetzgebungskompetenz gelten. Dann könnten die Länder bisher vom Bund wahrgenommene Gesetzgebungsrechte im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung erst wahrnehmen, wenn dies durch Bundesgesetz festgestellt worden ist.

- 4.3.4 Die Verteilung der Gesetzgebungsrechte zwischen Bund und Ländern durch die Artikel 72ff. GG entscheidet gemäß Artikel 23 Abs. 5 GG zugleich darüber, inwieweit Bund oder Länder die deutsche Willensbildung für Entscheidungen der Europäischen Union maßgeblich gestalten können.

Rechtsunsicherheit darüber, ob und inwieweit dem Bund nach der Neufassung des Artikels 72 Abs. 2 GG noch die bisher von ihm wahrgenommenen Gesetzgebungsrechte zustehen, stellt auch die Handlungsfähigkeit Deutschlands in den Gremien der Europäischen Union in Frage. Denn das Gesetzgebungsrecht des Bundes für das Recht der Wirtschaft (Artikel 74 Nr. 11 GG) — das zentrale Betätigungsfeld der Europäischen Union — gehört zu den Gesetzgebungsmaterien, die durch die Neuformulierung des Artikels 72 Abs. 2 GG entscheidend betroffen sind.

5. Die Bundesregierung begrüßt die Erweiterung des Katalogs der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes um die Bereiche der Staatshaftung (Artikel 74 Nr. 25 GG) und der Fortpflanzungsmedizin, der Gentechnik und der Organtransplantation (Artikel 74 Nr. 26 GG), da damit die Möglichkeit geschaffen wird, für alle Bürger die gleichen Rahmenbedingungen und Standards zu schaffen. Eine Reform der Staatshaftung wird allerdings weiterer Verfassungsänderungen bedürfen, um eine unmittelbare Staatshaftung im Grundgesetz zu verankern und eine Vereinheitlichung der Rechtswege zu ermöglichen.

Gegen den Änderungsvorschlag zu Artikel 74 Nr. 18 GG bestehen aus Sicht der Bundesregierung folgende Bedenken: Eine Übertragung des Erschließungsbeitragsrechts in die Landeskompetenz würde zum Nachteil aller am Baugeschehen Beteiligten zu einer Rechtszersplitterung führen.

Es ist zu befürchten, daß landesunterschiedliche Regelungen, z. B. hinsichtlich der Beitragserhebungspflicht und der Beitragsfähigkeit des Erschließungsaufwands, Länder bei unternehmerischen Standortentscheidungen zu Konkur-

renten werden läßt. Es besteht die Gefahr, daß finanzschwächere Länder einschließlich ihrer finanzschwächeren Kommunen, insbesondere aus der Sicht der Wirtschaftsförderung und Industrieansiedlung, und damit auch aus der Sicht der Schaffung von Arbeitsplätzen, benachteiligt würden.

6. Durch die Realisierung des Vorschlags zu Artikel 75 Nr. 1 a GG verlöre der Bund — unabhängig von den Folgen aus Artikel 72 Abs. 2 GG (neu) — die Befugnis, die Bereiche Struktur und Aufgaben der Hochschulen, Forschung, Lehre, Hochschulzugang, Mitgliedschaft und Mitwirkung in der Hochschulsebstverwaltung, Organisation und Verwaltung der Hochschulen sowie staatliche Anerkennung von Hochschuleinrichtungen rahmenrechtlich zu regeln.

Motiv für den Vorschlag der Gemeinsamen Verfassungskommission war in erster Linie der Vorwurf der Länder, der Bund habe in der Vergangenheit exzessiven Gebrauch von seiner Rahmengesetzgebungsbefugnis gemacht und das Hochschulrahmengesetz habe den Ländern bei der Gestaltung ihres Hochschulwesens in vielfältiger und unnötiger Weise Fesseln angelegt. Dieser Vorwurf ist sachlich unzutreffend.

Eine Verwirklichung der vorgeschlagenen Grundgesetzänderung hätte weitreichende und schwerwiegende Folgen:

- Ein Wegfall der Bundeskompetenz zur Regelung der Hochschulstruktur (Universitäten, Fachhochschulen, Kunsthochschulen etc.) und der Hochschulsebstverwaltung würde zu einer *Auseinanderentwicklung der deutschen Hochschullandschaft* führen. Eine ähnliche Situation bestand in den 60er und zu Beginn der 70er Jahre. Der seinerzeit befürchtete Verlust an notwendiger Rechtseinheit im Hochschulwesen und die damit verbundene Gefahr einer Beeinträchtigung der Einheit der Lebensverhältnisse waren 1969 Auslöser für die Schaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes und den Erlaß des Hochschulrahmengesetzes.
- Eine Auseinanderentwicklung der Hochschulstruktur würde nach allen Erfahrungen der Vergangenheit auch zu einer *Gefährdung der bundesweiten Anerkennung von Studien- und Prüfungsleistungen* führen und insofern die Mobilität von Studenten und Hochschulabsolventen auf dem Arbeitsmarkt einschränken. Dies würde zu erheblichen Problemen führen, da insbesondere der Arbeitsmarkt für Akademiker auf eine überregionale Bedarfsdeckung angewiesen ist.
- Ein gemeinsamer Rahmen für das Hochschulwesen ist für die Interessenvertretung Deutschlands in der Europäischen Union und die Europafähigkeit der deutschen Hochschulen unverzichtbar.

— Das mittelfristig viel wichtigere Thema der Steigerung der Effizienz der Hochschulausbildung durch Verbesserung der Qualität der Lehre, Senkung der Fachwechsler- und Studienabbrecherquoten und Verkürzung der überlangen Studienzeiten würde dadurch zwangsläufig in den Hintergrund gedrängt.

— Der Vorschlag führt zu einem Rückzug des Bundesgesetzgebers aus einem für den Wirtschaftsstandort Deutschland wichtigen Bereich. Die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit hängt entscheidend auch von der Leistungsfähigkeit unserer Hochschulen ab. 300 deutsche Hochschulen bilden zur Zeit 1,8 Millionen Studenten auf hohem Anspruchsniveau aus und treiben durch Forschung und Entwicklung den Wissensfortschritt maßgeblich voran. Der Hochschulbereich weist eine hohe Mobilität über Landesgrenzen hinweg auf. Die Hochschulen sind in zunehmendem Maße in europaweite Kooperationen einbezogen. Der Bundesgesetzgeber sollte in diesem für den Industriestandort Deutschland wichtigen, ja mitentscheidenden Bereich nicht seine Einflußmöglichkeiten weitgehend aufgeben.

7. Die Bundesregierung spricht sich gegen die vorgeschlagene fakultative Angleichung der Beratungsfristen bei Vorlagen des Bundesrates und der Bundesregierung aus (Artikel 76 Abs. 2, 3 GG).

Hierzu besteht keine Notwendigkeit. Bei den bisherigen Vorlagefristen haben sich keine wesentlichen Defizite gezeigt.

Die unterschiedlichen Fristen sind durch unterschiedliche Verfahrensabläufe gerechtfertigt. Gesetzentwürfe der Bundesregierung werden grundsätzlich erst nach Abstimmung mit den Ländern vom Bundeskabinett beschlossen und ins Gesetzgebungsverfahren eingebracht. Deshalb sind den Ländern die Referentenentwürfe der Bundesregierung regelmäßig schon vor der Kabinettsbefassung bekannt. Diese Frist wird zudem dadurch verlängert, daß die Bundesregierung einen Regierungsentwurf erst genau sechs Wochen vor einer Bundesratssitzung dem Bundesrat zuleitet, obwohl zwischen Kabinettsbeschluß und Bundesratsbefassung oftmals weitaus längere Zeitspannen als sechs Wochen liegen. Demgegenüber kann die Bundesregierung die gebotene fachliche Prüfung von Bundesratsinitiativen in der Regel erst nach dem Beschluß des Bundesratsplenums einleiten, da Beschlüsse des Bundesrates durch Länderanträge im Plenum oftmals gegenüber den Ausschußempfehlungen noch kurzfristige Änderungen erfahren. Außerdem nimmt der Bundesrat bei der Zuleitung keine Rücksicht auf die Terminplanung des Bundeskabinetts. Im Ergebnis können sich die Länder daher schon heute regelmäßig wesentlich länger als sechs Wochen mit einem Gesetzentwurf der Bundesregierung befassen, während der Bundesregie-

rung in den seltensten Fällen die volle Dreimonatsfrist zur Verfügung steht. Die formale Gleichstellung der Stellungnahmefristen von Bundesrat und Bundesregierung führte somit zu einer Ungleichbehandlung zu Lasten der Bundesregierung.

Schließlich bestehen gegen die vorgeschlagene fakultative Angleichung der Beratungsfristen erhebliche verfassungspolitische Bedenken.

Die Verlängerung der Beratungsfrist für den Bundesrat (Artikel 76 Abs. 2 GG) würde das ohnehin schon relativ langwierige Gesetzgebungsverfahren bei Regierungsvorlagen noch weiter hinauszögern. Insbesondere bringt die Möglichkeit des Bundesrates, eine Verlängerung der Beratungsfrist zu verlangen, deutliche Unwägbarkeiten in das Gesetzgebungsverfahren. Der zeitliche Verfahrensablauf ist für keine Seite klar berechenbar, wodurch u. U. zwingende Inkrafttretenstermine nicht mehr realisiert werden könnten. Die zeitliche Verzögerung und die Unwägbarkeiten des Gesetzgebungsverfahrens könnten dazu führen, daß vermehrt zu Fraktionsinitiativen gegriffen würde. Deshalb sollte es bei den bisherigen Fristen des Artikels 76 Abs. 2 GG bleiben. Die Bundesregierung hat allerdings angesichts der besonderen Tragweite keine Bedenken gegen eine generelle Fristverlängerung auf neun Wochen bei Vorlagen über die Änderung des Grundgesetzes oder bei Hoheitsübertragungen auf zwischenstaatliche Einrichtungen.

Sollten die geltenden Vorlagefristen der Bundesregierung (Artikel 76 Abs. 3 GG) — wie vorgeschlagen — gekürzt werden, kann eine sach- und zeitgerechte Stellungnahme der Bundesregierung zu Gesetzentwürfen des Bundesrates jedenfalls dann nicht mehr gewährleistet werden, wenn das oben beschriebene Zuleitungsverfahren beibehalten würde.

Bei dem z. T. sehr komplexen Abstimmungsverfahren zwischen den unterschiedlichen Ressorts ist schon heute die bisherige Dreimonatsfrist oftmals nur schwer einzuhalten; eine Verkürzung auf sechs Wochen ist daher kaum praktikabel. Der Vorschlag erreicht zwar formal eine Praktikabilität dadurch, daß die Bundesregierung nicht mehr verpflichtet wird, zu den Vorlagen des Bundesrates Stellung zu nehmen. Ohne die Stellungnahmepflicht verliert die Fristenvorgabe aber ihren Sinn. Denn durch die Fristenvorgabe soll sichergestellt werden, daß das Parlament innerhalb einer berechenbaren Frist eine Stellungnahme der Bundesregierung zu den Bundesratsvorschlägen erhält.

8. Die Bundesregierung hat Bedenken gegen die Einführung eines Initiativrechts des Bundesrates für zustimmungsbedürftige Rechtsverordnungen durch Artikel 80 Abs. 3 GG — neu.

Es würde zu einer weiteren Verschiebung der Verantwortungszuweisungen im bundesstaatlichen Regierungssystem führen. Es wäre sy-

stemwidrig, wenn die Bundesregierung als das zuständige Exekutivorgan „von außen“ unter Entscheidungsdruck über das „ob“ und „wie“ der ihr obliegenden (Rechtssetzungs-)Maßnahmen gesetzt werden könnte. Dadurch würde häufig ein der Sache nicht dienlicher zeitlicher Wettstreit zwischen Bundesregierung und Bun-

desrat entstehen. Darüber hinaus wären häufig inkompatible Rechtsverordnungsentwürfe von Bundesregierung und Bundesrat zu erwarten. Diese zu harmonisieren dürfte schwieriger sein als die Abstimmung zwischen Bundesregierung und Bundesrat auf der Grundlage einer von der Bundesregierung ergriffenen Initiative.

