

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g)

A. Problem und Ziel

Die Regelungen zur Ausgestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs im Maßstäbengesetz vom 9. September 2001 sowie im Finanzausgleichsgesetz vom 20. Dezember 2001 treten mit Ablauf des 31. Dezember 2019 außer Kraft. Daher ist für die Zeit ab 2020 eine Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen erforderlich. Die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern hat mit Beschluss vom 14. Oktober 2016 die Eckpunkte für die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 vereinbart. Darüber hinaus sollen die Voraussetzungen für eine Verbesserung der Erledigung der staatlichen Aufgaben in der föderalen Ordnung geschaffen werden.

B. Lösung

Zur Umsetzung der Ergebnisse der Beratungen der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern gemäß Beschluss vom 14. Oktober 2016 werden von der Bundesregierung der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes und der Entwurf eines Gesetzes mit den notwendigen Folge Regelungen auf einfachgesetzlicher Ebene eingebracht.

1. Teil A des Beschlusses vom 14. Oktober 2016

Durch Änderung des Artikels 107 des Grundgesetzes (GG) wird das bestehende mehrstufige System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs umfassend reformiert. Die in Artikel 107 GG vorgesehene Möglichkeit eines Umsatzsteuervorgewegausgleichs entfällt. Die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer erfolgt grundsätzlich nach Maßgabe der Einwohnerzahl, jedoch modifiziert durch Zu- und Abschläge zum angemessenen Ausgleich der Unterschiede in der Finanzkraft. Darüber hinaus werden Sondertatbestände für die Einbeziehung der Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe bei der Ermittlung der Finanzkraft sowie für die Gewährung von Zuweisungen des Bundes geregelt. Der Bund kann leistungsschwachen Ländern künftig auch Zuweisungen zum Ausgleich der Steuerkraftunterschiede auf Gemeindeebene und zum Ausgleich unterdurchschnittlicher Teilhabe an Fördermitteln zur Forschungsförderung nach Artikel 91b GG gewähren.

In Artikel 109a GG wird dem Stabilitätsrat die Kompetenz übertragen, zu überwachen, dass Bund und Länder die Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 GG für die Kreditaufnahme durch Bund und Länder einhalten.

Durch Änderung des Artikels 125c GG werden die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Fortführung von zwei auf Artikel 104a Absatz 4 GG in der bis zum 1. September 2006 geltenden Fassung gestützten Finanzhilfen des Bundes geschaffen: Finanzhilfen für Seehafenlasten nach dem Gesetz über Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104a Absatz 4 GG an die Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen sowie Schleswig-Holstein für Seehäfen sowie Finanzhilfen für die besonderen Programme nach § 6 Absatz 1 des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes.

In Artikel 143d GG wird die Möglichkeit eröffnet, den Ländern Saarland und Bremen angesichts ihrer besonders schwierigen Haushaltssituation Sanierungshilfen des Bundes zu gewähren, damit sie zukünftig in die Lage versetzt werden, die Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 GG zur Kreditaufnahme eigenständig einzuhalten. Um eine Sanierung ihrer Haushaltssituation zu erreichen, ergreifen die Länder Bremen und Saarland Maßnahmen zum Abbau der übermäßigen Verschuldung sowie zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft.

2. Teil B des Beschlusses vom 14. Oktober 2016

Durch die Ergänzung des Artikels 91c GG wird die Einrichtung eines verbindlichen, bundesweiten Portalverbunds ermöglicht, über den alle Nutzer einfach und sicher auf die Online-Anwendungen der öffentlichen Verwaltung von Bund und Ländern zugreifen können. Grundlage ist die von den Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 beschlossene Verbesserung der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in Deutschland.

Durch Änderung des Artikels 90 GG wird die Verwaltung der Bundesautobahnen in Bundesverwaltung überführt. Der Bund kann sich dazu einer Gesellschaft des privaten Rechts bedienen. In Artikel 143e GG werden dem Bund die erforderlichen Kompetenzen zur Gewährleistung des Übergangs von der Bundesauftragsverwaltung zur Bundesverwaltung im Bereich der Bundesautobahnen eingeräumt.

In Artikel 104b GG werden Einflussmöglichkeiten des Bundes auf die Ausgestaltung der Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen eröffnet und die Informationsrechte zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Verwendung der Mittel gestärkt.

Artikel 104c GG schafft die verfassungsrechtliche Grundlage für die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes für bedeutsame Investitionen finanzschwacher Kommunen im Bereich der Bildungsinfrastruktur.

In Artikel 114 GG wird dem Bundesrechnungshof das Recht eingeräumt, im Rahmen der Prüfung der Bundesverwaltung hinsichtlich der zweckgebundenen Vergabe von Bundesmitteln an die Länder bei Mischfinanzierungstatbeständen auch Erhebungen bei mittelbewirtschaftenden Stellen im Bereich der Länder vorzunehmen, um die zweckgerechte Verwendung der Mittel überprüfen zu können.

In Artikel 108 GG wird der Bundesgesetzgeber ermächtigt, Zuständigkeiten der Länder im Bereich der Steuerverwaltung im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern länderübergreifend zu übertragen und im Rahmen des Zusammenwirkens von Bund und Ländern im Bereich der Informationstechnik zur Verbesserung oder Erleichterung des Vollzugs der Steuergesetze Mehrheitsentscheidungen weitreichender als bisher zuzulassen.

Artikel 143f GG regelt ein Verfahren, in dem der Bund oder mindestens drei Länder ab dem Jahr 2030 ein Außerkrafttreten des Artikels 143d GG sowie der einfachgesetzlichen Regelungen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich mit dem Ziel einer Neuregelung herbeiführen können.

Artikel 143g GG enthält eine Übergangsregelung zu Artikel 107 GG für die Steuerertragsverteilung, den Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen bis zum 31. Dezember 2019.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Änderungen des Grundgesetzes haben grundsätzlich keine unmittelbaren Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte. Die Auswirkung ist von der einfachgesetzlichen Ausgestaltung und der Wahrnehmung der eingeräumten Kompetenzen abhängig. Eine Ausnahme bildet nur die Änderung von Artikel 125c GG. Die dort u. a. vorgesehene Fortführung der Finanzhilfen des Bundes für die Bundesprogramme nach § 6 Absatz 1 des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes führt ohne weitere Umsetzung auf einfachgesetzlicher Ebene zu Mehrbelastungen des Bundes ab 2020 in Höhe von 333 Millionen Euro jährlich und zu Entlastungen der Länder in gleicher Höhe.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der Wirtschaft und insbesondere den mittelständischen Unternehmen entstehen durch dieses Gesetz keine Kosten. Durch das Gesetz werden keine Informationspflichten eingeführt oder abgeschafft.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Die Änderungen des Grundgesetzes haben keine unmittelbaren Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Verwaltungen von Bund, Ländern und Gemeinden. Dieser ist von der einfachgesetzlichen Ausgestaltung und der Wahrnehmung der eingeräumten Kompetenzen abhängig.

F. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise, das allgemeine Preisniveau und das Verbraucherpreisniveau sind nicht zu erwarten.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 13. Februar 2017

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Prof. Dr. Norbert Lammert
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g)

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Der Bundesrat hat in seiner 953. Sitzung am 10. Februar 2017 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates wird nachgereicht.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Anlage 1

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g)**

Vom ...

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

Artikel 1**Änderung des Grundgesetzes**

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel ... des Gesetzes vom ... (BGBl. I S. ...) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Artikel 90 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Der Bund ist Eigentümer der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs. Das Eigentum ist unveräußerlich.“

b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 eingefügt:

„(2) Die Verwaltung der Bundesautobahnen wird in Bundesverwaltung geführt. Der Bund kann sich zur Erledigung seiner Aufgaben einer Gesellschaft privaten Rechts bedienen. Diese Gesellschaft steht im unveräußerlichen Eigentum des Bundes. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“

c) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3 und nach den Wörtern „verwalten die“ werden die Wörter „Bundesautobahnen und“ gestrichen.

d) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4 und wie folgt geändert:

aa) Nach dem Wort „Bund“ werden die Wörter „Bundesautobahnen und sonstige“ durch die Wörter „die sonstigen“ ersetzt.

bb) Nach dem Wort „in“ werden die Wörter „bundeseigene Verwaltung“ durch das Wort „Bundesverwaltung“ ersetzt.

2. Dem Artikel 91c wird folgender Absatz 5 angefügt:

„(5) Der übergreifende informationstechnische Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern wird durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geregelt.“

3. Artikel 104b wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen und die Grundzüge der Ausgestaltung der Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder auf Grundlage des Bundeshaushaltgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt.“

- b) Dem Absatz 3 wird folgender Satz angefügt:

„Die Einzelheiten der Unterrichtung kann der Bund im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern vereinbaren.“

4. Nach Artikel 104b wird folgender Artikel 104c eingefügt:

„Artikel 104c

Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren. Artikel 104b Absatz 2 und 3 gilt entsprechend.“

5. Artikel 107 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 Satz 4 wird wie folgt gefasst:

„Der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer steht den einzelnen Ländern, vorbehaltlich der Regelungen nach Absatz 2, nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl zu.“

- b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, ist sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen. Zu diesem Zweck sind in dem Gesetz Zuschläge zu und Abschläge von der jeweiligen Finanzkraft bei der Verteilung der Länderanteile am Aufkommen der Umsatzsteuer zu regeln. Die Voraussetzungen für die Gewährung von Zuschlägen und für die Erhebung von Abschlägen sowie die Maßstäbe für die Höhe dieser Zuschläge und Abschläge sind in dem Gesetz zu bestimmen. Für Zwecke der Bemessung der Finanzkraft kann die bergrechtliche Förderabgabe mit nur einem Teil ihres Aufkommens berücksichtigt werden. Das Gesetz kann auch bestimmen, dass der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen) gewährt. Zuweisungen können unabhängig von den Maßstäben nach den Sätzen 1 bis 3 auch solchen leistungsschwachen Ländern gewährt werden, deren Gemeinden (Gemeindeverbände) eine besonders geringe Steuerkraft aufweisen (Gemeindesteuerkraftzuweisungen), sowie außerdem solchen leistungsschwachen Ländern, deren Anteile an den Fördermitteln nach Artikel 91b ihre Einwohneranteile unterschreiten.“

6. Artikel 108 wird wie folgt geändert:

- a) Dem Absatz 4 wird folgender Satz angefügt:

„Das Bundesgesetz nach Satz 1 kann im Bereich der Informationstechnik für ein Zusammenwirken von Bund und Ländern bestimmen, dass bei Zustimmung einer im Gesetz genannten Mehrheit Regelungen für den Vollzug von Steuergesetzen für alle Länder verbindlich werden.“

- b) Nach Absatz 4 wird folgender Absatz 4a eingefügt:

„(4a) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können bei der Verwaltung von Steuern, die unter Absatz 2 fallen, ein Zusammenwirken von Landesfinanzbehörden und eine länderübergreifende Übertragung von Zuständigkeiten auf Landesfinanzbehörden eines oder mehrerer Länder im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern vorgesehen werden, wenn und soweit dadurch der Vollzug der Steuergesetze erheblich verbessert oder erleichtert wird. Die Kostentragung kann durch Bundesgesetz geregelt werden.“

7. Artikel 109a wird wie folgt geändert:

- a) Der Wortlaut wird Absatz 1 und Satz 2 wird aufgehoben.

- b) Die folgenden Absätze 2 und 3 werden angefügt:

„(2) Dem Stabilitätsrat obliegt ab dem Jahr 2020 die Überwachung der Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 durch Bund und Länder. Die Überwachung orientiert sich an den Vorgaben und Verfahren aus Rechtsakten auf Grund des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin.“

(3) Die Beschlüsse des Stabilitätsrats und die zugrunde liegenden Beratungsunterlagen sind zu veröffentlichen.“

8. Nach Artikel 114 Absatz 2 Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

„Zur Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der den Ländern vom Bund im Bereich von Mischfinanzierungstatbeständen zugewiesenen Finanzierungsmittel und der Erreichung der mit der Zuweisung verbundenen gesamtstaatlichen Zielsetzung kann der Bundesrechnungshof im Benehmen mit den jeweils zuständigen Landesrechnungshöfen Erhebungen bei den mit der Mittelbewirtschaftung beauftragten Dienststellen der Landesverwaltung durchführen.“

9. Artikel 125c Absatz 2 wird wie folgt geändert:

- a) Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Die im Bereich der Gemeindeverkehrsfinanzierung für die besonderen Programme nach § 6 Absatz 1 des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes sowie die mit dem Gesetz über Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes an die Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen sowie Schleswig-Holstein für Seehäfen vom 20. Dezember 2001 nach Artikel 104a Absatz 4 in der bis zum 1. September 2006 geltenden Fassung geschaffenen Regelungen gelten bis zu ihrer Aufhebung fort.“

- b) Die folgenden Sätze werden angefügt:

„Eine Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes durch Bundesgesetz ist ab dem 1. Januar 2025 zulässig. Die sonstigen nach Artikel 104a Abs. 4 in der bis zum 1. September 2006 geltenden Fassung geschaffenen Regelungen gelten bis zum 31. Dezember 2019 fort, soweit nicht ein früherer Zeitpunkt für das Außerkrafttreten bestimmt ist oder wird.“

10. Dem Artikel 143d wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Als Hilfe zur künftig eigenständigen Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 können den Ländern Bremen und Saarland ab dem 1. Januar 2020 Sanierungshilfen in Höhe von jährlich insgesamt 800 Millionen Euro aus dem Haushalt des Bundes gewährt werden. Die Länder ergreifen hierzu Maßnahmen zum Abbau der übermäßigen Verschuldung sowie zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Die gleichzeitige Gewährung der Sanierungshilfen und Sanierungshilfen auf Grund einer extremen Haushaltsnotlage ist ausgeschlossen.“

11. Nach Artikel 143d werden die folgenden Artikel 143e, 143f und 143g eingefügt:

„Artikel 143e

(1) Die Bundesautobahnen werden abweichend von Artikel 90 Absatz 2 bis zum 31. Dezember 2020 in Auftragsverwaltung durch die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften geführt. Der Bund regelt die Umwandlung der Auftragsverwaltung in Bundesverwaltung nach Artikel 90 Absatz 2 und 4 durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.

(2) Auf Antrag eines Landes, der bis zum 31. Dezember 2018 zu stellen ist, übernimmt der Bund abweichend von Artikel 90 Absatz 4 die sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs, soweit sie im Gebiet dieses Landes liegen, mit Wirkung zum 1. Januar 2021 in Bundesverwaltung.

Artikel 143f

Artikel 143d, das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern sowie sonstige auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 2 in seiner ab dem 1. Januar 2020 geltenden Fassung erlassene Gesetze treten außer Kraft, wenn nach dem 31. Dezember 2030 die Bundesregierung oder gemeinsam mindestens drei Länder Verhandlungen über eine Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen verlangt haben und mit Ablauf von fünf Jahren nach Notifikation des Verhandlungsverlangens der Bundesregierung oder des Verhandlungsverlangens der Länder beim Bundespräsidenten keine gesetzliche Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen in Kraft getreten ist. Der Tag des Außerkrafttretens ist im Bundesgesetzblatt bekannt zu geben.

Artikel 143g

Für die Regelung der Steuerertragsverteilung, des Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen bis zum 31. Dezember 2019 ist Artikel 107 in seiner bis zum Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom ... [einsetzen: Tag der Ausfertigung] geltenden Fassung weiter anzuwenden.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Bei der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 im Jahr 2001 hat der Bundesgesetzgeber eine Befristung bis zum Jahr 2019 vorgesehen, um eine Überprüfung und Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 zu ermöglichen. Das Maßstäbengesetz und das darauf beruhende Finanzausgleichsgesetz treten daher mit Ablauf des 31. Dezember 2019 außer Kraft. Im Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode wurde vereinbart, die Weichen für eine Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen zu stellen und dazu Gespräche mit den Ländern aufzunehmen. Als Ergebnis der Beratungen von Bund und Ländern haben sich die Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern mit Beschluss vom 14. Oktober 2016 auf die Eckpunkte der Reform verständigt. Das Gesetz dient der Umsetzung des Beschlusses. Es beinhaltet eine Neukonzeption des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Aufgabenerfüllung in der föderalen Ordnung.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

1. Teil A des Beschlusses vom 14. Oktober 2016

Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

Die Reform des bislang mehrstufigen Systems des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sieht vor, dass die bisher in Artikel 107 Absatz 1 GG vorgesehene Möglichkeit, steuerschwachen Ländern Ergänzungsanteile zu gewähren, künftig ebenso entfällt wie der Länderfinanzausgleich in seiner bisherigen Form, der in Artikel 107 Absatz 2 Satz 1 und 2 GG geregelt war. An ihre Stelle tritt ein in seinem Volumen nicht auf einen bestimmten Anteil am Umsatzsteueraufkommen oder auf dieses Aufkommen selbst beschränkter Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder auf der Stufe der Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer. Dementsprechend werden Artikel 107 Absatz 1 Satz 4 und Artikel 107 Absatz 2 GG neu gefasst. Dabei orientiert sich der künftig vorzunehmende Finanzkraftausgleich weiterhin eng an dem bislang in Artikel 107 GG verankerten Grundsatz des angemessenen Ausgleichs der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder, wobei die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände berücksichtigt werden.

Darüber hinaus werden durch Anfügung von Artikel 107 Absatz 2 Satz 6 GG Sondertatbestände begründet für Zuweisungen zum erweiterten Ausgleich von Steuerkraftunterschieden auf Gemeindeebene und zum Ausgleich unterdurchschnittlicher Teilhabe an Fördermitteln zur Forschungsförderung nach Artikel 91b GG.

Finanzhilfen Seehäfen/Gemeindeverkehrsfinanzierung

In Artikel 125c GG werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, die Finanzhilfen des Bundes für Seehafenlasten und die Bundesprogramme nach dem § 6 Absatz 1 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) fortzuführen.

Sanierungshilfen

Gemäß Artikel 143d können die Länder Saarland und Bremen angesichts ihrer besonders schwierigen Haushaltsituation ab dem Jahr 2020 Sanierungshilfen des Bundes zur Gewährleistung der künftig eigenständigen Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 erhalten. Die Gewährung erfolgt mit der Zielsetzung, die Ursachen für die fehlende Fähigkeit zur eigenständigen Einhaltung dieser Vorgaben zu überwinden. Dazu gehören der Abbau der übermäßigen Verschuldung sowie strukturelle Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft.

Stärkung des Stabilitätsrates

In Artikel 109a GG wird die verfassungsrechtliche Voraussetzung dafür geschaffen, dass der Stabilitätsrat ab dem Jahr 2020 jährlich prüfen kann, ob die Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3, der die Begrenzung der Kreditaufnahme von Bund und Ländern regelt, eingehalten werden. Die Aufgaben des Stabilitätsrates werden auch erweitert mit Blick auf die Verpflichtung Deutschlands, die Vorgaben des präventiven Arms des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag) einzuhalten.

2. Teil B des Beschlusses vom 14. Oktober 2016

Digitalisierung

Durch die Ergänzung des Artikels 91c GG wird auf der Grundlage der von den Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 beschlossenen Verbesserung der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in Deutschland die Einrichtung eines verbindlichen, bundesweiten Portalverbunds ermöglicht, über den alle Nutzer einfach und sicher auf die Online-Anwendungen der öffentlichen Verwaltung von Bund, Ländern und Kommunen zugreifen können.

Infrastrukturgesellschaft Verkehr

Der Bund erhält die alleinige Verantwortung für Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung, Finanzierung und vermögensmäßige Verwaltung der Bundesautobahnen. Er kann sich zur Erledigung dieser Aufgaben einer Gesellschaft privaten Rechts bedienen.

Bessere Förderung von Investitionen

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bestehen Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes bei den Finanzhilfen nach geltender Verfassungsrechtslage nur bis zur Hingabe der Finanzmittel. Ferner kann der Bund die zweckentsprechende Verwendung der Finanzmittel überprüfen. Die nähere Ausgestaltung der Förderprogramme liegt danach bislang allein in der Verantwortung der Länder, so dass die Förderkriterien durchaus von Land zu Land variieren und eine im Bundessinne einheitliche Förderung nicht unbedingt gewährleistet ist. Um dem Bund weitergehende Einflussrechte im Sinne einer an der gesamtwirtschaftlichen Effizienz ausgerichteten Mittelsteuerung zu verschaffen, wird Artikel 104b GG entsprechend ergänzt. Der Bund erhält die Befugnis, die Grundzüge der Ausgestaltung der Länderprogramme zu regeln. Eine wirksame Steuerung setzt zudem einen Informationszugang des Bundes ggf. auch zu einzelnen Vorhaben voraus, daher wird dieser verbessert.

Vor dem Hintergrund des bundesweit erheblichen Sanierungsbedarfs im Bereich der Bildungsinfrastruktur, der insbesondere für finanzschwache Kommunen eine besondere Herausforderung bedeutet, sieht der Beschluss der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern vom 14. Oktober 2016 vor, die Mitfinanzierungskompetenzen des Bundes im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur finanzschwacher Kommunen zu erweitern. Nach Artikel 104b setzt die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes für Investitionen der Länder und Gemeinden voraus, dass eine Gesetzgebungsbefugnis des Bundes vorliegt. Finanzhilfen für Investitionen im Bildungssektor sind angesichts der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder daher ohne Bezug zu einer anderweitigen Gesetzgebungsbefugnis des Bundes, wie z. B. im Bereich der energetischen Sanierung, nicht möglich. Daher wird in Artikel 104c ein Sondertatbestand in das Grundgesetz aufgenommen, um es dem Bund zu ermöglichen, die auch aus gesamtstaatlicher Sicht dringend notwendige Sanierung und Modernisierung der schulischen Gebäudeinfrastruktur in finanzschwachen Kommunen gezielt mit Bundesmitteln zu unterstützen.

Kontrollrechte bei Mitfinanzierung von Länderaufgaben

Durch Ergänzung des Artikels 114 GG wird der Bundesrechnungshof ausdrücklich ermächtigt, im Rahmen der ihm obliegenden Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes hinsichtlich der zweckentsprechenden Verwendung von Bundesmitteln im Bereich von Mischfinanzierungstatbeständen nach Artikel 91a, 91b, 104b, 104c und 125c GG auch Erhebungen bei den mit der Mittelbewirtschaftung beauftragten Dienststellen der Landesverwaltung durchzuführen.

Im Rahmen seiner Aufgabe, die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes umfassend zu prüfen, hat der Bundesrechnungshof nur bei Bundesbehörden ein uneingeschränktes Prüfungs- und Erhebungsrecht. Gegenüber

den Ländern sind unter Berücksichtigung der Haushaltsautonomie die Erhebungsbefugnisse des Bundesrechnungshofs beschränkt. Bei den zweckgebundenen Bundesmitteln, die aufgrund von Mischfinanzierungstatbeständen zur Mitfinanzierung von Länderaufgaben gewährt werden, darf der Bundesrechnungshof grundsätzlich nur bei den obersten Landesbehörden uneingeschränkt Erhebungen vornehmen. Die finanziell bedeutsamen Tätigkeiten im Rahmen der Umsetzung der (Mit-)Finanzierungstatbestände werden aber regelmäßig nicht von den obersten, sondern von nachgeordneten Landesbehörden wahrgenommen. Bei ihnen dürfen grundsätzlich nur die Landesrechnungshöfe prüfen, die ihren Länderparlamenten berichten. Aufgrund ihres gesetzlichen Auftrages werden diese jedoch mit einer gegenüber dem Bundesrechnungshof anderen Zielsetzung tätig. Von ihnen kann nicht erwartet werden, dass sie Prüfungsschwerpunkte unter besonderer Berücksichtigung der finanziellen Interessen des Bundes setzen. Daher ist es nicht auszuschließen, dass die Landesrechnungshöfe Fehler und Versäumnisse bei der Durchführung der Programme, die zulasten des Bundes gehen, nicht beanstanden. So können prüfungsfreie Räume entstehen.

Darüber hinaus lässt sich aus den Unterlagen der obersten Landesbehörden nicht oder nur unzureichend erkennen, ob mit den Finanzmitteln, die der Bund den Ländern zugewiesen hat, die angestrebten Ziele erreicht wurden. Aufgrund der Informationsasymmetrie zwischen Bund und Ländern ergeben sich für den Bund Schwierigkeiten, den Bedarf für Bundesmittel im Aufgabenbereich der Länder einzuschätzen und die erforderliche Erfolgskontrolle vornehmen zu können. Es muss zu der Kontrolle, ob die Finanzmittel zweckentsprechend in Anspruch genommen wurden, eine Kontrolle hinzutreten, die sich darauf bezieht, ob die angestrebten Ziele erreicht wurden. Hierin kommt das hohe Interesse des Bundes an einer effektiven Finanzkontrolle zum Ausdruck. Die auf die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen ausgerichteten bundespolitischen Ziele der Verwendungsprüfung können auf der Grundlage von Erhebungen, die allein von den Landesrechnungshöfen vorgenommen würden, nicht befriedigt werden.

Steuerverwaltung

Durch Ergänzung des Artikels 108 Absatz 4 GG um Satz 3 wird klargestellt, dass die Gesetzgebungskompetenz des Bundes bzgl. des Zusammenwirkens von Bund und Ländern im Bereich der Informationstechnik in der Steuerverwaltung auch die Möglichkeit umfasst, Mehrheitsentscheidungen, die alle Länder binden, bundesgesetzlich vorzusehen. Durch Bezugnahme auf Satz 1 ist auch hier Voraussetzung, dass der Vollzug der Steuergesetze dadurch erheblich verbessert oder erleichtert wird.

Die Regelung ist zur Klarstellung auch mit Blick auf künftige Formen des Zusammenwirkens im Bereich der Informationstechnik in der Steuerverwaltung erforderlich. Sie flexibilisiert insoweit das Zusammenwirken von Bund und Ländern. Artikel 108 Absatz 4 GG räumt dem Bund zwar die Gesetzgebungsbefugnis für ein Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Verwaltung von Steuern ein. Auf seiner Grundlage sind Mehrheitsentscheidungen im Kreise von Bund und allen Ländern bereits möglich. Durch Satz 3 werden Mehrheitsentscheidungen in weiterem Umfang möglich, z. B. indem ein kleiner Kreis bestehend aus dem Bund und einer begrenzten Anzahl an Ländern, Mehrheitsentscheidungen trifft, die zugunsten und zulasten aller Länder Geltung entfalten.

Durch Ergänzung des Artikels 108 GG um Absatz 4a wird eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen, die es im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern ermöglicht, durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates ein Zusammenwirken ihrer Landesfinanzbehörden und eine Übertragung von Zuständigkeiten einer Landesfinanzbehörde auf eine Landesfinanzbehörde eines anderen Landes zu regeln. Voraussetzung ist, dass der Vollzug der Steuergesetze dadurch erheblich verbessert oder erleichtert wird. Die Möglichkeit der Länder, entsprechende Kooperationen und Zuständigkeitsübertragungen durch Vereinbarung untereinander zu regeln, bleibt davon unberührt.

Die Neuregelung unterstützt die Länder bei der Umsetzung der aus ihrer Sicht erforderlichen Anpassungsprozesse im Zusammenhang mit der fortschreitenden Modernisierung der Besteuerungsverfahren. Die Länder sehen im Interesse einer effizienten Aufgabenwahrnehmung und Ressourcennutzung zunehmend die Notwendigkeit, bei Organisationsüberlegungen auch Gestaltungsmöglichkeiten in den Blick zu nehmen, die über die eigenen Landesgrenzen hinausreichen. Insbesondere vor dem Hintergrund des bundeseinheitlichen Einsatzes von Programmen zur automatisierten Datenverarbeitung, der zur Verbesserung oder Erleichterung des gleichmäßigen Vollzugs der Steuergesetze geboten ist, besteht bei den Ländern das Bedürfnis, eine Stärkung der Verwaltungszusammenarbeit und eine länderübergreifende Übertragung von Zuständigkeiten nicht ausschließlich über vertragliche Vereinbarungen erreichen zu können.

Die Regelung ist erforderlich. Artikel 108 Absatz 2 Satz 2 GG räumt dem Bund zwar die Gesetzgebungsbefugnis für den Aufbau der Landesfinanzbehörden ein. Für eine Interpretation dahingehend, dass diese Ermächtigung zugleich die Befugnis des Bundesgesetzgebers umfasst, die Zuständigkeiten zwischen den Ländern zu ändern, bestehen jedoch keine hinreichenden Anhaltspunkte. Artikel 108 GG enthält in Absatz 4 Satz 1 eine ausdrückliche Ermächtigung, bei der Verwaltung von Steuern ein Zusammenwirken von Bundes- und Landesfinanzbehörden und eine Aufgabenübertragung zwischen Bundes- und Landesfinanzbehörden durch Bundesgesetz vorzusehen, wenn und soweit dadurch der Vollzug der Steuergesetze erheblich verbessert oder erleichtert wird. Eine Befugnis, Kooperationen und Delegationen im Verhältnis zwischen den Ländern durch Bundesgesetz zu regeln, wird durch Artikel 108 Absatz 4 Satz 1 GG jedoch nicht eröffnet.

Geltungsdauer/Übergangsregelung

In Artikel 143f GG wird die unbefristete Geltungsdauer des Artikels 143d GG, des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern sowie sonstiger auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 2 erlassener Gesetze durch Verfahrensregeln zu deren optionaler Neuordnung ab 2030 und durch Sonderregeln zum Außerkrafttreten beschränkt.

Artikel 143g enthält eine Übergangsregelung, mit der die Anwendbarkeit von Artikel 107 in der bisher geltenden Fassung für die Steuerertragsverteilung, den Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen bis zum 31. Dezember 2019 sichergestellt wird.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Zuständigkeit des Bundes für die Änderung des Grundgesetzes folgt aus Artikel 79 Absatz 1 GG.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Das Gesetz steht mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen in Einklang.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Aspekte der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung sind nicht betroffen.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Das Gesetz entfaltet keine Wirkungen, die im Widerspruch zu einer nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung stehen.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Änderungen des Grundgesetzes haben grundsätzlich keine unmittelbaren Auswirkungen für die öffentlichen Haushalte. Diese sind in der Regel von der einfachgesetzlichen Ausgestaltung und der Wahrnehmung der eingeräumten Kompetenzen abhängig. Eine Ausnahme bildet nur die Änderung von Artikel 125c GG. Die dort u.a. vorgesehene Fortführung der Finanzhilfen des Bundes für die Bundesprogramme nach dem § 6 Absatz 1 GVFG führt ohne weitere Umsetzung auf einfachgesetzlicher Ebene zu Mehrbelastungen des Bundes ab 2020 in Höhe von 333 Millionen Euro jährlich und zu Entlastungen der Länder in gleicher Höhe.

4. Erfüllungsaufwand

Ein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger bzw. für die Wirtschaft ist nicht zu erwarten. Insoweit werden keine Vorgaben neu eingeführt, geändert oder abgeschafft. Für die Verwaltung werden keine Informationspflichten eingeführt oder abgeschafft.

5. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise, das allgemeine Preisniveau und das Verbraucherpreisniveau sind nicht zu erwarten.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Keine.

VII. Gleichstellungspolitische Gesetzesfolgenabschätzung

Gleichstellungspolitische Auswirkungen sind durch den Gesetzentwurf nicht zu erwarten.

VIII. Befristung; Evaluierung

Keine.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (Artikel 90)

Zu Buchstabe a

Mit der Neufassung des Absatzes 1 wird dessen Formulierung aktualisiert und eine Klarstellung der bestehenden Eigentümerverhältnisse vorgenommen. Hierzu werden die Bezeichnungen Bundesautobahnen und sonstige Bundesstraßen des Fernverkehrs auch in Absatz 1 Satz 1 übernommen. Die Eigentumslage wird hierdurch nicht verändert. Die Unveräußerlichkeit des Bundeseigentums wird in Satz 2 festgeschrieben. Sonstige Verfügungen über das Bundeseigentum, beispielsweise die Einräumung von Grunddienstbarkeiten oder Nießbrauchsrechten an die Gesellschaft, bleiben unberührt.

Zu Buchstabe b

Mit der Einfügung des neuen Absatzes 2 wird das bestehende System der Bundesauftragsverwaltung durch die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften für die Bundesautobahnen aufgegeben. Die Verwaltung wird nunmehr in Bundesverwaltung geführt. Sie umfasst – wie auch im bisherigen System der Bundesauftragsverwaltung der Bundesfernstraßen – alle mit Bau und Unterhaltung dieser Straßen zusammenhängenden Aufgaben gemäß § 3 Absatz 1 Satz 1 Bundesfernstraßengesetz.

Der Bund erhält so die alleinige Verantwortung für Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung, Finanzierung und vermögensmäßige Verwaltung der Bundesautobahnen. Das bestehende System ist gekennzeichnet durch eine geteilte Verantwortung zwischen Bund und Ländern in funktionaler und finanzieller Hinsicht. Die damit verbundenen Probleme, unter anderem in Hinblick auf den fehlenden Einfluss des Bundes auf Verwaltungsstrukturen (einschließlich Personaldisposition) und die Priorisierung von Projekten, werden durch die Verwaltungsreform für den Bereich der Bundesautobahnen beseitigt. Mit der Verwaltung der Bundesautobahnen durch den Bund liegen zukünftig Wahrnehmungs- und Sachkompetenz sowie die Finanzierungsverantwortung allein beim Bund.

Die Bundesverwaltung kann dabei in öffentlich-rechtlicher wie auch in privatrechtlicher Form erfolgen. In Satz 2 wird ausgeführt, dass sich der Bund zur Erledigung seiner Aufgaben einer Gesellschaft privaten Rechts bedienen kann. Die Aufgaben umfassen Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung, Finanzierung und vermögensmäßige

Verwaltung der Bundesautobahnen im Rahmen der Straßenbaulast, aber keine Aufgaben der Straßenverkehrsverwaltung. In Satz 3 wird festgeschrieben, dass die Gesellschaft im unveräußerlichen Eigentum des Bundes steht. Die Einzelheiten werden in einem Bundesgesetz geregelt.

Zu Buchstabe c

Nach der Neufassung des Artikels 90 Absatz 2 Satz 1 GG sollen die Bundesautobahnen nicht mehr im Wege der Bundesauftragsverwaltung durch die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften verwaltet werden, wohingegen die sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs in der Bundesauftragsverwaltung verbleiben. Daher ist in dem neuen Absatz 3 der Bezug auf die Bundesautobahnen zu streichen. Im Übrigen liegt eine redaktionelle Folgeänderung vor.

Zu Buchstabe d

Zu Doppelbuchstabe aa

Folgeänderung zur Einfügung des neuen Absatzes 2. Die bisher bestehende Möglichkeit, dass der Bund auf Antrag eines Landes Bundesautobahnen und sonstige Bundesstraßen des Fernverkehrs, soweit sie im Gebiet dieses Landes liegen, in bundeseigene Verwaltung übernehmen kann, erstreckt sich somit nur noch auf die sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs. Es wird durch die Änderung im Weiteren klargestellt, dass es sich um die vollständige Übernahme aller auf Landesgebiet befindlichen Bundesstraßen handelt.

Zu Doppelbuchstabe bb

Weitere Folgeänderung zur Einfügung des neuen Absatzes 2.

Zu Nummer 2 (Artikel 91c)

Bund und Länder betreiben ihre Online-Verwaltungsangebote getrennt und in eigener Verantwortung. Der Umfang der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen ist dabei unterschiedlich, die Angebote in diesem Bereich sind zudem durch technische Vielfalt gekennzeichnet. Auch Anwendungen, Standards und Sicherheitsanforderungen sind uneinheitlich.

Um die bestehende Zersplitterung der Online-Angebote der Verwaltung in Deutschland zu überwinden, haben Bund und Länder auf der Grundlage von Artikel 91c im Wege der Verwaltungszusammenarbeit über den IT-Planungsrat mit der Standardisierung von Verwaltungsleistungen begonnen. Dies erfasst jedoch bislang nur einen Teil der Verwaltungsleistungen, darüber hinaus sind die bestehenden Anwendungen bislang auch nicht bundesweit verknüpft.

Nach dem Beschluss der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern vom 14. Oktober 2016 sollen die Online-Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern künftig für alle Nutzer, d.h. insbesondere für die Bürgerinnen und Bürger und die Unternehmen, über ein Bürgerportal erreichbar gemacht werden. Damit werden Bund und Länder verpflichtet, ihre Online-Verwaltungsportale so miteinander zu verknüpfen, dass die Online-Angebote aller Verwaltungsebenen in Deutschland über jedes dieser Portale zugänglich und abwickelbar sind.

Die Ergänzung des Artikels 91c um einen neuen Absatz 5 dient der Umsetzung der politischen Vorgabe, den übergreifenden informationstechnischen Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern (einschließlich Kommunen) zu ermöglichen. Mit dem auf der Grundlage von Absatz 5 mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassenden Bundesgesetz können Bund und Länder verpflichtet werden, ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch bereitzustellen und diese übergreifend, d.h. auch außerhalb des eigenen Verwaltungsportals online erreichbar zu machen.

In diesem Rahmen errichtet der Bund einen zentralen informationstechnischen Zugang zu seinen Verwaltungsleistungen, über den auch die Länder ihre Verwaltungsleistungen elektronisch bereitzustellen haben. Die Gesetzgebungsbefugnis umfasst die Errichtung dieses Portalverbundes und die grundsätzliche Pflicht zur auch elektronischen Bereitstellung von Verwaltungsleistungen des Bundes und der Länder über ihre jeweiligen Verwaltungsportale und deren Verknüpfung zu dem deutschlandweiten Portalverbund. Die Regelungsbefugnis umfasst auch die Kostentragung für die Schnittstellen zwischen den Verwaltungsportalen von Bund und Ländern. Um eine medienbruchfreie Kommunikation bei der Nutzung dieses Portalverbundes und der hierüber angebotenen Leistungen sowie Kompatibilität zu anderen gesetzlich vorgesehenen Zugängen zur Verwaltung zu gewährleisten,

müssen für die elektronische Abwicklung von Verwaltungsleistungen über den Portalverbund einheitliche Vorgaben für IT-Anwendungen, die Kommunikation und die Sicherheit gelten. Diese kann der Bund auf der Grundlage der Gesetzgebungskompetenz in Absatz 5 mit Zustimmung des Bundesrates vorgeben.

Für die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren, die der Ausführung von Bundesgesetzen dienen, stehen dem Bund darüber hinaus die Regelungsbefugnis nach Artikel 84 Absatz 1 und Artikel 85 Absatz 1 zur Verfügung. Diese bleiben von Artikel 91c Absatz 5 unberührt. Soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch macht, sollen die Digitalisierung der Verwaltung und die Vereinheitlichung informationstechnischer Standards für digitale Verwaltungsleistungen weiterhin im Rahmen der Verwaltungszusammenarbeit, insbesondere im Rahmen des IT-Planungsrates, vorangetrieben werden.

Zu Nummer 3 (Artikel 104b)

Die Ergänzung in Absatz 2 Satz 2 und 3 eröffnet dem Bund die Möglichkeit, über die bei der Gewährung von Finanzhilfen vorgesehene Festlegung der Investitionsbereiche und der Arten der zu fördernden Investitionen hinaus auch die Grundzüge der Ausgestaltung der Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen festzulegen. Mit der Ergänzung soll dem Bund ein verbessertes Steuerungsrecht eingeräumt werden, um einen effektiven und effizienten Einsatz der Bundesmittel zur Erreichung der mit der Finanzhilfe angestrebten Förderziele zu gewährleisten. In Absatz 3 erhält der Bund die Möglichkeit, Einzelheiten der Unterrichtung im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern zu vereinbaren. Die Vereinbarung betrifft die Modalitäten des Informationszugangs und ermöglicht zum Beispiel die Verständigung über die Vorlage von Akten oder über eine Erhebung bei mit der Bewirtschaftung der Mittel beauftragten Stellen. Die Entscheidung über den Unterrichtungsgegenstand obliegt dabei allein dem Bund (vgl. BVerfGE 127, 165 [199]).

Zu Nummer 4 (Artikel 104c)

Die Regelung schafft eine Ermächtigung des Bundes zur Gewährung von Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen finanzschwacher Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der Bildungsinfrastruktur. Es handelt sich um einen Ausnahmetatbestand zu Artikel 104b GG, der die Gewährung von Finanzhilfen im Bildungssektor aufgrund der insoweit gegebenen ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder nicht zulässt. Der Sondertatbestand soll dem bundesweit zu verzeichnenden erheblichen Sanierungs- und Modernisierungsbedarf im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur Rechnung tragen. Vor allem für die finanzschwachen Kommunen stellt diese Aufgabe eine besondere Herausforderung dar. Die Sanierung und Modernisierung der Bildungsinfrastruktur ist ein wesentlicher Faktor, um die Zukunftsfähigkeit des Staates zu gewährleisten. Damit ist sie auch gesamtstaatlich von besonderer Bedeutung.

Die Finanzhilfen werden den Ländern gewährt, die die Bundesmittel zur Mitfinanzierung der förderfähigen Investitionen ihrer finanzschwachen Kommunen weiterreichen. Die Kriterien für die Bestimmung der förderberechtigten finanzschwachen Kommunen werden durch Bundesgesetz oder in den abzuschließenden Verwaltungsvereinbarungen festgelegt.

Im Übrigen gelten die Vorgaben des Artikels 104b Absatz 2 und 3 GG.

Zu Nummer 5 (Artikel 107)

Absatz 1 Satz 1 bis 3 bleibt unverändert.

Im Zuge der grundlegenden Neuregelung des Länderfinanzausgleichs entfällt der bisher in Absatz 1 Satz 4 geregelte Umsatzsteuervorgausgleich. Entsprechend der Grundregel des bisherigen Satzes 4 Halbsatz 1 wird der Länderanteil an der Umsatzsteuer grundsätzlich entsprechend der Einwohnerzahl verteilt. Der eingefügte Verweis auf Absatz 2 macht jedoch deutlich, dass dieser Grundsatz durch die Festsetzung von Zu- und Abschlägen nach Maßgabe eines angemessenen Ausgleichs der Finanzkraft modifiziert wird. Der Ausgleich der Finanzkraft erfolgt daher zukünftig im Wesentlichen im Rahmen der Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer.

Absatz 2 Satz 1 bleibt im Wesentlichen unverändert. Der erste Halbsatz hält an der bislang schon in Artikel 107 Absatz 2 Satz 1 GG verankerten Anforderung an den Gesetzgeber fest, einen angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft unter den Ländern sicherzustellen, wobei die unterschiedlichen gemeindlichen Finanzkraftverhältnisse zu berücksichtigen sind. Die Wörter „das Gesetz“ werden aus redaktionellen Gründen durch die Wörter „Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf“ ersetzt. In einem neuen Satz 2 wird vorge-

geben, dass der angemessene Finanzausgleich bei der Verteilung der Länderanteile am Aufkommen der Umsatzsteuer durch Zuschläge zu und Abschläge von der jeweiligen Finanzkraft zu erfolgen hat. Hier wird die Umsatzsteuerverteilung mit dem bisherigen Länderfinanzausgleich in einer Ausgleichsstufe zusammengefasst. Zum einen wird hier bestimmt, wie der in Satz 1 vorgegebene angemessene Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder sicherzustellen ist (durch Zuschläge und Abschläge). Zum anderen wird klargestellt, dass der Finanzausgleich anlässlich („bei“) der Umsatzsteuerverteilung erfolgt. Er tritt neben die Umsatzsteuerverteilung und ist nicht auf das Volumen eines bestimmten Anteils am Umsatzsteueraufkommen oder auf dieses Aufkommen selbst beschränkt. Diese grundsätzliche Unbeschränktheit des Finanzausgleichs äußert sich auch in der Festlegung der Finanzkraft als Bemessungsgrundlage für die Zu- und Abschläge, die anlässlich der Umsatzsteuerverteilung zu erheben sind. Auf diese Weise wird die zwischen den Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 getroffene Vereinbarung umgesetzt, wonach der bislang in Artikel 107 GG verankerte, angemessene Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder auch künftig sicherzustellen ist.

Die Formulierung in Absatz 2 Satz 3 knüpft an den Wortlaut des bisherigen Satzes 2 an. Die Begriffe „Ausgleichsansprüche der ausgleichsberechtigten Länder“ und „Ausgleichsverbindlichkeiten der ausgleichspflichtigen Länder“ sowie der Begriff „Ausgleichsleistung“ werden aufgrund der Neukonzeption des Systems durch die Begriffe „Gewährung von Zuschlägen“, „Erhebung von Abschlägen“ sowie „Zu- und Abschläge“ ersetzt.

Die neue Ermächtigung des Absatzes 2 Satz 4 schafft die verfassungsrechtliche Grundlage für eine nur teilweise Berücksichtigung der bergrechtlichen Förderabgabe im Rahmen der Bemessung der Finanzkraft der Länder. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 1986 (2 BvF 1, 5, 6/83, 1/84 und 1, 2/85) musste der Gesetzgeber aufgrund der gegebenen Verfassungslage dem Verfassungsgebot der vollen Berücksichtigung der bergrechtlichen Förderabgabe im Länderfinanzausgleich so schnell und so weitgehend wie möglich Geltung verschaffen. Das Bundesverfassungsgericht stellte in dieser Entscheidung fest, dass sich nur so vermeiden lasse, dass andere Länder, die infolge der Nicht- oder nur teilweisen Einbeziehung der bergrechtlichen Förderabgabe höhere Ausgleichsleistungen zu erbringen haben, in verfassungswidriger Weise ungerechtfertigt belastet werden (BVerfGE 72, 330 [411 f.]). Absatz 2 Satz 4 bestimmt nunmehr jedoch ausdrücklich, dass die bergrechtliche Förderabgabe zukünftig mit nur einem Teil ihres Aufkommens berücksichtigt werden kann.

Absatz 2 Satz 5 entspricht dem bisherigen Absatz 2 Satz 3. Die verfassungsrechtliche Grundlage für die Gewährung von allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen bleibt daher unverändert.

Die oben beschriebenen Änderungen knüpfen an die bisherige Rechtslage an. Auch bei der Ermittlung und dem Ausgleich der Finanzkraft kann den abstrakten Mehrbedarfen von Stadtstaaten und Flächenländern mit besonders geringer Siedlungsdichte durch eine Modifikation der Einwohnerzahlen, wie es das Bundesverfassungsgericht mehrfach bestätigt hat (BVerfGE 72, 330; 86, 148), wie vor der Neuregelung Rechnung getragen werden.

Durch die in Absatz 2 Satz 6 eingeführte Regelung wird die verfassungsrechtliche Grundlage für die Gewährung einer neuen Kategorie von Bundesleistungen geschaffen, die neben die bisherigen allgemeinen und die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen tritt. Zum einen wird durch die neu eingeführte Regelung die Möglichkeit eines zusätzlichen Ausgleichs der unterschiedlichen gemeindlichen Steuerkraft geschaffen. Mit der Formulierung „besonders geringe Steuerkraft“ wird klargestellt, dass diese Gemeindesteuerkraftzuweisungen nur bei einer – gemessen an Einwohneranteilen – besonders ausgeprägten kommunalen Steuerkraftschwäche in Betracht kommen können. Des Weiteren wird mit Satz 6 eine Zuweisung eingeführt, die an der Verteilungsstruktur der Forschungsförderung nach Artikel 91b GG orientiert ist (Zuweisung zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungsausgleich). Leistungsschwachen Ländern, deren Anteil an den Fördermitteln nach Artikel 91b GG ihre Einwohneranteile unterschreiten, kann mit dieser Zuweisung ein kompensierender Ausgleich gewährt werden. Beiden Zuweisungen ist gemein, dass sie unabhängig von den Maßstäben des Finanzausgleichs nach Absatz 2 Satz 1 bis 3 gewährt werden. Damit wird insbesondere klargestellt, dass insoweit das Nivellierungs- und Übernivellierungsverbot nicht gemessen an der Finanzkraft nach Absatz 2 Satz 1 bis 3 gelten.

Zu Nummer 6 (Artikel 108)

Durch Ergänzung des Artikels 108 Absatz 4 GG um Satz 3 wird klargestellt, dass die Gesetzgebungskompetenz des Bundes bzgl. des Zusammenwirkens von Bund und Ländern im Bereich der Informationstechnik in der Steuerverwaltung auch die Möglichkeit umfasst, Mehrheitsentscheidungen, die alle Länder binden, bundesgesetzlich

vorzusehen. Das betrifft sowohl das Zusammenwirken bei der Entwicklung als auch beim Einsatz von automatischen Einrichtungen in der Steuerverwaltung. Durch Bezugnahme auf Satz 1 ist auch hier Voraussetzung, dass der Vollzug der Steuergesetze dadurch erheblich verbessert oder erleichtert wird. Zusätzlich zu den bereits nach Satz 1 möglichen Mehrheitsentscheidungen im Kreise des Bundes und aller Länder erlaubt Satz 3 die bundesgesetzliche Verankerung von Mehrheitsentscheidungen in weiterem Umfang, z. B. indem ein kleiner Kreis aus Bund und einer begrenzten Anzahl an Ländern Mehrheitsentscheidungen trifft, die zugunsten und zulasten aller Länder Geltung entfalten.

Absatz 4a Satz 1 schafft eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage, die es im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern ermöglicht, durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates ein Zusammenwirken ihrer Landesfinanzbehörden und eine Übertragung von Zuständigkeiten einer Landesfinanzbehörde auf Landesfinanzbehörden eines oder mehrerer Länder zu regeln. Voraussetzung ist, dass der Vollzug der Steuergesetze dadurch erheblich verbessert oder erleichtert wird. Da das Einvernehmen mit den betroffenen Ländern erforderlich ist, wird der Verwaltungshoheit der Länder Rechnung getragen. Die Möglichkeit der Länder, entsprechende Kooperationen und Zuständigkeitsübertragungen durch Vereinbarung untereinander zu regeln, bleibt unberührt. Satz 2 sieht vor, dass das Bundesgesetz auch die Frage der Kostentragung infolge des Zusammenwirkens oder der Aufgabenübertragung in Bezug auf die betroffenen Länder regeln kann.

Zu Nummer 7 (Artikel 109a)

Absatz 2 schafft die verfassungsrechtliche Voraussetzung dafür dass der Stabilitätsrat ab dem Jahr 2020 jährlich prüfen kann, ob die Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 GG zur Begrenzung der Kreditaufnahme seitens des Bundes und der einzelnen Länder eingehalten werden. Die Aufgaben des Stabilitätsrates werden auch erweitert mit Blick auf die Verpflichtung Deutschlands, die Vorgaben des präventiven Arms des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag) einzuhalten. Die Überprüfung orientiert sich an den Kriterien und den Verfahren, die die Rechtsakte aufgrund des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union den Mitgliedern der Eurozone für die Einhaltung des Prinzips „annähernd ausgeglichener oder einen Überschuss aufweisender Haushalte“ vorgeben.

Zu Nummer 8 (Artikel 114)

Artikel 114 Absatz 1 Satz 2 GG ermächtigt den Bundesrechnungshof, im Rahmen der ihm obliegenden Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes hinsichtlich der zweckentsprechenden Verwendung von Bundesmitteln im Bereich von Mischfinanzierungstatbeständen (Artikel 91a, 91b, 104b, 104c und 125c GG) auch Erhebungen bei den mit der Mittelbewirtschaftung beauftragten Dienststellen der Landesverwaltung durchzuführen. Eine Prüfung der Landesverwaltung ist damit nicht verbunden. Dadurch soll der Bundesrechnungshof verbesserte Möglichkeiten erhalten, um die notwendigen Erkenntnisse für die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der vom Bund den Ländern bereitgestellten Finanzierungsmittel zu gewinnen sowie die mit der Zuweisung der Bundesmittel an die Länder intendierten gesamtstaatlichen Zielsetzungen zu erreichen. Bei den Mischfinanzierungstatbeständen im Sinne des Absatzes 2 finanziert der Bund Länderaufgaben mit. Es handelt sich mithin nicht um die Wahrnehmung von Bundesaufgaben, bei denen der Bund eine Verwaltungskompetenz besitzt, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bereits akzessorische Prüfungs- und Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes vermittelt. Nicht erfasst ist damit auch das Zusammenwirken von Bund und Ländern bzw. Kommunen im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach Artikel 91e GG, da diese Vorschrift die grundsätzliche Trennung der Zuständigkeiten von Bund, Ländern und Kommunen durchbricht und dem Bund sowie dem Bundesrechnungshof in diesem Bereich bereits nach geltender Rechtslage eine Finanzkontrolle ermöglicht (vgl. auch BVerfGE 137, 137 [150 ff.]). Die Erhebungen sind im Benehmen mit den jeweils zuständigen Landesrechnungshöfen vorzunehmen, um eine Doppelung von Erhebungen vor Ort zu vermeiden. Das Benehmen wird entsprechend der bewährten Praxis bei der gemeinsamen Prüfung gemäß § 93 Absatz 1 BHO herbeigeführt.

Zu Nummer 9 (Artikel 125c)

Die Änderung in Absatz 2 dient der Umsetzung des Beschlusses der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern vom 14. Oktober 2016 zur dauerhaften Fortführung der Finanzhilfen des Bundes für Seehafenlasten und der Bundesprogramme nach dem § 6 Absatz 1 GVFG. Die Finanzhilfen für die besonderen Programme nach § 6 Absatz 1 des GVFG sowie die Finanzhilfen nach dem Gesetz über Finanzhilfen des Bundes

nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes an die Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen sowie Schleswig-Holstein für Seehäfen vom 20. Dezember 2001 sind auf der Grundlage des außer Kraft getretenen Artikels 104a Absatz 4 GG in der bis zum 1. September 2006 geltenden Fassung geschaffen worden und gelten gemäß der Übergangsvorschrift des Artikels 125c GG befristet bis längstens zum Jahr 2019 fort. Eine Fortführung der Finanzhilfen für Seehafenlasten als Finanzhilfe nach dem geltenden Artikel 104b ist mangels Gesetzgebungsbefugnis des Bundes nicht möglich. Beim GVFG-Bundesprogramm besteht zwar eine Gesetzgebungsbefugnis nach Artikel 74 Absatz 1 Nr. 23 GG, eine dauerhafte gesetzliche Fortführung ist jedoch wegen der Bestimmung über die degressive und befristete Ausgestaltung von Finanzhilfen in Artikel 104b Absatz 2 Satz 2 und 3 GG nicht möglich. In Absatz 2 Satz 2 wird daher nunmehr bestimmt, dass die Finanzhilfen bis zu ihrer Aufhebung fortgelten. Für die Regelungen im Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz sind Änderungen ab dem 1. Januar 2025 zulässig.

Zu Nummer 10 (Artikel 143d)

Gemäß dem neuen Absatz 4 kann der Bund den Ländern Bremen und Saarland ab dem 1. Januar 2020 angesichts ihrer im Vergleich zu den übrigen Ländern besonders schwierigen Haushaltslage Sanierungshilfen gewähren. Sie sollen es den Ländern ermöglichen, die Vorgabe eines strukturell ausgeglichenen Haushalts gemäß Artikel 109 Absatz 3 einzuhalten und die Ursachen für die fehlende Fähigkeit zur eigenständigen Einhaltung dieser Vorgaben zu überwinden. Dafür sind unter anderem ein Abbau der übermäßigen Verschuldung sowie Maßnahmen zur Stärkung und Stabilisierung der Wirtschafts- und Finanzkraft erforderlich. Die Gewährung der Hilfen ist mit Blick auf den Grundsatz der föderalen Gleichbehandlung im Zeitablauf an das Fortbestehen der im Vergleich zu den übrigen Ländern besonders schwierigen Haushaltslage geknüpft. Das Nähere wird in einem Bundesgesetz geregelt, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Zu Nummer 11 (Artikel 143e, Artikel 143f und Artikel 143g)

Zu Artikel 143e

Absatz 1 Satz 1 ordnet als Übergangsvorschrift in Abweichung von Artikel 90 Absatz 2 GG die Fortgeltung der Auftragsverwaltung für die Bundesautobahnen bis zu einer bestimmten Frist an. Satz 2 normiert die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Umwandlung der Auftragsverwaltung in Bundesverwaltung sowohl für den Fall der Bundesautobahnen (Artikel 90 Absatz 2 GG) als auch für den Fall der sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs auf Antrag eines Landes (Artikel 90 Absatz 4 GG). Hiermit wird der Bund in der entsprechenden Übergangsphase ermächtigt, durch Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates die Entflechtung der Verwaltungsaufgaben und den Übergang der Personal- und Sachmittel durch Übergangsvorschriften zu ordnen.

Nach Absatz 2 übernimmt auf Antrag eines Landes, der bis zum 31. Dezember 2018 zu stellen ist, der Bund verpflichtend die sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs, soweit sie im Gebiet dieses Landes liegen, mit Wirkung zum 1. Januar 2021 in Bundesverwaltung. Hierdurch wird von der Regelung in Artikel 90 Absatz 4 insoweit zeitlich befristet abgewichen, als die Bundesregierung den Antrag nicht nach ihrem Ermessen ablehnen kann.

Zu Artikel 143f

Artikel 143f GG sieht ein bedingtes Außerkrafttreten des Artikels 143d GG, des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern sowie sonstiger auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 2 GG in seiner ab dem 1. Januar 2020 geltenden Fassung erlassener Gesetze vor, wenn nach dem 31. Dezember 2030 mögliche Verhandlungen zwischen Bund und Ländern keine Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen festlegen. Artikel 107 Absatz 2 GG wäre von einem etwaigen Außerkrafttreten nicht erfasst. Das Außerkrafttreten wird an den Eintritt einer tatsächlichen Bedingung geknüpft. Nach 2030 müssen die Bundesregierung oder gemeinsam mindestens drei Länder Verhandlungen über eine Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen verlangt haben und es darf innerhalb von fünf Jahren nach Fristbeginn keine gesetzliche Neuordnung in Kraft getreten sein.

Die Frist von fünf Jahren beginnt mit Notifikation des Verlangens beim Bundespräsidenten. Der Tag des Außerkrafttretens ist vom Bundespräsidenten im Bundesgesetzblatt bekannt zu machen. Diese Bekanntmachung dient dazu, dass das an den Bedingungseintritt geknüpfte Außerkrafttreten nicht unklar bleibt.

Zu Artikel 143g

Die Vorschrift enthält eine Übergangsregelung, mit der die Anwendbarkeit von Artikel 107 GG in der bisher geltenden Fassung für die Steuerertragsverteilung, den Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen bis zum 31. Dezember 2019 sichergestellt wird.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 953. Sitzung am 10. Februar 2017 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Die maßgeblichen Regelungen zum bundesstaatlichen Finanzgefüge treten mit Ablauf des Jahres 2019 außer Kraft. Infolgedessen ist für die Zeit ab dem Jahr 2020 eine entsprechende Neuregelung erforderlich. Hierzu haben die Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern nach umfangreichen Verhandlungen mit Beschluss vom 14. Oktober 2016 eine grundsätzliche Einigung erzielt. Danach sollen zum einen die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern auf eine neue Grundlage gestellt werden, insbesondere durch die Integration des bisherigen Länderfinanzausgleichs in die Umsatzsteuerverteilung. Zum andern enthält die Einigung Maßnahmen zur Verbesserung der Aufgabenerledigung im Bundesstaat.
- b) Die beiden vorliegenden Gesetzentwürfe in den Drucksachen 769/16 und 814/16 dienen der Umsetzung des Beschlusses der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern vom 14. Oktober 2016. Der Bundesrat begrüßt die beiden Vorlagen und sieht darin eine gute Grundlage für das Gesetzgebungsverfahren.
- c) Der Bundesrat erkennt in den Vereinbarungen eine ausgewogene Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzgefüges, die einen fairen Interessenausgleich zwischen allen Beteiligten darstellt. Er unterstreicht, dass Bund und Länder durch die Vereinbarungen ihre Handlungsfähigkeit im solidarischen Föderalismus unter Beweis gestellt haben. Die Neuregelung der föderalen Finanzbeziehungen sorgt für Planungssicherheit mit Blick auf die Gestaltung der Haushalte von Bund und Ländern und unterstützt eine auch in finanzieller Hinsicht nachhaltige Politik.
- d) Gleichwohl ist der Bundesrat der Auffassung, dass der zwischen den Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern gefundene Kompromiss in den Vorlagen nicht in allen Punkten präzise umgesetzt wird. Er bittet daher die Bundesregierung im weiteren Gesetzgebungsverfahren dafür Sorge zu tragen, dass die Gesetzentwürfe entsprechend den nachfolgenden Ausführungen und Vorschlägen angepasst werden, um damit die Umsetzung des Beschlusses von Bund und Ländern gemäß den Vereinbarungen zu bewirken.

2. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat weist darauf hin, dass der Begründungsteil des Gesetzentwurfs an verschiedenen Stellen die Veränderungen gegenüber dem Referentenentwurf nicht vollständig nachzeichnet.

Dies gilt z. B. für die Begründung hinsichtlich der Änderungen zum Artikel 104b GG. So beschränkt sich Artikel 104b Absatz 3 Satz 2 GG (neu) vereinbarungsgemäß auf die Regelung, dass die Einzelheiten der nach Satz 1 vorgesehenen Unterrichtung über die Durchführung der Maßnahmen im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern vereinbart werden sollen. Im Referentenentwurf hieß es hingegen noch, die Bundesregierung könne zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung u. a. Bericht und Vorlage der Akten verlangen und Erhebungen bei allen Behörden durchführen.

Die Gesetzesbegründung zur Ergänzung im Absatz 3 vollzieht die Abkehr vom Regelungsgehalt des Referentenentwurfs indes nicht mit. Hier ist weiterhin davon die Rede, dass die mit den Ländern zu treffende

Vereinbarung „zum Beispiel die Verständigung über die Vorlage von Akten oder über eine Erhebung bei mit der Bewirtschaftung der Mittel beauftragten Stellen“ ermögliche.

Die Liste entsprechender Beispiele ließe sich fortsetzen. Der Bundesrat stellt daher fest, dass der Begründungsteil des vorliegenden Gesetzesentwurfes für eine spätere Interpretation des Grundgesetzes im Lichte der in diesem Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen nicht abschließend aussagekräftig sein kann.

3. Zu Artikel 90 GG allgemein

- a) Der Bundesrat betont, dass zwar das zivilrechtliche Eigentum nach Artikel 90 des Grundgesetzes im Entwurf dem Bund zugeordnet wird und somit die Veräußerung von Gesellschaftsanteilen an der Gesellschaft an Private ausgeschlossen bleibt, damit aber die Möglichkeit nicht ausgeschlossen wird, Nutzungsrechte in großem Umfang auf die Gesellschaft zu übertragen. Der Bundesrat hält es daher für notwendig, alle Fragen der Beteiligung Privater an der künftigen Finanzierung von Bundesfernstraßen im Gesetz klar zu regeln.
- b) Der Bundesrat nimmt das Anliegen des Bundes zur Kenntnis, in großem Umfang private Investitionen auf Projektebene mit der Maßgabe größerer Wirtschaftlichkeit mobilisieren zu wollen. Hierfür soll der Bund mit dem Gesetz ermächtigt werden, durch die Änderung des Fernstraßenbaufinanzierungsgesetzes ÖPP-Projekte an private Investoren zu vergeben. Zur Sicherung des staatlichen Einflusses darf die Einbeziehung Privater grundsätzlich hinsichtlich Bau oder Betrieb nicht für das Gesamtnetz oder Teilnetze der Bundesautobahnen oder der sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs erfolgen, eine Laufzeit von 30 Jahren nicht überschreiten und muss der Maßgabe der Wirtschaftlichkeit verpflichtet sein. Entsprechende Regelungen sind festzulegen.
- c) Der Bundesrat fordert, im Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes sicherzustellen, dass bei einer Zuordnung von Schulden zur Bundesfernstraßengesellschaft eine Überschuldung der Gesellschaft ausgeschlossen werden kann. Eine zu weitgehende Verschuldung bzw. eine Überschuldung würde auch die Finanzierung anderer Verkehrsträger und damit die Gesamtfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur gefährden. Aus haushalts- und verkehrspolitischer Sicht muss deshalb bereits jetzt eine Obergrenze der Verschuldung festgelegt werden. Die Gesellschaft darf Schulden nur für Investitionen und für kurzfristige Zwischenfinanzierungen aufnehmen. Nur so kann der für die Daseinsvorsorge unabdingbare politische Handlungsspielraum in Bund und Ländern bei der Gestaltung, Entwicklung und Vernetzung der öffentlichen Infrastruktur sowie bei deren Erhalt und Sanierung wirksam gewahrt werden.
- d) Der vorliegende Gesetzentwurf enthält bisher keine Gewährung einer Staatsgarantie für die Kapitalaufnahme. Bei der Beteiligung Privater sollte der Bund ergänzend in Artikel 90 des Grundgesetzes eine Staatshaftung für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft aufnehmen (Finanzierungsprivatisierung nur mit Staatsgarantie), um so eine günstige Kreditaufnahme gewährleisten zu können. Der Bundesrat formuliert die deutliche Sorge, dass ohne diese Staatsgarantie künftig Herstellung und Betrieb der Bundesautobahnen zulasten des Bundes und der Steuerzahler deutlich teurer werden, da die Gesellschaft so deutlich höhere Zinsen an die Investoren zahlen muss.
- e) Der Bundesrat fordert im weiteren Beratungsverfahren des Gesetzentwurfes sicherzustellen, dass bei Einbeziehung Privater in die Wahrnehmung von Aufgaben der Bundesverwaltung ein effektiver Einfluss des Bundes auf die Aufgabenerfüllung erhalten bleibt.

4. Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b (Artikel 90 Absatz 2 Satz 3 und 4 GG)

In Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b ist Artikel 90 Absatz 2 Satz 3 und 4 wie folgt zu fassen:

„Eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung Privater an der Gesellschaft ist ausgeschlossen. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

Begründung:

Die Änderung ist erforderlich, weil Gesellschaftsanteile als schuldrechtliche Vermögensrechte kein Eigentum im sachenrechtlichen Sinne darstellen. Es bleibt beim Ausschluss von Beteiligungen Privater.

Die Zustimmungsbedürftigkeit in Satz 4 ist erforderlich, um die Mitbestimmung der Länder bei der Ausgestaltung der Gesellschaft zu gewährleisten.

5. Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b (Artikel 90 Absatz 2a – neu – GG)

In Artikel 1 Nummer 1 ist Buchstabe b wie folgt zu fassen:

„b) Nach Absatz 1 werden folgende Absätze eingefügt:

„(2) Die Verwaltung ...< weiter wie Gesetzentwurf >...“

(2a) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, kann geregelt werden, dass ein Land auf Antrag Aufgaben der Bundesautobahnverwaltung als eigene Angelegenheit wahrnimmt.““

Folgeänderung:

In Artikel 1 Nummer 11 sind in Artikel 143e Absatz 1 Satz 2 die Wörter „Artikel 90 Absatz 2 und 4“ durch die Wörter „Artikel 90 Absatz 2, 2a und 4“ zu ersetzen.

Begründung:

Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf soll die Verwaltung der Bundesautobahnen zukünftig in Bundesverwaltung geführt werden. Verwaltung bedeutet die Ausführung der Gesetze in verwaltungsmäßiger Weise und umfasst damit auch die Planfeststellung einschließlich der Anhörungsverfahren und Plangenehmigung sowie die Entscheidung über das Entfallen von Planfeststellung und Plangenehmigung (Befreiung) für den Bau und die Änderung von Bundesautobahnen gemäß §§ 17 ff. FStrG (vgl. hierzu zum Beispiel Maunz-Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Artikel 87d, Rn. 18 zum Umfang der Luftverkehrsverwaltung, die nach Artikel 87d Absatz 1 Satz 1 GG ebenfalls in Bundesverwaltung geführt wird). Gemäß Ziffer III Nummer 5 des Beschlusses der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern vom 8. Dezember 2016 soll die Aufgabe für Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren sowie die Befreiung von diesen Verfahren von einem Land wahrgenommen werden, wenn dieses beantragt, die Aufgabe in eigener Zuständigkeit zu behalten. Im Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (vgl. BR-Drucksache 814/16) ist dementsprechend die Zuständigkeit der Länder für die Planfeststellung, Plangenehmigung und Befreiung für den Bau oder die Änderung von Bundesautobahnen auf Antrag eines Landes vorgesehen (Artikel 14, § 3 Absatz 3 FStrBAG).

Zur Umsetzung der unstrittigen Regelungsabsicht ist im Grundgesetz eine Öffnungsklausel erforderlich, damit die Aufgabe der Verwaltung der Bundesautobahnen verfassungsrechtlich zulässig von den Ländern, die dies beantragen, weiterhin wahrgenommen oder zu einem späteren Zeitpunkt übernommen werden kann. Zugleich soll bestimmt werden, dass das jeweilige Land diese Aufgabe als eigene Angelegenheit erfüllt. Zu diesem Zweck soll in Artikel 90 GG – durch Einfügung eines neuen Absatzes 2a – eine entsprechende Öffnungsklausel aufgenommen werden.

Im Übrigen handelt es sich um redaktionelle Folgeänderungen.

6. Zu Artikel 1 Nummer 2 (Artikel 91c GG)

Der Bundesrat begrüßt den Entwurf als geeignete Grundlage für die gesetzliche Regelung des übergreifenden informationstechnischen Zugangs zu den Verwaltungsdienstleistungen von Bund und Ländern. Der Portalverbund soll es den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen erleichtern, die über das Internet von Bund und Ländern angebotenen Verwaltungsleistungen aufzufinden, um so den Zugang zu den

Leistungen zu verbessern, die dann über das Portal des jeweiligen Landes oder des Bundes und über interoperable Servicekonten abgewickelt werden. In dieser Zwecksetzung finden die Regelung und deren materieller und formeller Kompetenzgehalt ihren Grund und ihre Grenze. Die auf der Grundlage der Kompetenzregelung einfachgesetzlich zu regelnde Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern muss sich vor allem daran messen lassen, inwieweit sie die Potenziale der Digitalisierung noch stärker nutzt, um den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an den Zugang zu und an die Erbringung von Verwaltungsleistungen gerecht zu werden.

Begründung

Mit der Stellungnahme soll die von der Bundesregierung vorgenommene Begründung für die Grundgesetzänderung vervollkommen werden, um die Argumentationsgrundlage für eine spätere Auslegung des Verfassungsrechts wie auch des einfachen Rechts, insbesondere im Hinblick auf das parallel laufende Gesetzgebungsverfahren zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Bundratsdrucksache 814/16, Artikel 9, Onlinezugangsgesetz – OZG), zu verbessern.

Auslegungen werden bei der späteren Rechtsanwendung erforderlich bleiben. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum OZG wird der Schwerpunkt darauf gelegt, die Beteiligungsrechte der Länder zu sichern. Die weiteren Regelungen unterliegen bei der späteren Rechtsanwendung einem Auslegungsbedürfnis, welches durch die Stellungnahme zum zugrundeliegenden Artikel 91c des Grundgesetzes klarer definiert wird.

7. Zu Artikel 1 Nummer 4 (Artikel 104c GG)

Der Bundesrat stellt fest, dass der Begründungsteil des vorliegenden Gesetz-entwurfs für eine spätere Interpretation des Grundgesetzes im Lichte der in diesem Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen nicht abschließend aussagekräftig sein kann. Maßgeblich dafür, wie die Auswahl der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände) zu treffen ist, ist der Gesetzeswortlaut. Der Bundesrat geht daher davon aus, dass die Auswahl der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände) allein den Ländern obliegt.

Begründung

Absatz 2 Satz 2 der vorliegenden Einzelbegründung zu Artikel 1 Nummer 4 (Artikel 104c) erläutert den Gesetzestext unzutreffend. Es gibt in den Ländern bereits heute länderspezifische, an ihren jeweiligen finanzrechtlichen Rahmenbedingungen ausgerichtete Auswahlkriterien, die zum Teil auch durch verfassungsgerichtliche Urteile bestätigt wurden. Eine Veränderung dieser Auswahl aufgrund von Vorgaben des Bundes würde Zweifel an den bisherigen Kriterien hervorrufen und zu unterschiedlichen Definitionen von Finanzschwäche innerhalb eines Landes führen. Dies wäre auch mit Risiken für künftige verfassungsgerichtliche Verfahren verbunden.

8. Zu Artikel 1 Nummer 7 (Artikel 109a GG)

Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich die beabsichtigte Stärkung des Stabilitätsrates. Die Umsetzung der vereinbarten Überwachung der Einhaltung der grundgesetzlichen Schuldenregel durch Bund und Länder durch den Stabilitätsrat bedarf allerdings noch der weiteren inhaltlichen Konkretisierung. Er weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sich der statistische und institutionelle Rahmen, der die Einhaltung der Verpflichtungen Deutschlands aus dem Europäischen Fiskalvertrag und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt sicherstellen soll, in wesentlichen Elementen von dem verfassungsrechtlichen Neuverschuldungsverbot des Artikels 109 Absatz 3 GG unterscheidet. Die nationale Schuldenregel weicht sowohl hinsichtlich der zu überwachenden Kennziffer als auch hinsichtlich der Erhebungseinheit von der europäischen Schuldenregel ab. Vor diesem Hintergrund stellt der Bundesrat fest, dass entgegen der Formulierung in der Begründung zu dem vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung die Einhaltung der nationalen Schuldenregel nicht ohne weiteres geeignet ist, die Einhaltung auch der europäischen Vorgaben abzusichern.

Der Bundesrat bittet daher im weiteren parlamentarischen Verfahren um Klarstellung, dass

- das noch zu entwickelnde Verfahren zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse der verfassungsrechtlich garantierten Haushaltsautonomie der Länder Rechnung trägt und länderspezifische Besonderheiten (z. B. die Ausgestaltung der Konjunkturkomponente des Artikels 109 GG, landesrechtliche Regelungen zur Aufschiebung bewilligter Anschlussfinanzierungen durch vorhandene liquide Mittel, die Berücksichtigung von Entnahmen aus/Zuführungen an Rücklagen und finanziellen Transaktionen und weitere mit den Vorgaben des Grundgesetzes vereinbarte landesrechtliche Regelungen) in angemessener Weise berücksichtigt;
- die Aufgabe der Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse nach Artikel 109 Absatz 3 GG aus Gründen der Transparenz sowie Verfahrenseffizienz ausschließlich durch den Stabilitätsrat wahrgenommen und eine Übertragung von Kontrollbefugnissen auf andere Institutionen nicht vorgesehen wird und
- eine Übertragung des im Stabilitäts- und Wachstumspakt für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union festgelegten Überwachungs- und Sanktionsprozedere auf die Ebene von Bund und Ländern ausdrücklich nicht beabsichtigt ist.

Im Übrigen stellt der Bundesrat fest, dass Deutschland den aus den Vorgaben des präventiven Arms des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes und dem Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag) resultierenden Verpflichtungen bereits im Zuge der innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags Rechnung getragen hat. Durch die Änderungen der §§ 2, 6 und 7 Stabilitätsratsgesetz sowie des § 51 Absatz 2 Haushaltsgrundsätzegesetz wurde hierzu ein eigenständiges Überwachungssystem eingeführt, das die Einhaltung der entsprechenden Vorgaben durch Deutschland sicherstellt. Dabei wurden auch bereits entsprechende Verfahrensregelungen festgelegt.

9. Zu Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe b (Artikel 125c Absatz 2 GG)

In Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe b sind in Artikel 125c Absatz 2 Satz 3 nach dem Wort „Bundesgesetz“ die Wörter „, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf,“ einzufügen.“

Begründung:

Die Länder begrüßen, dass mit der vorgesehenen Neufassung des Artikels 125c Absatz 2 Satz 2 gemäß Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe a der Vorlage der Bundesregierung der Beschluss aus der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016, wonach das Bundesprogramm GVFG dauerhaft fortgeführt wird, im Grundgesetz verankert wird. Damit wird die Voraussetzung geschaffen, dass den Ländern für bedeutsame Verkehrsinvestitionen der Gemeinden dauerhaft rd. 333 Mio. Euro im Jahr zur Verfügung stehen werden.

Im Hinblick auf den hohen Investitionsbedarf in den Ländern im Bereich des ÖPNV und die oftmals längerfristige Vorbereitungs-, Planungs- und Bauzeit der Maßnahmen ist ein hohes Maß an Verlässlichkeit und Sicherheit für Länder und Gemeinden geboten, dass diese Mittel nachhaltig fließen. Es ist daher definitiv auszuschließen, dass ab dem 1. Januar 2025 eine Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes gegen die Interessen der Länder erfolgen könnte. Aus Sicht der Länder ist deshalb unverzichtbar, eine entsprechende Ergänzung des Textes zu Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe b im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorzunehmen.

10. Zu Artikel 1 Nummer 11 (Artikel 143e Absatz 2a – neu – GG)

In Artikel 1 Nummer 11 ist dem Artikel 143e folgender Absatz 2a anzufügen:

„(2a) Soweit der Bund nicht Eigentümer der Bundesautobahnen und Bundesfernstraßen ist, ist das Eigentum gemäß Artikel 90 Absatz 1 zu erwerben. Für Bundesautobahnen und sonstige Bundesstraßen des Fernverkehrs, die vor dem 3. Oktober 1990 errichtet worden sind oder innerhalb der Ortslagen verlaufen, können aufgrund eines Gesetzes mit Zustimmung des Bundesrates Ausnahmen zugelassen werden.“

Begründung:

Mit Satz 1 soll sichergestellt werden, dass der Wortlaut des Grundgesetzes der Regelungsabsicht des Bundes entspricht und mit der Eigentumsregelung nach Artikel 90 Absatz 1 kein gesetzlicher Eigentumsübergang verbunden ist. Mit Satz 2 sollen die derzeit bestehenden Ausnahmen vom Eigentum des Bundes an Bundesautobahnen und sonstigen Bundesfernstraßen erhalten bleiben.

Nach der Gesetzesbegründung soll es sich bei der Eigentumsregelung für den Bund in Artikel 90 Absatz 1 Satz 1 nur um eine Klarstellung handeln und das Eigentum nicht verändert werden (vgl. B Artikel 1 Nummer 1a, Seite 10). Die Formulierung beinhaltet jedoch nach ihrem Wortlaut einen gesetzlichen Eigentumsübergang (vgl. Sachs, in: Sachs: Grundgesetz, 6. Auflage 2011, Randnummer 11 zu Artikel 90). Mit dem gesetzlichen Eigentumsübergang würden alle entsprechenden Straßengrundstücke in das Eigentum des Bundes übergehen, auch wenn Bundesautobahnen und sonstige Bundesfernstraßen nur aufgrund von Bauberechtigungen oder Besitzzeinsweisungen gewidmet worden sind oder künftig gewidmet werden und der Grunderwerb noch nicht abgeschlossen worden ist. Zudem wäre der gesamte rückständige Grunderwerb für Bundesautobahnen und sonstige Bundesstraßen in den neuen Ländern betroffen. Auch das Eigentum an sonstigen Bundesfernstraßen in der Baulast der Gemeinden würde übergehen, wenn diese gemäß §§ 3, 5 Bundesfernstraßengesetz in Ortsdurchfahrten Baulastträger sind.

Mit Satz 2 sollen die bestehenden Ausnahmen vom Eigentum des Bundes an Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs erhalten bleiben. Es besteht gemäß § 8 Absatz 1 Verkehrsflächenbereinigungsgesetz (VerkFlBerG) kein Erwerbsrecht des Bundes für Bundesfernstraßen, die vor dem 3. Oktober 1990 errichtet worden sind. Des Weiteren sind Gemeinden, die gemäß §§ 3, 5 Bundesfernstraßengesetz Straßenbaulastträger für Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen sind, derzeit Eigentümer der Straßengrundstücke. Daran soll sich nichts ändern.

