

Stellungnahme des Bundesrates

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

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 Verwaltungsdienstleistungen 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 (Bundesratsdrucksache 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 Bauerlaubnissen oder Besitzeinweisungen 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.