

Entschließungsantrag

**der Abgeordneten Ernst Burgbacher, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger,
Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP**

**zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
– Drucksachen 16/813, 16/2010, 16/2069 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

**(Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b,
105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c)**

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. a) Der föderale Bundesstaat Bundesrepublik Deutschland bedarf der grundlegenden Reform. Eine Föderalismusreform ist seit Jahren das wichtigste und umfassendste Projekt zur Umgestaltung unserer Verfassungsstrukturen, damit sie einerseits den Anforderungen an die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung in der Europäischen Union gerecht werden und andererseits den Grundsätzen der Subsidiarität, Effizienz und Transparenz bei der Kompetenzverteilung besser Rechnung tragen. Die geltenden Verfassungsbestimmungen haben zu einem Anstieg der Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen durch den Bundesrat geführt, die Verantwortlichkeit für gesetzliche Bestimmungen und ihre Ausführung vermischt und Politik für den Bürger zunehmend unverständlich und schwer nachvollziehbar erscheinen lassen.
- b) Die von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD vorgelegten Gesetzentwürfe zur Änderung des Grundgesetzes enthalten einige richtige Ansätze zur Modernisierung der föderalen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland. In einigen Bereichen ist die Weichenstellung falsch und bedarf der Korrektur. Einige wichtige Elemente einer Föderalismusreform fehlen wie die Neuordnung der Finanzbeziehungen und die Neugliederung des Bundesgebietes.
- c) Der Deutsche Bundestag hatte nach einer umfassenden Anhörung nicht ausreichend Zeit, sich insgesamt mit der Föderalismusreform und dem Begleitgesetz zu befassen. Beratungen fanden überwiegend außerhalb der parlamentarischen Gremien und ohne Beteiligung von Vertretern der Oppositionsfraktionen statt. Dies entspricht nicht der Bedeutung einer umfassenden Verfassungsreform, die die Weichen für die nächsten Jahrzehnte stellen soll. Der Deutsche Bundestag hält Korrekturen an den

vorgelegten Gesetzentwürfen der CDU/CSU und SPD für dringend notwendig, damit die Reform auch gelingen kann.

- d) Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass die Rahmengesetzgebung im Grundgesetz abgeschafft werden soll. Er hält die Änderung des Artikels 84 des Grundgesetzes (GG) für richtig, um die Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen durch den Bundesrat deutlich zurückzuführen, und unterstützt auch die Einführung einer allgemeinen Haftungsregelung zwischen Bund und Ländern bei Verletzung supranationaler Verpflichtungen durch Ergänzungen des Artikels 104a GG. Die erstmalige Einführung eines nationalen Stabilitätspakts zur Erfüllung von Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Entscheidungen der Europäischen Gemeinschaft durch Ergänzung von Artikel 109 Abs. 5 GG trägt der Stellung der Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union als föderaler Bundesstaat endlich Rechnung. Auch die Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbssteuer durch die Länder in Artikel 105 Abs. 2a Satz 2 GG ist richtig, auch wenn es sich nur um einen kleinen Baustein einer Neuordnung der Finanzverfassung des Grundgesetzes handelt.
- e) Diesen positiven Veränderungen stehen deutliche Nachteile gegenüber. Anstelle der bisherigen Rahmengesetzgebung wird eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz mit komplizierten Abweichungsrechten der Länder und Rückholrechten des Bundes (so genannte Ping-Pong-Gesetzgebung) eingeführt. Dadurch gibt es nicht mehr Entflechtung, sondern mehr Unübersichtlichkeit. Hinzu kommt eine Sechsmonatsklausel für das Inkrafttreten von Bundesgesetzen in diesem Bereich. Das entwertet jegliches Bundesgesetz, schwächt den Deutschen Bundestag und führt zu Rechtsunsicherheit. Diese Ausgestaltung der Abweichungsgesetzgebungskompetenz, die besonders die Bereiche Umwelt, Raumordnung und Hochschule betrifft, führt zur Rechtsunsicherheit, unübersichtlichen Rahmenbedingungen und damit zur Verunsicherung von Investoren.
- f) Die Europatauglichkeit des Grundgesetzes wird nicht ausreichend hergestellt. Der in den 90er Jahren eingeführte Artikel 23 Abs. 6 GG hat sich als nicht sehr europatauglich erwiesen und schwächt die Wahrnehmung der Interessen der Bundesrepublik Deutschland in den Gremien der Europäischen Union. Aus diesen Erfahrungen muss die Konsequenz gezogen werden, diese Bestimmung des Grundgesetzes aufzuheben und nicht, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, etwas einzuschränken. Das alleinige Vertretungsrecht der Länder in der Europäischen Union auf den Gebieten Kultur, schulische Bildung und Rundfunk ist keine Verbesserung der derzeitigen Rechtslage und tatsächlichen Situation. Die meisten Experten waren in der Anhörung der Auffassung, dass die Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union ihre Interessen am besten wahrnehmen kann, wenn dies kontinuierlich mit einer Stimme für die ganze Bundesrepublik Deutschland erfolgt und nicht ständige Rotation unter den Ländervertretungen eine kontinuierliche Wahrnehmung der Interessen der Bundesrepublik Deutschland stark erschwert.
- g) In einigen Bereichen wird zu Recht die Gesetzgebungskompetenz auf die Länder übertragen. Für den Strafvollzug und das öffentliche Dienstrecht hält der Deutsche Bundestag dies für falsch. Mehr als 100 Jahre musste Deutschland nach seinem Strafgesetzbuch und der Strafprozessordnung auf ein einheitliches Strafvollzugsgesetz warten, das 1976 mit den Stimmen aller Parteien nach jahrzehntelanger Diskussion verabschiedet wurde. Diese Rechtseinheit innerhalb Deutschlands, aber auch die systematische sachlich gebotene Einheit von materiellem Recht, Verfahrens- und Vollzugsrecht soll nun aufgelöst werden. Für die Verwirklichung des

Vollzugsziels der Resozialisierung und damit des Rückfallrisikos ist eine bundeseinheitliche Durchsetzung wichtig.

- h) Der Deutsche Bundestag hält auch die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz in den Bereichen von Besoldung, Versorgung und Laufbahnwesen der Landes- und Gemeindebeamten auf die Länder für falsch und plädiert für eine Beibehaltung des derzeitigen Rechtszustands. Das bestehende verfassungsrechtliche Kompetenzgefüge, insbesondere die mit der Einführung der konkurrierenden Gesetzgebung in das Grundgesetz 1971 geschaffene Rechtseinheit zwischen Bund und Ländern im Bereich der Besoldung und Versorgung der Beamten hat sich bewährt. Eine Reföderalisierung birgt die Gefahr eines erneuten Auseinanderfallens der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen mit negativen Folgen für die Motivation und Leistungsbereitschaft des beamteten Personals und die bundesweit einheitliche Gewährleistung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, insbesondere von Pflichtaufgaben. Eine solche Zersplitterung liegt weder im Interesse des Bürgers noch des Zusammenhalts in der Gesellschaft. Das Grundgesetz eröffnet Bund, Ländern und Gemeinden schon heute erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten bei den Arbeits- und Bezahlungsbedingungen ihres beamteten Personals.
- i) Der Deutsche Bundestag kritisiert die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für das Heimrecht auf die Länder. Der Bereich des Heimrechts bedarf aufgrund des Bezugs zu zahlreichen zivilrechtlichen Bestimmungen einer bundeseinheitlichen Regelung. Die Verlagerung auf die Länder würde ein Mehr an Bürokratie mit sich bringen, da die Träger von Einrichtungen in verschiedenen Bundesländern nach dem jeweiligen Landesrecht zu verfahren hätten.
- j) Der Deutsche Bundestag fordert als einen Schritt zur Konsolidierung der Staatsfinanzen die Verankerung eines echten Konnexitätsprinzips im Grundgesetz nach dem Prinzip: „wer bestellt, muss auch bezahlen“. Bund und Länder dürfen die Gemeinden per Gesetz nur zu Ausgaben verpflichten, wenn auch die entsprechende Finanzierung durch den Gesetzgeber sichergestellt ist.
- k) Der Deutsche Bundestag fordert, dass das Kooperationsverbot im Bereich Bildung und Hochschule stärker gelockert wird und die Kooperation nicht von der Zustimmung aller Länder abhängig gemacht wird. Er bekräftigt die Autonomie der Hochschulen. Der Deutsche Bundestag hält die gegenseitige Anerkennung schulischer, akademischer und beruflicher Abschlüsse für notwendig.
- l) Der Deutsche Bundestag setzt sich auch für eine Korrektur der Abweichungsgesetzgebung in den Bereichen Naturschutz und Wasserhaushalt ein. Zumindest die für die im Rahmen eines Umweltgesetzbuches vorgesehene integrierte Vorhabensgenehmigung muss von einer Abweichungsmöglichkeit der Länder ausgenommen werden.
- m) Der Bund leistet einen wichtigen Beitrag zur Kulturförderung in Deutschland. In vielen Bereichen trägt der Bund – unter Beachtung der Kompetenzen der Länder und der Kommunen – Verantwortung. Die Förderbereiche reichen von der Hauptstadtkulturförderung über die Kulturförderung in den neuen Ländern, die Gedenkstättenförderung, die Finanzierung von Kunstpreisen und Festspielen bis hin zur Kulturstiftung des Bundes. Die gemeinsame Kulturförderung hat sich bewährt. Der Deutsche Bundestag spricht sich dafür aus, dass die gemeinsame Kulturförderung von Bund und Ländern erhalten bleibt.

2. a) Die öffentlichen Haushalte stecken in einer tiefen Krise. Eine Föderalismusreform verdient den Namen nur, wenn auch eine Reform der Finanzverfassung erfolgt. Der Beschluss der Bundeskanzlerin und der Regierungschefs der Länder „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung 2“ geht über eine unverbindliche Absichtserklärung nicht hinaus, bei der zudem weder Beratungsgegenstände, Beratungsabläufe noch die beabsichtigten Ergebnisse ausreichend konkretisiert sind.
- b) In diesem Jahr können bis zu elf der 16 Länder ihre Haushalte nicht mehr verfassungskonform abschließen. Der bis 2019 festgeschriebene Länderfinanzausgleich dürfte hier keine Verbesserungen bringen. Die Reform muss eine grundlegende Neuordnung der Finanzbeziehungen der Gebietskörperschaften untereinander beinhalten und eine Umwandlung des „kooperativen Föderalismus“ in einen modernen Wettbewerbsföderalismus sowie Begrenzungen von Beistandsgarantien und der Verschuldung einschließen.
- c) Im Grundgesetz ist ein Neuverschuldungsverbot für alle Gebietskörperschaften zu verankern. Dieser Schritt ist notwendig, um eine zukünftige Konsolidierung der Bundesfinanzen zu erreichen, nachdem sich die Lage der öffentlichen Haushalte in Deutschland zunehmend verschlechtert. Nur mit einem kontrollierbaren Stand der Staatsverschuldung bleiben zukünftige Generationen handlungsfähig. Ein Fortschritt ist die Einführung eines „nationalen Stabilitätspakts“ für die Aufteilung von Verpflichtungen aus EU-Rechtsakten zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin zwischen Bund und Ländern. Durch die Festschreibung des Neuverschuldungsverbots im Grundgesetz werden der Spardruck auf Bund, Länder und Gemeinden deutlich erhöht und die Haushaltsdisziplin nachhaltig verbessert.
- d) Bis zur Durchsetzung des Neuverschuldungsverbots muss eine Haftungsbeschränkung des Bundesstaats eingeführt werden. Die bundesstaatliche Solidarität darf in Zukunft nur noch innerhalb bestimmter vereinbarter Grenzen und für objektiv unvorhersehbare Notlagen gelten. Eine Vollversicherung wird ausgeschlossen. Wer den Anspruch erhebt, ein eigenständiges Bundesland zu sein, von dem kann erwartet werden, für seine Haushaltswirtschaft selbst verantwortlich zu sein. Der „Föderalismus mit beschränkter Haftung“ bietet entscheidende Vorteile: Es werden durch den Wegfall der Vollversicherung Fehlanreize beseitigt, die die Länder und den Bund in die Schuldenfalle getrieben haben. Die Haftungsbeschränkung schafft den Anreiz, Ausgaben sorgsamer zu überdenken und seine Steuerhoheit auszuweiten. Der Kreditmarkt würde die Kreditfähigkeit der Bundesländer und deren jeweilige Zinshöhe bestimmen. Durch die unterschiedliche Bewertung der Kreditfähigkeit einzelner Bundesländer würden zusätzlicher Spardruck auf die Länder ausgeübt und der Anreiz zu weiterer Verschuldung begrenzt.
- e) Die Länder müssen eine weitgehende Steuerautonomie bekommen. Die Gebietskörperschaft, der das Steueraufkommen zusteht, muss auch die Gesetzgebungskompetenz über diese Steuern erhalten. Mehr Autonomie muss ferner durch ein eigenes Zu- oder Abschlagsrecht auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer geschaffen werden. Steuerwettbewerb führt zu mehr Effizienz bei den öffentlichen Leistungen, zu Kostenersparnis und Innovation.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

eine wirkliche Föderalismusreform muss das Ziel der Entflechtung von Kompetenzen verfolgen, klare Verantwortlichkeit für Gesetzgebung regeln und zu mehr Wettbewerb zwischen den Ländern führen, um unter Berücksichtigung regionaler Unterschiede zu besten Ergebnissen für die Bürgerinnen und Bürger zu gelangen. Diesem wird die vorgelegte Föderalismusreform nicht gerecht.

Der Deutsche Bundestag lehnt deshalb die von den Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD eingebrachten Gesetzentwürfe ab und fordert eine Veränderung der bisher vorgelegten Föderalismusreform unter den oben genannten Kriterien.

Berlin, den 28. Juni 2006

Dr. Guido Westerwelle und Fraktion

