

Entschließungsantrag

**der Abgeordneten Wolfgang Wieland, Renate Künast, Fritz Kuhn, Jerzy Montag
und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

**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. Eine grundlegende Reform der bundesstaatlichen Ordnung, eine Neufassung des Grundgesetzes (GG) ist notwendig, um die Entscheidungsfähigkeit der Politik in Deutschland zu verbessern. Bund und Länder sind in Gesetzgebung und Verwaltung derart miteinander verwoben, dass beide Ebenen kaum noch eigenständig handlungsfähig sind. Dadurch wird es immer schwerer, die Verantwortung für politische Entscheidungen klar zuzuordnen. Eine echte Reform des Föderalismus müsste die Kompetenzen Bund, Ländern und Kommunen sinnvoll zuordnen, die Zuständigkeiten möglichst klar trennen und Überschneidungen vermeiden.
2. Der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD erreicht dieses Ziel nicht. Er fällt in einigen Punkten noch hinter die Kompromissvorschläge der Kommission aus der letzten Legislaturperiode zurück. Von einer großen Koalition, die von Parteien getragen wird, welche im Bundestag und im Bundesrat über die $\frac{2}{3}$ -Mehrheit verfügen, ist zu erwarten, dass sie ein Ergebnis präsentiert, das deutlich über den mühsamen Kompromiss aus der Zeit der Frontstellung zwischen beiden Häusern hinausgeht.

Neben der mangelhaften Zielerreichung bei der Entflechtung und der Reduzierung von zustimmungspflichtigen Gesetzen hat der Entwurf auch fachlich große Schwächen. In den beiden zentralen Zukunftsfeldern Bildung und Umwelt wird der Entwurf den tatsächlichen Herausforderungen in keiner Weise gerecht.

3. Das Ziel der Reform, die Zuständigkeiten zu entflechten und die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze zu reduzieren, wird nach übereinstimmender Ansicht der meisten Sachverständigen in der Anhörung des Rechtsausschusses im Gesetzesentwurf verfehlt oder nur auf komplizierten Umwegen erreicht. Im Zentrum der Expertenkritik stand dabei die Neuregelung des

Artikels 104a Abs. 4 GG, wonach die Länder Gesetzen zustimmen müssen, die sie im Auftrag des Bundes ausführen und in denen Geldleistungen oder geldwerte Sachleistungen an Dritte begründet werden. Nach Ansicht der Experten stellt dies ein neues Einfalltor für Blockaden dar, welches die Zahl der Zustimmungsgesetze sogar noch erhöhen kann. Das wird auch nach den Änderungen in letzter Minute nicht besser. Zwar wird klargestellt, dass die Zustimmungsbedürftigkeit bei Gesetzen entfällt, wenn der Bund die Kosten vollständig übernimmt. Es bleibt aber die Zustimmungsbedürftigkeit bei Sachleistungsgesetzen, da hier der Bund keine Kosten übernehmen darf. Hinzugekommen sind nun auch noch „vergleichbare Dienstleistungen“. Damit wird die Zahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze eher steigen als sinken.

Zudem machten die Sachverständigen in der Anhörung deutlich, dass das neue Modell der Abweichungsgesetzgebung, das die Rahmengesetzgebung des Bundes ersetzt, und die neue Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen nicht geeignet sind, das Wirrwarr der Zustimmungsrechte des Bundesrates zu entwirren. Vielmehr dürften sich viele Probleme noch verschärfen. Die Experten haben für viele der kritischen Punkte einleuchtende Verbesserungsvorschläge vorgelegt. Werden sie nicht berücksichtigt, muss davon ausgegangen werden, dass im Falle einer Verabschiedung des Gesetzes in der vorliegenden Fassung die Verschränkungen von Bundestag und Bundesrat nicht aufgelöst, die Zuständigkeiten unübersichtlicher und die Verfahren bürokratischer werden.

4. Im Bildungs- und Wissenschaftsbereich führt der Entwurf zu gravierenden Negativfolgen und versagt vor den gesellschaftlichen Herausforderungen einer zunehmend wissensbasierten Ökonomie. Daran ändert auch nichts der nun gefundene Formelkompromiss. Zwar können Bund und Länder nun nicht nur bei der Forschung, sondern auch bei der Förderung (einzelner) Vorhaben der Wissenschaft „zusammenwirken“. Das ist scheinbar ein Fortschritt, weil damit auch die Unterstützung bei Personalmitteln möglich wird. Eine umfassende strukturierte Förderung der Hochschulen ist damit weiterhin nicht möglich. Die jüngste Korrektur der Koalition ist überdies erkaufte worden mit der Bestimmung, dass alle künftigen Kooperationsvereinbarungen in diesem Bereich der Zustimmung aller Länder bedürfen. Damit begründet diese Regelung neue dramatische Blockade- und Vetomöglichkeiten jedes einzelnen Landes.

Aus Gründen der Mobilität, Transparenz und Vergleichbarkeit muss außerdem die notwendige Einheitlichkeit von Hochschulzugangs- und Abschlussregelungen gewahrt bleiben. Abweichungsmöglichkeiten der Länder darf es hier nicht geben.

Der Entwurf nimmt in den genannten Feldern insgesamt verfassungsrechtlich falsche Weichenstellungen vor. Insbesondere verbietet er nach wie vor die Zusammenarbeit bei der Fortentwicklung des schulischen Bildungswesens (Ganztagsschulprogramm).

5. Im Umweltrecht verbaut der vorliegende Entwurf den Weg zu einem einheitlichen Umweltgesetzbuch, wie es seit der Zeit von Klaus Töpfer als Umweltminister immer wieder gefordert wird. Die Abweichungsrechte der Länder lassen einen Wettlauf um niedrigste Umweltstandards befürchten. Die Folge wäre eine umweltrechtliche Kleinstaaterei erster Güte. Selbst die im Koalitionsvertrag anvisierte integrierte Vorhabensgenehmigung würde verfehlt. Das geplante Umweltgesetzbuch würde seinen Namen nicht verdienen, weil es nur partiell gilt und noch nicht einmal darüber Auskunft geben kann, wo es gerade in Kraft ist oder wo Landesrecht gilt.

6. Die Befugnisse der Länderpolizeien sollten unangetastet bleiben. Das Bundeskriminalamt (BKA) braucht keine weiteren Kompetenzen. Der Umfang, in dem die Koalitionsfraktionen dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz für die Regelung der Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus zugestehen wollen, geht weit über das erforderliche Maß hinaus. Wird die neue Gesetzgebungskompetenz ausgeschöpft, wäre das BKA künftig in allen Fällen zuständig, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt. Da das beim internationalen Terrorismus der Natur der Sache nach regelmäßig der Fall ist, begründet der Entwurf der Koalitionsfraktionen praktisch eine Allzuständigkeit des BKA für die Gefahrenabwehr in diesen Fällen.

Das Versammlungsrecht allerdings muss beim Bund bleiben. Versammlungsrecht ist kein Anhängsel zum Polizeirecht, sondern im Gegenteil das Recht der Bürgerinnen und Bürger, gegen die Obrigkeit friedlich auf die Straße zu gehen.

7. Auf überwiegend sehr kritisches Echo bei den Experten stieß die Neuregelung im Artikel 23 GG zur Außenvertretung der Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union. Sie konterkariert das Ziel, die Europatauglichkeit der Verfassung zu stärken. Denn die vorgesehene Beauftragung eines Ländervertreeters/einer Ländervertreterin mit der Wahrnehmung der Verhandlungen im Rat wird die Vertretung deutscher Verhandlungspositionen nicht stärken, sondern schwächen. Vielmehr soll mit der Streichung von Artikel 23 Abs. 6 eine einheitliche Außenvertretung durch den Bund hergestellt werden. Der Wille der Länder ist hierbei maßgeblich zu berücksichtigen, sofern im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind. Der Bundesstaat kann aber nicht durch seine Glieder vertreten werden.
8. Nahezu einhellig lehnten die Sachverständigen und auch die Fachwelt vor und während der Anhörung in vielen öffentlichen Aufrufen eine Verlagerung des Strafvollzugs auf die Länder ab. Eine Ländergesetzgebung im Strafvollzug wäre ein Rückfall in die Zeit vor 1977, in der unterschiedliche Standards in den Bundesländern durch das international vorbildhafte Strafvollzugsgesetz des Bundes aufgehoben wurden. Statt den sich seither angestauten Reformbedarf aufzulösen, ein Jugendstrafvollzugsgesetz sowie ein Untersuchungshaftvollzugsgesetz zu erlassen, die Resozialisierungschancen der Strafgefangenen insgesamt zu verbessern und damit die Kriminalität zu senken, droht ein Strafvollzug der leeren Länderkassen, der letztlich auf Kosten der Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger gehen muss.
9. Für die Kompetenzverlagerung des Heimrechts an die Bundesländer haben sich in der Anhörung keine sachlich hinreichenden Argumente gezeigt, wie auch die weit überwiegende Mehrheit der ablehnenden Stellungnahmen aus der Fachwelt bezeugt hat. Zur Sicherstellung einheitlicher Verbraucherrechte, Qualitätsstandards und Lebensbedingungen, zur Vermeidung zusätzlicher Bürokratie und Sozialdumpings sowie zur adäquaten Verzahnung mit anderen bundesgesetzlichen Regelungen wie z. B. dem Elften Buch Sozialgesetzbuch bedarf es der bundeseinheitlichen Ausgestaltung des Heimrechts.
10. Die Anhörung hat ebenfalls deutlich gemacht, dass es auch weiterhin notwendig sein wird, im Neunten Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) mit Zustimmung des Bundesrates verbindliche Verfahrensregelungen vorzusehen. Das Verwaltungs- und Verfahrensrecht hat gerade im Behindertenrecht unmittelbare Auswirkungen auf die Versorgungsqualität der von Behinderung bedrohten bzw. behinderten Menschen. Sind die bundeseinheitlichen verfahrensrechtlichen Ergänzungen künftig nicht mehr möglich, können

einheitliche Lebensverhältnisse chronisch kranker und behinderter Menschen in Deutschland nicht mehr gewährleistet werden. Deshalb ist die unnötige rechtliche Schwelle in Artikel 84 Abs. 1 Satz 4 GG („Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung“) zu streichen. Auch im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe muss die Möglichkeit bundeseinheitlicher Verfahren gesichert werden, da ein gemeinsamer Rahmen von Standards und Strukturen eine Voraussetzung für die Verbesserung der Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen darstellt.

11. Aus den Reihen der Sachverständigen bei der Anhörung zur Föderalismusreform wurde die Einführung einer zentralen Steuerverwaltung unter anderem zur Erhebung der Umsatzsteuer gefordert. Der Gesetzentwurf der großen Koalition greift in diesem Bereich viel zu kurz. Der Bund muss die alleinige Verwaltungskompetenz für die Gemeinschaftssteuern erhalten und so der steuerpolitischen Kleinstaaterei ein Ende setzen. 16 unterschiedliche Landessteuerverwaltungen mit zum Teil unterschiedlichen Softwaresystemen können keine effiziente Steuererhebung garantieren. Die Länder müssen hier Kompetenzen abgeben. Das wäre ein entscheidender Schritt, das Betrugsvolumen von rund 20 Mrd. Euro zu verringern, das laut Bundesrechnungshof allein bei der Mehrwertsteuer jährlich entsteht.

II. Der Deutsche Bundestag lehnt den Gesetzentwurf ab.

Eine Prüfung des umfangreichen Reformwerks führt zu einer Gesamtablehnung des Entwurfs, weil er in den beiden zentralen Zukunftsfeldern Bildung und Umwelt den Zukunftsherausforderungen in keiner Weise gerecht wird.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

bis zum 1. Oktober 2006 ein Gesetzespaket vorzulegen, das den Bedenken der Sachverständigen Rechnung trägt, und für die parlamentarische Debatte ausreichende Zeit zur Erörterung vorzusehen.

Berlin, den 29. Juni 2006

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion