

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Anja Hajduk, Sven-Christian Kindler, Ekin Deligöz, Britta Haßelmann, Kerstin Andreae, Katja Dörner, Özcan Mutlu, Dr. Franziska Brantner, Stephan Kühn, Dr. Valerie Wilms, Dr. Konstantin von Notz, Lisa Paus, Annalena Baerbock, Kai Gehring, Maria Klein-Schmeink, Steffi Lemke, Dr. Tobias Lindner, Beate Müller-Gemmeke, Brigitte Pothmer, Tabea Rößner, Corinna Rüffer, Dr. Gerhard Schick, Kordula Schulz-Asche, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Dr. Julia Verlinden und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 18/11131, 18/11186, 18/12588 –**

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

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1.

a) Die Bundesrepublik ist ein föderaler Rechtsstaat. Diese im Grundgesetz verankerte Grundordnung sieht einen grundsätzlichen Ausgleich zwischen Bund und Ländern in der Ausübung staatlicher Befugnisse und Erfüllung staatlicher Aufgaben vor. Zur Wahrnehmung dieser geteilten Befugnisse besteht zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern untereinander ein Finanzausgleich, der einerseits die vertikale und horizontale Aufteilung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf die Gebietskörperschaften und andererseits die Geldströme zwischen ihnen regelt. Dabei verfolgen die Bund-Länder-Finanzbeziehungen die in Artikel 106 Absatz 3 Satz 3 Nummer 2 GG festgeschriebene Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet, die zugleich das Solidaritätsprinzip begründen, das sowohl dem Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern als auch dem bislang bestehenden Ausgleich zwischen den Ländern zugrunde liegt. Die einfachgesetzliche Grundlage des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern bilden aktuell der Solidarpakt II und das 2001 beschlossene Finanzausgleichsgesetz (FAG). Die Geltung beider Regelungen endet 2019, was eine Neuregelung des Bund-Länder-Finanzausgleichs ab 2020 erforderlich macht. Zu diesem Zeitpunkt greift auch die Verpflichtung der Länder zur

Einhaltung der Schuldenbremse, die den finanziellen Handlungsspielraum innerhalb der Landeshaushalte klar begrenzt und die Dringlichkeit einer Anpassung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern an die veränderten Ausgangsbedingungen und neuen Herausforderungen zusätzlich erhöht.

b) Dem Anspruch einer bedarfs- und lösungsorientierten Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen werden weder der Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 18/11131) noch der Gesetzentwurf zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (BT-Drs. 18/11135) gerecht. Zwar ist zu begrüßen, dass zwischen Bund und Ländern eine Einigung erzielt wurde – diese bietet allen Beteiligten Planungssicherheit –, allerdings wurde die große Chance vertan, die materiellen Interessen der einzelnen Länder und des Bundes, die naturgemäß miteinander in Konflikt stehen, sachgerecht auszubalancieren, die Bundesrepublik finanzpolitisch zu entrümpeln und die richtigen Weichen für die Herausforderungen der Zukunft zu stellen. Hier liegt denn auch die wesentliche Schwäche des Kompromisses: Die vorgeschlagene Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bereitet die Bundesrepublik finanzpolitisch nicht ausreichend auf die Herausforderungen der Zukunft vor. Absehbaren gesellschaftlichen Umbrüchen wie dem demographischen und sozialräumlichen Wandel wird nicht Rechnung getragen; sie wurden im Rahmen der Analyse noch nicht einmal als Herausforderung benannt. Dieses grundlegende Defizit wurde von den regierungstragenden Fraktionen auch bei der parlamentarischen Befassung nicht beseitigt.

c) Kern der Reform ist die Abschaffung des Länderfinanzausgleichs im eigentlichen Sinne, indem der horizontale Ausgleich unter den Ländern beseitigt wird. Das schwächt den in Artikel 107 Absatz 2 GG verankerten angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder, weil dieser Ausgleich anstatt durch transparente Zuweisungen der Länder untereinander durch zentrale Zuweisungen der Umsatzsteuer per Bundesgesetz geregelt wird. Damit entfällt das bisherige solidarische Entstehen der Länder untereinander. Diese Änderungen bedeuten eine Zäsur für die föderale Grundordnung der Bundesrepublik. Dass der horizontale Finanzausgleich durch einen vertikalen ersetzt werden soll, verändert den Charakter der bisherigen Finanzbeziehungen und macht sie dem kommunalen Finanzausgleich ähnlich, so dass die Schwierigkeiten des kommunalen Finanzausgleichs, wie beispielsweise die Festlegung des Verteilungsschlüssels, zukünftig auch für den Länderfinanzausgleich virulent werden können.

d) Darüber hinaus schafft die Neuordnung weder eine höhere Transparenz noch eine stärkere Berücksichtigung objektiver Finanzbedarfe. Und die ungleiche Verteilung der Mittel zwischen den Ländern steht einem innerdeutschen Konvergenzprozess im Weg: Ohnehin reiche Länder werden von der Reform mehr profitieren als finanzschwache Regionen. Das lässt die große Disparität, die schon heute zwischen den einzelnen Bundesländern und innerhalb der kommunalen Familie herrscht, weiter wachsen und führt dazu, dass nicht überall ein gleichwertiger Zugang zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge besteht. Dies wird dem Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht gerecht – im Gegenteil. Die geplante Änderung des Artikels 107 GG ist daher abzulehnen.

e) Damit Länder und Kommunen den in ihrer Verantwortung liegenden Aufgaben nachkommen können – von besonderer Bedeutung sind bspw. Zukunftsaufgaben wie Kinderbetreuung und Bildungsaufgaben –, benötigen sie eine ausreichende finanzielle Ausstattung. Um diese zu gewährleisten, wäre es auch angesichts der ab 2020 greifenden Schuldenbremse geboten, eine finanzielle Hilfe für Zins und Tilgung im Rahmen eines Altschuldenfonds zu entwickeln. Die Einrichtung eines Altschuldentilgungsfonds wurde unverständlicherweise im Laufe der Verhandlungen schnell ad acta gelegt. Damit wurde eine wirksame Möglichkeit vertan, die wachsende Ungleichheit in den Lebensverhältnissen zu bekämpfen.

f) Die genannten inhaltlichen Defizite der vorgeschlagenen Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sind nicht zuletzt dem Verfahren geschuldet, in dem sie entstanden sind. Anstatt, wie 2013 im Koalitionsvertrag angekündigt, eine Bund-Länder-Finanzkommission einzurichten, die die Vorbereitung der Reform sachlich fundiert in den gesetzgeberisch verantwortlichen Gremien sichergestellt hätte, wurde die Reform durch die Große Koalition über die gesamte Wahlperiode verschleppt. Der jetzt entstandene zeitliche und politische Druck hat dazu geführt, dass die Verhandlung einzelner Interessen – sowohl auf Seiten des Bundes als auch der Länder – zulasten des Gesamtgefüges und der sachlich gebotenen Lösung der Herausforderungen ging. Angesichts der Tragweite, die die insgesamt 13 Grundgesetzänderungen haben, ist es überaus kritisch zu bewerten, dass die Eckpunkte der Einigung zwischen Bund und Ländern ausschließlich im Rahmen mehrerer Ministerpräsidentenkonferenzen Ende 2016 und damit in einem verfassungsrechtlich nicht legitimierten Gremium verhandelt und beschlossen wurden.

2.

Besonders problematisch ist die Einigung, die in den Verhandlungen zwischen den Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Länder und der Bundesregierung zur Reform der Auftragsverwaltung der Bundesautobahnen über die Gründung einer Infrastrukturgesellschaft Verkehr beschlossen wurde. Diese hat mit den Bund-Länder-Finanzbeziehungen im engeren Sinne wenig zu tun, was den Eindruck verstärkt, sie sei vor allem Verhandlungsmasse für die Zustimmung des Bundes zum Gesamtpaket gewesen. Grundsätzlich besteht jedoch drängender Handlungsbedarf bei der bisherigen Auftragsverwaltung, so dass eine Neuorganisation und Bündelung von Bau, Erhalt und Verwaltung der Bundesautobahnen zweckmäßig ist. Die von der Bundesregierung vorgelegte Grundgesetzänderung zur Auftragsverwaltung ermöglichte eine Privatisierung der Autobahnen durch die Hintertür. Auch die Änderungen der regierungstragenden Fraktionen am Grundgesetz schließen nicht alle Hintertüren. Zwar wurde die mittel- und unmittelbare Beteiligung an der zu gründenden Infrastrukturgesellschaft Verkehr und deren Tochtergesellschaften grundgesetzlich ausgeschlossen, weitere Privatisierungsschranken wurden allerdings einfachgesetzlich eingezogen und sind in der Folge mit einfacher parlamentarischer Mehrheit zu ändern. Daher sollten diese Privatisierungslücken im Grundgesetz geschlossen bzw. ausgeschlossen werden. Der unbeschränkte Einfluss des Bundes und des Bundestages auf die Aufgabenerfüllung ist sicherzustellen. Dazu muss die Gründung der Infrastrukturgesellschaft Verkehr als Aktiengesellschaft auf Dauer ausgeschlossen werden. Die Anpassung von Art. 13 (§2 InfrGG) des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (BT-Drs. 18/11135) ist in Art. 90 und 143e GG zu übertragen. Unsachgerecht ist hingegen die grundgesetzliche Neuregelung der Gemeindeverkehrsfinanzierung im Rahmen von Artikel 125c GG. Diese verhindert eine schnelle und bedarfsgerechte Anpassung in der Zukunft und schreibt die unzureichende Mittelausstattung des Programms bis 2025 fest. Die Ausstattung des Programms muss mit einer einfachgesetzlichen Regelung möglich sein. Aufgrund der hohen Hürden für Änderungen des Grundgesetzes fehlt der Gemeindeverkehrsfinanzierung damit die nötige Flexibilität. Der verkehrspolitisch dringend notwendige Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs in unseren Großstädten und Ballungsgebieten wird damit bis Mitte der 2020er-Jahre nur auf Sparflamme fortgeführt werden. Dabei ist umwelt- und klimapolitisch eine deutliche Aufstockung geboten.

3.

Auch in anderen Bereichen bieten die vorgesehenen Grundgesetz- und einfachgesetzlichen Änderungen keine oder nur unzureichende Lösungen der drängenden Probleme.

Im Bereich Kommunen und Bildung sind die Initiativen zwar grundsätzlich zu begrüßen – dies gilt insbesondere für die vom Bund anerkannte Verantwortung für finanzschwache Kommunen und seine Mitverantwortung im Bildungsbereich –, allerdings bleibt die Aufhebung des Kooperationsverbots im Bildungsbereich nötig. Sie wird mit der Gesetzesvorlage nicht angegangen. Der neue Artikel 104c GG (Gewährung von Bundes-Finanzhilfen an die Länder für die Bildungsinfrastruktur von finanzschwachen Gemeinden) stellt lediglich eine Minimallösung dar, der eine echte Öffnung der Verfassung nicht erreicht. Darüber hinaus verweist Artikel 104c-neu GG auf Artikel 104b Abs. 2 GG, der eine degressive und befristete Ausgestaltung aller Finanzhilfeprogramme vorsieht. Diese Vorgaben verfehlen aber die Zielsetzung des Bildungsinfrastrukturprogramms, da ein Programm per se befristet ist, allerdings typischerweise langsam anläuft und vor allem bei kurzer Laufzeit durch den Zwang zur Degression in der Nutzung eher behindert würde. Entsprechend sind die Vorgaben zu streichen.

4.

Eine stärkere Zusammenarbeit des Bundes mit Ländern und Kommunen bei der Bereitstellung elektronischer Verwaltungsleistungen durch eine Ergänzung von Artikel 91c GG erscheint angesichts der besonderen Herausforderungen der Digitalisierung und des gebotenen E-Government im Grundsatz sinnvoll. Denn die mit Artikel 91c GG in 2009 geschaffenen Koordinierungsgremien scheinen angesichts der Tiefe und Geschwindigkeit der Digitalisierung noch zu schwerfällig. Die Angebote von Bund, Ländern und Kommunen sind in ihrer Zugänglichkeit, Nutzungsweise und Nutzungstiefe noch immer weitgehend zersplittert und somit – auch im internationalen Vergleich – nur wenig genutzt und effizient. Eine entschlossenerere, besser abgestimmte und standardisierte Fortentwicklung und Vernetzung entsprechender Angebote in einem Ebenen übergreifenden Portalverbund ist mithin begrüßenswert. Der von der Bundesregierung gewählte Ansatz einer nunmehr ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Fragen der digitalen Verwaltung sowie die mit dem Online-Zugangs-Gesetz (OZG) geplanten, sehr weitreichenden Verordnungskompetenzen werfen allerdings erhebliche Fragen auf. So sind die in Artikel 91c GG neu gewählten Begrifflichkeiten zu unbestimmt und erscheinen mit denen des OZG nicht hinreichend systematisch abgestimmt. Überdies bleibt die zukünftige Rolle des IT-Planungsrates unklar und es entsteht insgesamt der Eindruck, die komplexen, letztlich nur im Konsens zu erreichenden Verbesserungen digitaler Verwaltung sollten einer überwiegend vom Bund zu diktierenden Vorgehensweise weichen. Umso wichtiger ist daher, bei der komplexen und aufwendigen Integration unterschiedlicher Verfahren, Datenbanken und Technologien über alle Ebenen hinweg die föderale Beteiligung und Abstimmung der zahlreichen Akteure zu gewährleisten und die Einigkeit über Umfang und Inhalt der jeweiligen Kompetenzen sicherzustellen.

5.

Die Einführung eines einheitlichen Datenverarbeitungssystems für die gesamte Steuerverwaltung ist grundsätzlich zu begrüßen. Die länderübergreifende Zusammenarbeit soll dadurch erleichtert und verbessert werden. Nichtsdestotrotz wurde die Chance, im Rahmen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen die ineffiziente Organisation der Steuerverwaltung in unserem föderalen System grundlegend zu reformieren, verpasst. Den immer komplexer werdenden Steuervermeidungsstrategien multinationaler Unternehmen kann nur eine starke Steuerverwaltung entgegenreten, die technisch und personell auf Augenhöhe mit den Steuerabteilungen der Großkonzerne agiert. Voraussetzung für die angemessene Prüfung von Konzernen und Einkommensmillionären, unabhängig von Sitz oder Wohnort, ist die Errichtung einer Spezialeinheit auf Bundesebene, die für die Veranlagung und Prüfung besonders wichtiger Steuerfälle verantwortlich ist. Im Gegensatz zu den vorgesehenen Änderungen würde dies

die Besteuerung in einem steuerlich besonders relevanten Bereich länderübergreifend vereinheitlichen und einen wichtigen Schritt zu einem gleichmäßigen Steuervollzug darstellen.

6.

Damit die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen den Erfordernissen der Zukunft gerecht werden kann, besteht sowohl beim Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 18/11131) als auch beim Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (BT-Drs. 18/11135) Korrekturbedarf bei Artikel 90, 104b, 104c, 108, 143e GG. Die genannten Artikel sollten geändert werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf:

- die Gründung der Infrastrukturgesellschaft Verkehr als Aktiengesellschaft im Grundgesetz auf Dauer auszuschließen und bei der Einrichtung und Ausgestaltung gemäß Art. 90 und 143e GG verbindliche Privatisierungsschranken dergestalt festzuschreiben, dass bei der Neuorganisation der Verwaltung der Bundesautobahnen in Form einer Infrastrukturgesellschaft Verkehr (a) Öffentlich-Private Partnerschaften, (b) die Kreditfähigkeit grundsätzlich ausgeschlossen werden und (c) eine Staatsgarantie erteilt wird;
- die Mittelausstattung des Bundesprogramms nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz nicht wie vorgesehen in Art. 125c GG bis 2025 festzuschreiben, sondern einen Gesetzesentwurf vorzulegen, der die Investitionen des Nahverkehrsprogramms im Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden regelt. Die entsprechenden Änderungen müssen einfachgesetzlich ab 1. Januar 2020 möglich sein;
- das Kooperationsverbot im Bildungsbereich aufzuheben und anstelle der vorgesehenen Fassung von Art. 104c GG den Art. 91b neu zu fassen und hier eine Kooperationsöffnung zu verankern. Der Wortlaut des Änderungsantrags zu der zweiten und dritten Beratung des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) BT-Drs. 18/11131, 18/11186 (BT-Drs. 18/12588) ist entsprechend zu übernehmen;
- den Verweis in Art. 104c-neu GG auf die degressive und befristete Ausgestaltung der Finanzhilfeprogramme in Art. 104b Abs. 2 GG zu streichen;
- bei der Vergabe von Finanzhilfen aus dem Kommunalinvestitionsfonds die bisherigen Bedingungen dahingehend zu erweitern, dass (a) bei der Verteilung innerhalb der Länder und innerhalb der Kommunen zusätzlich zum baulichen Bedarf ein Vorrang der Bildungseinrichtungen mit dem höchsten Anteil an bedürftigen Kindern und Jugendlichen festgeschrieben wird, und (b) eine Ausweitung der bundeseitigen Förderung auf Neubauten erfolgt, wenn diese aus Gründen des Bedarfs und/ oder der Kosten- oder Energieeffizienz gegenüber der Sanierung kommunaler Gebäude angezeigt ist; darüber hinaus (c) ist bei der Verwendung von Bundesmitteln deren Zusätzlichkeit zu Landesprogrammen und kommunalen Planungen sicherzustellen;
- im Integrationsprozess für einen Ebenen übergreifenden Portalverbund elektronischer Verwaltungsleistungen die bisherigen Koordinationsmechanismen, Erfahrungswerte und erheblichen infrastrukturellen Vorleistungen zu berücksichtigen und in einem noch zu präzisierenden Zuständigkeitsverhältnis gegenüber dem IT-Planungsrat mit allen beteiligten Akteuren kooperativ fortzuführen;

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- dabei aufbauend auf einer kritischen Evaluierung der defizitären Digitalisierungsprojekte des Bundes und unter Berücksichtigung der Handlungsempfehlungen der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ konsequent bürger-nahe, barrierefreie, nutzungs- und innovationsfreundliche sowie dank hoher Datenschutz- und Datensicherheitsstandards vertrauenswürdige Lösungsansätze zu verfolgen;
- die Organisation der Steuerverwaltung grundlegend zu reformieren und technisch und personell besser auszustatten; um die angemessene Prüfung von Konzernen und Einkommensmillionären zu gewährleisten sollte auf Bundesebene eine Spezialeinheit errichtet werden, die für die Veranlagung und Prüfung besonders wichtiger Steuerfälle verantwortlich ist.

Berlin, den 30. Mai 2017

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.