

**Deutscher Gewerkschaftsbund
- Bundesvorstand -**

Stellungnahme zur Föderalismusreform

Gliederung

Einleitung	S. 2
1. Strukturelemente der Reform (Allgemeiner Teil)	S. 4
2. Justiz/Inneres	S. 6
2.1 Strafvollzug	S. 6
2.2. Beamtenrecht	S. 10
2.3. Versammlungsrecht und allgemeine Rechtsverhältnisse der Presse	S. 17
3. Umwelt/Landwirtschaft	S. 18
4. Bildung, Forschung und Hochschulen	S. 22
5. Finanzen, Haushalt und Wirtschaft	S. 28
5.1 Finanzen und Haushalt	S. 28
5.2 Wirtschaft/Ladenschluss	S. 34
6. Soziales	S. 36
6.1. KJHG	S. 36
6.2. Heimgesetz	S. 37
7. Sonstiges	S. 41
Kommunen	S. 41
8. Schlussbemerkung	S. 42

Einleitung

Der DGB hat die Arbeit der „Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ von Beginn an konstruktiv begleitet. Wir wollen die Erfolgsgeschichte des Grundgesetzes fortschreiben. Es geht uns nicht um mehr oder weniger Staat, sondern um ein gutes staatliches Angebot in den wichtigsten gesellschaftspolitischen Zukunftsfeldern.

Die Ministerpräsidenten und die Bundesregierung haben nun ein Konzept zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung vorgelegt. Die große Föderalismus-Reform soll die hohe Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze im Bundesrat reduzieren. Im Gegenzug sollen die Länder zusätzliche Kompetenzen erhalten.

Der DGB unterstützt dieses Vorhaben ausdrücklich. Wir begrüßen außerdem, dass wichtige Gesetzgebungsbereiche, etwa das Arbeits- und Sozialversicherungsrecht, nun vom Erforderlichkeitskriterium nach Art. 2, Absatz 2 GG ausgenommen werden. So wird der Bund gestärkt und damit Rechtsunsicherheit beseitigt.

Allerdings weisen die Gesetzentwürfe nach Meinung des DGB auch erhebliche Mängel auf. Es sei daran erinnert, dass am Ende der „Mutter aller Reformen“ ein Mehr an demokratischer Transparenz und größere Handlungsfähigkeit aller staatlichen Ebenen stehen sollten. Die jetzt formulierten Vorschläge werden dem nicht gerecht. Das gilt insbesondere für die vier Themen Bildung, Dienstrecht, Umwelt und Strafvollzug. Und selbst ob die Zahl der im Bundesrat zustimmungspflichtigen Gesetze – für viele offenbar die einzige Meßlatte für den Erfolg der Reform – tatsächlich geringer wird, ist noch nicht ausgemacht.

Der DGB sieht also noch großen Verbesserungsbedarf. Gerade auf dem Zukunftsfeld Bildung nehmen die staatlichen Organe ihre Aufgaben nicht so wahr wie es sein müsste. Hier behindert der Föderalismus in seiner jetzigen Form gutes staatliches Handeln. Im Resultat ist die Bundesrepublik in der Bildungspolitik auf einem Abstiegsplatz gelandet. Wenn nun aber ein Kooperationsverbot den Bund aus der Bildungspolitik heraushalten soll, kann das nicht besser werden. Mehr Kooperation und weniger Kleinstaaterei ist das Gebot der Stunde.

Aber es geht um noch mehr. Hier sei ausdrücklich an den Art. 20, Absatz 1 Grundgesetz erinnert. Er lautet: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein

demokratischer und sozialer Bundesstaat“. Damit ist nicht nur die föderale Ordnung der Bundesrepublik umschrieben, sondern es sind zugleich zwei grundlegende Prinzipien und Ziele staatlichen Handelns formuliert. Es soll demokratisch und sozial sein.

Dieser Vorgabe unserer Verfassung werden die jetzt vorgelegten Vorschläge nicht gerecht. Mehr Wettbewerbsföderalismus, wie er sich bei ihrer Umsetzung zwangsläufig entwickeln würde, entspricht dem nicht. In seiner Konsequenz würde in Zukunft mehr denn je die Kassenlage eines Bundeslandes über die Arbeits- und Einkommensbedingungen der eigenen Beschäftigten und über die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen für alle Bürgerinnen und Bürger entscheiden. Mit Chancengleichheit hat dieses Verständnis von Föderalismus nichts mehr zu tun, sehr viel aber mit Verdrängungswettbewerb und neuen Gräben, die ohne Not aufgerissen würden.

Eine Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung trägt ihren Namen nur dann zu Recht, wenn sie den Bürgerinnen und Bürgern nutzt. Im Mittelpunkt steht immer der Mensch und das Angebot, das der Staat ihm auf allen Ebenen – Bund, Ländern und Gemeinden – macht, um ein Leben in Sicherheit und Zufriedenheit führen zu können. Wir lehnen Bestrebungen ab, die statt Kooperation und Einheit in Vielfalt einen Unterbietungswettbewerb um die niedrigsten Löhne und sozialen Standards bewirken wollen.

Von dieser Überzeugung ausgehend, wird sich der DGB mit Nachdruck weiterhin für eine Reform der bundesstaatlichen Ordnung einsetzen, die gleichwertige Lebensverhältnisse für alle Menschen in Ost und West schafft.

Der DGB hält es zudem für falsch, dass die Reform nach der „Basta-Methode“ mit großem Zeitdruck und von wenigen Ausnahmen abgesehen ohne die Anhörung von Experten der betroffenen Verbände durch die Parlamente gebracht werden soll. Das ist der Bedeutung des Vorhabens in keiner Weise angemessen. Sollte es die Lehre sein, die die Verhandlungsführer aus dem Scheitern der Kommission Ende des Jahres 2004 ziehen, dann sind sie auf einem falschen Weg. Es ist schließlich vollkommen unakzeptabel, wenn namhafte Vertreter der großen Koalition ihr Vorschlagspaket für unveränderlich erklären, bevor es überhaupt in den Parlamenten beraten wurde.

1. Strukturelemente der Reform (Allgemeiner Teil)

Die Gesetzentwürfe zur Föderalismusreform versprechen die weitreichendsten Veränderungen am Grundgesetz seit dessen Inkrafttreten. Die Kompetenzen von Bund und Ländern neu abzugrenzen, die Gesetzgebung zu entflechten und sie europatauglich zu machen ist seit langem überfällig.

Der DGB hat diese grundsätzlichen Ziele von Beginn der Reformdebatte an immer unterstützt und bleibt dabei. Die Selbstblockade von Bundesrat und Bundestag in entscheidenden Gesetzgebungsverfahren kombiniert mit einer Überhöhung der Bedeutung des Vermittlungsausschusses als letzte Entscheidungsinstanz sind zum Nachteil des Landes und der Menschen.

Völlig zu Recht haben daher Viele am Verfahren Beteiligte immer wieder öffentlich erklärt, dass die Reform nur dann als Erfolg gewertet werden kann, wenn insbesondere die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze im Bundesrat nennenswert reduziert wird. Dies ist nach der festen Überzeugung des DGB eine entscheidende Bedingung für einen handlungsfähigen Bundes-Staat im zusammenwachsenden Europa und zudem die Voraussetzung für mehr Transparenz der politischen Entscheidungsabläufe. Diese Transparenz wiederum ist wichtig zur Stärkung der Demokratie. Die Bürgerinnen und Bürger werden sich immer weniger mit ihr selbst und ihren Organen identifizieren, wenn sich die Wahrnehmung verstärkt, dass wichtige Entscheidungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit in nächtlichen Kammingesprächen getroffen werden.

Vor diesem Hintergrund fordert der DGB mit Nachdruck, die angekündigte Reduzierung der zustimmungsbedürftigen Bundesgesetze umzusetzen und nicht – wie absehbar – durch den im Art. 104a Abs. 4 neu GG angelegten Finanzierungsvorbehalt zu umlaufen, ja sogar ins genaue Gegenteil des ursprünglichen Ziels zu verkehren. In diesem Fall würde die Reform eines ihrer zentralen Ziele verfehlen. Sie wäre für den DGB nicht mehr zustimmungsfähig.

Selbiges gilt, wenn ein zweiter grundsätzlicher Mangel der Reform nicht noch behoben wird, und zwar mit Blick auf die neu eingeführte Gesetzeskonstruktion der

Abweichungsgesetzgebung. Sie funktioniert zum Beispiel bei Hochschulzulassung und –abschlüssen nach dem folgenden Muster: Der Bund darf hier ein Gesetz erlassen, es tritt aber frühestens sechs Monate nach Beschluss des Bundestages in Kraft. In dieser Zeit können die Länder prüfen, ob sie eigene Regeln für Zugang und Abschlüsse an ihren Hochschulen erlassen wollen. Diese haben dann Vorrang vor dem Bundesgesetz. Allerdings nur bis der Bund wieder ein neues Regelwerk erlässt, dann haben die Länder wieder ein halbes Jahr Zeit neue Paragraphen auszutüfteln.

Spötter nennen diese Verfahren „Ping-Pong-Gesetzgebung“. Es soll nicht nur bei den Hochschulen, sondern insbesondere beim Umweltrecht zum Zuge kommen. Zur Erinnerung: Die Mütter und Väter der Föderalismus-Reform wollten mit ihrem Gesetzespaket vor allem mehr Klarheit für die Bürgerinnen und Bürger schaffen. Jeder Mensch sollte mit einfachem Blick erkennen, für was der Bund zuständig ist und für was die Länder. Das ewige Hin und Her der Abweichungsgesetzgebung schafft hier aber mit Sicherheit keine Klarheit.

2. Justiz/Inneres

2.1 Strafvollzug

Die Gesetzgebungskompetenz für Strafrecht und Strafvollzug liegt bislang beim Bund. Die Gesetzgebungskompetenz soll mit der anstehenden Reform auf die Länder übertragen werden (vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes Art. 1 Nr. 7, aus Art. 74 Absatz 1 Nr. 1 wird der Strafvollzug gestrichen). Dies wird vom DGB strikt abgelehnt, weil unserer Auffassung nach Strafrecht und Strafvollzugsrecht untrennbar zusammen gehören müssen. Wir sehen bundeseinheitliche Lösungen als Grundrecht für Inhaftierte an.

Nach hundert Jahren immer wieder gescheiterter Versuche trat 1977 das Strafvollzugsgesetz in Kraft. Es regelt bis heute den Strafvollzug einheitlich für alle Bundesländer in der Bundesrepublik Deutschland. Das seinerzeit mit den Stimmen von allen Bundestagsparteien verabschiedete Strafvollzugsgesetz hat sich in der Praxis hervorragend bewährt.

Mit großer Sorge haben wir bereits in den letzten Jahren die Angriffe auf den Strafvollzug beobachtet, die aus einigen Bundesländern kamen.

Das Strafvollzugsrecht betrifft einen Kernbereich staatlicher Tätigkeit, in deren Rahmen besonders intensive Eingriffe in die Rechte von verurteilten Bürgern stattfinden. Der in Art. 72 Absatz 2 GG zum Ausdruck kommende, das Grundgesetz aber auch insgesamt prägende Grundsatz, dass in den Ländern möglichst gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen sind, muss im Strafvollzug in besonderem Maße Beachtung finden. Bei so erheblichen Grundrechtsbeschränkungen, wie sie der Strafvollzug mit sich bringt, sind gleiche Rechte und Pflichten für alle Gefangenen, die aufgrund gleicher Strafgesetze verurteilt wurden, verfassungsrechtlich geboten.

Die Auflösung dieser Rechtseinheit im Strafvollzugsrecht würde die schon jetzt erhebliche Ungleichheit der Lebensverhältnisse in Bereichen der Resozialisierung und insbesondere der Entlassungsvorbereitung (offener Vollzug, Vollzugslockerungen etc.) noch weiter vertiefen. Es besteht die Gefahr, dass

einzelne Bundesländer den Strafvollzug auf einen reinen Verwahrvollzug reduzieren und die für eine erfolgreiche Resozialisierung notwendigen personellen und sachlichen Mittel weiter kürzen, während andere das alleinige Ziel der Resozialisierung und damit der Verhinderung weiterer Kriminalitätsoffer ernst nehmen.

Die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder wird deren Regelungskompetenzen nicht wirklich stärken und erweitern, wohl aber zu einer Rechtszersplitterung führen. Das wird negative Folgen haben für die Qualität des Strafvollzugs, die Verwirklichung des Vollzugsziels der Resozialisierung und damit des Rückfallrisikos, das sich nicht auf einzelne Länder begrenzen lässt.

Deutliche Unterschiede in etwaigen zukünftigen Landesvollzugsgesetzen sind insbesondere in den folgenden Bereichen zu befürchten:

- Dominanz des Vollzugsziel Sicherheit gegenüber dem Vollzugsziel Behandlung,
- Ausstattung, Größe und Belegung der Hafträume,
- Medizinische, psychologische und soziale Versorgung,
- Disziplinarmaßnahmen,
- Bedeutung und Ausgestaltung des Offenen Vollzugs,
- Art. und Weise und Häufigkeit von Lockerungen,
- Handhabung der Bedingten Entlassung,
- Mitwirkung privater Unternehmen in öffentlichen Haftanstalten oder gar Privatisierung,
- Personalausstattung.

Bei einer Zuständigkeit der Länder sind gravierende Umgewichtungen der Ziele und Standards je nach jeweiliger Regierungsmehrheit zu erwarten. Das Ziel Sicherheit und die Ausrichtung an Minimalstandards würde in den meisten Bundesländern Dominanz gewinnen.

Länderübergreifende Vollzugsgemeinschaften (eine strukturelle Notwendigkeit für einen auch zukünftig qualitativ guten Strafvollzug) würden erschwert, wenn

verbindliche bundeseinheitliche Mindeststandards fehlen. Gleiches gilt beispielsweise für Verlegungen von Gefangenen.

Würde die Föderalismusreform in der jetzt angestrebten Form umgesetzt, bestünde zudem die Gefahr, dass die systematisch und sachlich gebotene Einheit von materiellem Strafrecht, Strafverfahrens- und Strafvollzugsrecht aufgelöst würde. Der gesetzssystematische Zusammenhang zwischen Strafrecht, Jugendkriminalrecht und Strafvollzugsrecht - aber insbesondere auch zwischen Strafverfahrensrecht und Untersuchungshaftvollzugsrecht - ist aus konzeptionellen, strukturellen und organisatorischen Gründen unverzichtbar. Dieser sollte eher verdichtet als noch weiter zersplittert werden. Die jetzigen Regelungen und Zuständigkeiten gewährleisten die Sicherstellung von bundeseinheitlichen Mindeststandards und damit einer wenigstens ansatzweisen Vergleichbarkeit der bundesweit einheitlich im Strafgesetzbuch vorgesehenen Freiheitsstrafen. Insbesondere die ebenfalls in der Koalitionsvereinbarung verabredete Verabschiedung eines Untersuchungshaftvollzugsgesetzes und eines Jugendstrafvollzugsgesetzes erzwingen geradezu die Beibehaltung der Rechtseinheit auf Bundesebene.

Für die Rechtsprechung bis hin zum BGH und BVerfG ergäbe sich bei einer Dezentralisierung der Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug ein unübersichtliches Netz von bis zu 16 voneinander differierenden Länderregelungen - dies gilt z.B. sowohl für Mindeststandards wie Haftraumgröße oder Arbeitsentlohnung, wie auch für den Rechtsschutz für Gefangene. Das Bundesverfassungsgericht hat die bisherige Zielsetzung des Strafvollzugsgesetzes (Resozialisierung als oberstes Vollzugsziel) immer wieder bestätigt und wird dies hoffentlich auch bei landesgesetzlichen Regelungen tun, dann aber mit weit größerem Aufwand.

Für die Bediensteten im Strafvollzug bedeutet die Föderalisierung eine Aufsplitterung ihrer praktischen Arbeitsbedingungen, die noch durch die Föderalisierung des Beamtenrechts verschärft wird. Die Föderalisierung des Strafvollzugsrechts erschwert die Mobilität der Beschäftigten über die Ländergrenzen hinweg. Wir befürchten zudem ein Absinken der Qualität des Strafvollzugs aufgrund der

länderspezifischen Differenzierungen im. Das hätte zur Folge, dass die Resozialisierung erschwert würde und längere Haftzeiten mit entsprechenden Kosten zu befürchten wären.

Was mühevoll - und im gemeinsamen Interesse eines Abbaus von Bürokratie - zusammen geführt wurde, soll jetzt mit einem Federstrich zerstört werden. Das wäre leichtfertig.

Heute gibt es bundesweit vergleichbare Bedingungen, auf die in der Aus- und Fortbildung der Beschäftigten zurückgegriffen werden kann. Es ist möglich, auf allgemein gültiges Schrifttum zurückzugreifen oder es anzufertigen. Künftig müssten für die Bundesländer unterschiedliche Vorschriften, Kommentare und Gerichtsurteile angewendet werden. Aus- und Fortbildungsinhalte würden sich unterschiedlich entwickeln. Das wäre Kleinstaaterei und Bürokratisierung in Reinkultur. Vor dem Hintergrund des personellen Aufwandes und der Kosten wäre dies für die öffentlichen Haushalte nicht zu verantworten.

Eine Zersplitterung des einheitlichen Strafvollzugsrechts öffnet der Skandalisierung des Strafvollzugs durch die Medien und einer Behandlung des Themas unter wahltaktischen Gesichtspunkten Tor und Tür. Das wird dem Strafvollzugsgedanken aber nicht gerecht.

2.2. Beamtenrecht

Zu Art. 1 Nr. 3 (Art. 33 Abs. 5)

Nach dem Willen der Koalitionsfraktionen und der Ministerpräsidenten soll Art. 33 Abs. 5 des Grundgesetzes ergänzt werden: Das Berufsbeamtentum sei nicht mehr nur unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln, sondern auch „fortzuentwickeln“. Diese Formulierung wurde im Koalitionsvertrag fortgeschrieben und findet sich jetzt im Gesetzentwurf wieder, der Bundestag und Bundesrat zur Beschlussfassung vorliegt. Das Ziel von Bund und Ländern sind massive Eingriffe in Besoldung und Versorgung.

Hintergrund sind die so genannten „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“. Art. 33 Abs. 5 GG bestimmt, dass das Berufsbeamtentum „unter Berücksichtigung“ dieser Grundsätze zu regeln sei. Ihre konkrete Ausgestaltung haben die Grundsätze vor allem durch das Bundesverfassungsgericht erhalten. Es betont immer wieder den großen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers.

Der DGB sieht neben den mit dieser Ergänzung verbundenen Gefahren auch die Chance, das Koalitionsrecht für die Beamtinnen und Beamten vollständig zu verwirklichen.

Die Gefahren für die Beamtinnen und Beamten

Vor allem die Länder hoffen offenbar, dass die hergebrachten Grundsätze erst langsam, dann aber immer schneller ausgehöhlt werden können. Was „amtsangemessene“ Besoldung und Versorgung heißt, soll einseitig durch die Dienstherrn festgelegt werden können und durch die Rechtsprechung nicht mehr überprüfbar sein.

Was die geplante Formulierung hergibt, ist fraglich. Der Auftrag „fortzuentwickeln“ lässt sich nur mittelbar auf die hergebrachten Grundsätze beziehen. Denn wenn das „Recht des öffentlichen Dienstes“ fortzuentwickeln ist und gleichzeitig die

„hergebrachten Grundsätze“ zu berücksichtigen sind, dürfte dies mindestens zur Folge haben, dass die Ausprägung, Reichweite oder Bedeutung der Grundsätze relativiert wird. Was dies für die Entwicklung des Berufsbeamtentums bedeutet, wird einmal mehr das Bundesverfassungsgericht entscheiden.

Ginge es nach dem Willen der Politik, würde als erstes die Kinderalimentation wegfallen bzw. neu bestimmt. Die erhöhten Zuschläge für das dritte und alle weiteren Kinder stören Bund und Länder seit längerem erheblich, zumal sie die meisten Verfahren der vergangenen Jahre verloren haben. Allerdings ist nicht davon auszugehen, dass die Gerichte den Zielen der Politik einfach unkritisch folgen. In Rechtsprechung und Rechtswissenschaft wird es zunächst eine ausführliche Debatte darüber geben, was „fortzuentwickeln“ überhaupt bedeuten soll. Möglich ist, dass man sich stärker an den Anforderungen der Zukunft orientieren wird statt sich auf überkommene Grundsätze zurückzuziehen. Das versetzt die Gerichte aber in die schwierige Situation, notfalls prüfen zu müssen, welches Recht ein funktionsfähiger öffentlicher Dienst in der Zukunft brauchen wird.

Ergänzung zur Verwirklichung der vollen Koalitionsrechte nutzen

Den Beamtinnen und Beamten wird die volle Koalitionsfreiheit bis heute verwehrt. Unzulänglicher Ersatz sind die so genannten Beteiligungsrechte der gewerkschaftlichen Spitzenorganisationen. Sie sind bisher durch § 58 Beamtenrechtrahmengesetz auch in den Ländern verbindlich vorgeschrieben. Diese Sicherung könnte künftig entfallen. Diktaten der Landesgesetzgeber würde damit Tür und Tor geöffnet. Der DGB fordert, die Beteiligungsrechte bundeseinheitlich weiterzuentwickeln. Grundlage dafür sollte das neue Statusrechtsgesetz sein.

Die Änderung von Art. 33 Abs. 5 GG erweitert auch den Spielraum, die Beteiligungsrechte von Beamtinnen und Beamten zu stärken und zu echten Verhandlungsrechten weiterzuentwickeln. Das kann nur gelingen, wenn die Beteiligungsrechte bundeseinheitlich geregelt werden. Unter Hinweis auf die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums und die Funktionsfähigkeit des Staates wird Beamtinnen und Beamte die volle Koalitionsfreiheit, vor allem des Streikrecht vorenthalten. Doch das Streikverbot ist kein Naturgesetz. In zahlreichen

europäischen Ländern sind Arbeitskämpfe auch für Beamtinnen und Beamte längst zulässig, soweit die öffentliche Ordnung nicht gefährdet ist. Die Funktionsfähigkeit eines Staates gebietet also kein Streikverbot. Unsere europäischen Nachbarn machen es vor: Neutralitätspflicht und Streikrecht für Beamtinnen und Beamte sind vereinbar.

Die Internationale Arbeitsorganisation hat mehrfach das Streikverbot für Beamtinnen und Beamte in der Bundesrepublik kritisiert. Mit Unterzeichnung und Ratifikation der IAO-Übereinkommen 87 und 98 hat sich die Bundesrepublik verpflichtet, grundsätzlich allen Beschäftigten die volle Koalitionsfreiheit zu gewähren. Ausnahmen gelten nur für beschränkte und funktional bestimmte Bereiche des öffentlichen Dienstes. Dies rechtfertigt nicht, Beschäftigten die Koalitionsfreiheit vorzuenthalten, nur weil sie Beamte seien. Die IAO bemängelt, der Begriff der öffentlichen Verwaltung werde durch Bund und Länder zu weit ausgedehnt. Dadurch komme es zu einem Ausschluss größerer Beschäftigtengruppen vom Recht auf Kollektivverhandlungen einschließlich des Streikrechts. Die Bundesregierung weigert sich nach wie vor, das klarstellende Übereinkommen 151, das den öffentlichen Dienst ausdrücklich einbezieht, zu ratifizieren. Die Bedenken der IAO werden vom Wirtschafts- und Sozialausschuss der Vereinten Nationen ausdrücklich geteilt.

Trotz des Kompetenzverlustes in anderen Bereichen soll der Bund die Statusrechte weiter bestimmen dürfen. Dazu zählen laut Begründung des Gesetzentwurfs auch die „wesentlichen Rechte“ der Beamtinnen und Beamten. Die Koalitionsfreiheit ist ein wichtiges Grundrecht. Ihre Ausgestaltung für den Beamtenbereich gehört deshalb zweifellos zur Bestimmung dieser „wesentlichen Rechte“ der einzelnen Beamtin bzw. des einzelnen Beamten. Der Bund ist demnach ermächtigt, entsprechende Regelungen weiterhin auch mit Geltung für die Länder zu erlassen. Die Beteiligungsrechte müssen deshalb den Kern des künftigen Statusrechtsgesetzes bilden. Die Bundeseinheitlichkeit ist zwingend notwendig, weil nur so ein wirksamer Grundrechtsschutz in Bund und Ländern gewährleistet ist. Es wäre nicht nachvollziehbar, wenn sich die Koalitionsfreiheit in Bund und Ländern substantiell unterscheiden würde. Die Beteiligungsrechte sind ein Ausgleich für die vorenthaltene Tarifautonomie und das Streikverbot. Sie bilden somit die spiegelbildliche Regelung zum Tarifvertragsrecht, das bundeseinheitlich im Tarifvertragsgesetz geregelt ist.

Die bisherigen Regelungen haben sich als unzureichend erwiesen. Der DGB hat an ihrer Stelle ein gestuftes Modell für Beteiligungsverfahren entwickelt. Danach sind Verwaltungsvorschriften vertraglich zu vereinbaren und inhaltsgleich in Kraft zu setzen. Das gleiche soll für Rechtsverordnungen der Bundes- oder Landesregierungen gelten. Gesetzentwürfe sind zu verhandeln und dem Parlament inhaltsgleich vorzulegen. So ließen sich in Bund und Ländern vergleichbare Rahmenbedingungen für eine faire Beteiligung der Beamtinnen und Beamten über ihre Spitzenorganisationen herstellen. Der neue Grundsatz, das Dienstrecht auch fortzuentwickeln, würde so mit Leben erfüllt. Auch über das Streikrecht müsste neu nachgedacht werden.

Zu Art. 1 Nr. 7 Buchstabe a) Doppelbuchstabe oo) und Buchstabe b) sowie Nr. 8 (Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 (neu) und Abs. 2 sowie Art. 74a und 75 (alt))

Der 1971 neu ins Grundgesetz eingefügte Art. 74a, der dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung und Versorgung auch der Beamtinnen und Beamten der Länder und Kommunen zuweist, soll nach über 30 Jahren guter Erfahrungen ersatzlos gestrichen werden. Die Rechtsbereiche Besoldung, Versorgung und Laufbahnrecht sollen die Länder je für sich regeln dürfen. Nur die statusbezogenen Rechte und Pflichten der Beamtinnen und Beamten sollen im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung mit Zustimmung des Bundesrates vom Bund einheitlich festgelegt werden. Der DGB lehnt dieses Vorhaben ab.

Kompetenzverlagerung – zurück zu den Zeiten Konrad Adenauers

Die Länder wollen alle Rechtsgebiete, die unmittelbar Einfluss auf die Bezahlung der Beamtinnen und Beamten haben, ohne „Einmischung“ des Bundes selbst regeln können. Zugleich versuchen sie gegenwärtig, den Flächentarifvertrag im öffentlichen Dienst auszuhebeln, mindestens aber Öffnungsklauseln durchzusetzen, wie es sie im Dienstrecht bereits gibt. Der Wunsch nach Föderalisierung ist ausschließlich einer unkontrolliert um sich greifenden Kürzungspolitik geschuldet, die sich keinerlei Gedanken über moderne Strukturen und langfristige Perspektiven staatlichen Handelns macht.

Es geht nur vermeintlich um Wettbewerb. Das Interesse der Länder an einem einheitlichen Dienstrecht ist ausgesprochen hoch. Vorteile will man sich lediglich bei Besoldung und Versorgung verschaffen. Deshalb wird es für die finanzschwächeren Länder zu Wettbewerbsnachteilen beim Werben um die besten Beschäftigten kommen. Dies hätte verheerende Konsequenzen gerade im Bildungsbereich, in dem in den kommenden Jahren ein weit reichender Generationswechsel der Beschäftigten ansteht. Aber auch die Zusammenarbeit von Beamtinnen und Beamten bei bundesweiten Aktionen im Sicherheitsbereich (Fußballweltmeisterschaft, Castortransporte) dürfte bei differenzierteren Bezahlungsstrukturen eher schwerer als leichter sein.

Es geht nicht um die staatliche Organisationshoheit oder Personalhoheit. Beamtenrecht ist kein Staatsorganisationsrecht, sondern das Arbeits- und Sozialrecht derjenigen, die für den Staat hoheitlich tätig werden. Vorhaben wie etwa die wirkungsgleiche Übertragung der Rentenreform auf die Beamtenversorgung, die wichtig für den sozialen Frieden und die gesellschaftliche Akzeptanz des Berufsbeamtentums sind, werden bei einer gesplitteten Zuständigkeit nur unter großen Schwierigkeiten durchsetzbar sein.

Wenn sich die Pläne der Regierungskoalition und der Mehrheit der Länder zu einer Verlagerung wesentlicher Bestandteile des Dienstrechtes auf die Länder durchsetzen, wäre dies ein großer Rückschritt für ein zukunftsorientiertes Dienstrecht und für einen leistungsstarken öffentlichen Dienst.

Der öffentliche Dienst ist in der Vergangenheit nur deshalb mit der privaten Wirtschaft im Wettbewerb um hoch qualifiziertes Personal konkurrenzfähig gewesen, weil seine Attraktivität sich aus der Summe der Einzelemente ergeben hat: gesicherte und berechenbare Besoldungsstrukturen, einheitliche und sichere Altersversorgung, Gesundheitsfürsorge und Arbeitsplatzsicherheit. Überlässt man diese Elemente nun jedem Land und den jeweiligen politischen Mehrheiten dürfte dies zu einem Leistungsverfall im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen führen.

Bisherige Öffnungen unterschiedlich genutzt: zurückhaltend bei den für die Beamtinnen und Beamten günstigen Sachverhalten, aber über Gebühr bei den belastenden.

Die Länder können bereits heute bei einer ganzen Reihe von Sachverhalten voneinander abweichende Bestimmungen schaffen, tun dies aber nur teilweise. Sehr ausgeprägt sind die Unterschiede im Laufbahnrecht, das selbst im Polizeibereich von Land zu Land unterschiedlich ist. Kreative Konkurrenz ist aber nur in Ausnahmefällen Realität. Der Regelfall sieht anders aus: Gesetzliche Regelungen werden in den Arbeitskreisen von Bund und Ländern einheitlich ausgelegt. Wo es an Regelungen mangelt oder der Bund den Ländern die Regelung ausdrücklich überlassen hat, werden Musterverordnungen und -verwaltungsvorschriften geschaffen. Gravierende Unterschiede sind von den Ländern bisher nur bei der Jahressonderzahlung und bei der Wochenarbeitszeit geschaffen worden. Jedoch auch hier nähern sie sich über die Zeit betrachtet einander an: bei der Wochenarbeitszeit schreiben immer mehr Länder 40-Stunden und mehr vor und bei der Jahressonderzahlung geht die Tendenz hin zu deren Abschaffung. Beide Entwicklungstendenzen belegen das gewerkschaftliche Argument, dass die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz mit höchster Wahrscheinlichkeit zu schlechteren Bedingungen für die Beamtinnen und Beamten führen wird.

Mit der Föderalisierung des Laufbahnrechts wird die Klammer der Laufbahngestaltung wegfallen. Dann kommt das zum Tragen was die bayerische Staatsregierung seit Jahrzehnten im Bereich der Polizei verfolgt, nämlich die Sonderlaufbahn P – mit verschlechterter Ausbildung und Bezahlung. Nicht ausgeschlossen werden kann, dass Länder wie Hessen, die die zweigeteilte Laufbahn umgesetzt haben, oder Länder wie Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, die dieses Ziel fast erreicht haben, zukünftig wieder Einstellungen für den mittleren Dienst des Polizeivollzugsdienstes vornehmen. Denkbar ist nach der Föderalisierung der Laufbahnstrukturen auch, dass Fachhochschulabsolventen generell in A 8 als Eingangsamt eingruppiert werden. Eine vergleichbare Entwicklung kann sich auch bei den Lehrkräften abzeichnen. Das Stichwort lautet hier: Bachelorabschluss mit Schmalspurausbildung und entsprechend niedrigerer

Besoldung. Die Zersplitterung der Laufbahnstruktur wäre ein schwerer Fehler. Zu befürchten ist, dass das Besoldungsniveau niedriger als bisher ausfällt.

Beim Beamtenversorgungsrecht droht der Zerfall positiver einheitlicher Regelungen: Mit der Einführung der linearen Ruhegehaltsskala zum 1. Januar 1992 und der gleichzeitigen Verlängerung der ruhegehaltfähigen Dienstzeit von 35 auf 40 Jahre konnte der DGB eine spezifische Regelung für Vollzugsbeamtinnen und -beamte im Versorgungsrecht durchsetzen: Zeiten einer praktischen Ausbildung und einer praktischen hauptberuflichen Tätigkeit (berufsförderliche Zeiten) können bis zu einer Gesamtzeit von fünf Jahren als ruhegehaltfähige Dienstzeiten anerkannt werden. Diese Spezialregelung betrifft vornehmlich Vollzugskräfte bei Feuerwehr, Polizei und Justiz, die als lebensältere Bewerber in den Vollzugsdienst einsteigen. Als berufsförderlich gelten dabei alle Zeiten, die für die Beamtentätigkeit dienlich sind. Dies können Tätigkeiten als Handwerker, als kaufmännische Angestellte oder in einem technischen Beruf sein. Diese „Kann-Vorschrift“ droht nun ein Opfer der Föderalisierung zu werden.

Gerade das Versorgungsrecht ist von hoher Bedeutung für Mobilität und Sicherheit in einem Tätigkeitsfeld wie den öffentlichen Dienst. Seine Differenzierung könnte zu der ungewollten Nebenfolge führen, dass der Personalaustausch zwischen den Gebietskörperschaften genauso selten oder genauso schwierig wird, wie er sich heute zwischen der Privatwirtschaft und dem öffentlichen Dienst darstellt. Von daher könnte es sinnvoll sein, ohne das Gesetzespaket insgesamt aufzuschnüren, die Bundeskompetenz im Versorgungsrecht zu belassen.

2.3. Versammlungsrecht und allgemeine Rechtsverhältnisse der Presse

Das Versammlungsrecht soll nach Art. 1 Nr. 7 bb) des Gesetzentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes aus der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes fallen und in die Länderkompetenz gehen. Die Rahmengesetzgebung des Bundes (Art. 75 des GG alte Fassung) für die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse soll wegfallen. Die Föderalisierung dieser beiden Rechtsbereiche hält der DGB nicht für zielführend. Dies erschwert die Arbeit für Verbände, Organisation und die Medien, führt zu mehr Bürokratie und Intransparenz. Es ist zu befürchten, dass die Länder beim Versammlungsrecht einen Wettlauf um die strengsten Regelungen beginnen und damit das für unsere Demokratie so wichtige Grundrecht der Versammlungsfreiheit einschränken. Alleine die inhaltliche Nähe zum Polizeirecht ist kein ausreichender Grund für eine Kompetenzverlagerung an die Länder.

3. Umwelt/Landwirtschaft

Der DGB begrüßt das Ziel der Koalitionsvereinbarung, das zersplitterte deutsche Umweltrecht in einem Umweltgesetzbuch zusammenzufassen und eine einheitliche integrierte Vorhabensgenehmigung zu schaffen.

Nach Prüfung der unter der Überschrift Föderalismusreform vorgelegten Vorschläge zum Umweltrecht stellt der DGB nun aber fest, dass sie gegenüber dem bestehenden Umweltrecht eine Verschlechterung darstellen, den zu verfolgenden Zielen widersprechen, sich kontraproduktiv auswirken und zu mehr, statt zu weniger Bürokratie führen.

- Die vorgesehene Regelung zur Rechtsabweichungsgesetzgebung führt nicht nur zu weniger Umwelt- und Gesundheitsschutz, sondern auch zu Rechtsunsicherheiten, die sich als Investitionshemmnis bei Investoren auswirken. Darüber hinaus ist mehr Bürokratieaufwand in den Rechtsabteilungen der Unternehmen zu befürchten, um bei 16 verschiedenen Länderregelungen Rechtskonformität gewährleisten zu können.
- Die sachlich nicht nachvollziehbare Zuordnung von Gesetzgebungskompetenz und Erforderlichkeitsklausel bei wichtigen Umweltrechtsmaterien führt zu Schwierigkeiten in der Gesetzgebung und zu zunehmenden Rechtstreitigkeiten bis hin zum Bundesverfassungsgericht. Der Gesetzgeber ist hier eindeutig gefordert, seine jeweilige Regelungskompetenz umfänglich durch eine Begründung nachzuweisen. Zum Beispiel: Die konkurrierende Bundesgesetzgebungskompetenz, für das Abfallrecht mit Bindung an die Erforderlichkeitsklausel, die aber für die Luftreinhaltung ohne Bindung an die Erforderlichkeitsklausel gelten soll. Ebenso bezüglich der konkurrierenden Bundesgesetzgebungskompetenz die für das Wasserhaushaltsrecht, wiederum ohne Bindung an die Erforderlichkeitsklausel, aber mit extensiven Abweichungsrechten der Länder gelten soll.
- Es ist auch nicht hinnehmbar, dass durch die geplante Zuordnung von Gesetzgebungskompetenz, Erforderlichkeitsklausel und

Abweichungsgesetzgebung zukünftig ein Bürger in Hamburg besser geschützt wird, als in München, oder umgekehrt. Im Gegensatz zum heutigen Recht, ist dies bei den Vorschlägen zur zukünftigen Regelung des WHG, z. B. beim Hochwasserschutz, zu erwarten.

- Die vorgesehene Übergangsregelung Art. 125a kann z. B. beim Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz dazu führen, dass es entweder als Bundesgesetz weiter Gültigkeit hat, oder aber durch Landesrecht ersetzt wird. Diese Rechtsunsicherheit macht es für bundeseinheitliche aufgebaute Entsorgungsstrukturen und deren Unternehmen nicht einfacher, sondern komplizierter, erfordert mehr an Aufwand und kann sich als Investitionshemmnis entwickeln.
- Im Hinblick auf die Verbesserung der Europatauglichkeit ist die vorgesehene Haftung der Bundesländer bei nicht ordnungsgemäßer Umsetzung von EU-Umweltrecht zu begrüßen. Mit einer Einschränkung: Die Haftungsregelung ist bei EU-Verordnungen, die national direkte Rechtswirksamkeit entfalten, als unterstützend anzusehen. Bei der Umsetzung von EU-Richtlinien, mit erheblichen Interpretations- und Gestaltungsspielräumen, wird die Haftungsregelung Abweichungen der Bundesländer in Richtung weniger Umwelt- und Gesundheitsschutz nicht verhindern können.
- Das Verwaltungsverfahrenrecht ist durch die Kompetenzverteilung des Art. 84 mit einer Rechtsunsicherheit im Hinblick auf die Gewährleistung eines einheitlichen Anlagenehmigungsrechtes behaftet, deshalb sollte dies im Rahmen einer eigenständigen Behandlung des Umweltverwaltungsrechtes geregelt und eindeutig bestimmt werden.

Zusammenfassende Bewertung

Vor einer sachlich unbegründeten und vor allem vorschnellen Übertragung von umfangreichen Gesetzgebungskompetenzen im Umweltrecht an die Bundesländer sollte der Gesetzgeber zunächst die Bundesländer soweit fördern, dass sie zumindest ihren bisherigen Aufgaben im Vollzug des bestehenden Umweltrechtes

nachkommen können. Durch Abbau von sachlicher und personeller Ausstattung der Vollzugsbehörden in den letzten 20 Jahren haben die Bundesländer ein Vollzugsdefizit in einem Umfang aufgebaut, dass eine ordentliche Kontrolle und Überwachung des bestehenden Umweltrechtes nicht mehr gewährleistet ist. Zahlreiche originäre Aufgaben des Vollzuges wurden an Private übertragen oder werden schlicht und einfach nicht mehr von den Ländern in dem erforderlichen Umfang wahrgenommen.

Deshalb muss der DGB den Gesetzgeber im Zusammenhang mit dem geplanten Vorhaben daran erinnern, dass die Bundesrepublik Deutschland verfassungsrechtlich als verwaltungsföderaler Bundesstaat gegründet wurde. Dem Bund wurde dabei als Schwerpunkt die Gesetzgebung zugewiesen und den Ländern die Verantwortung für die Verwaltung. Wenn die Länder bereits heute ihrer verfassungsrechtlich gebotenen Verantwortung im Vollzug des bestehenden Umweltrechtes nicht nachkommen, so muss der Gesetzgeber die Frage beantworten, ob die mit dem geplanten Vorhaben verbundene Zuweisung von Gesetzgebungskompetenzen im Umweltrecht aufgabenmäßig von den Ländern überhaupt noch verantwortlich wahrgenommen werden kann, ohne dass die deutsche Umweltpolitik Schaden nimmt. Der DGB geht davon aus, dass letzteres nicht Zweck, Anlass oder Absicht der Föderalismusreform im Bereich des Umweltrechtes ist.

Der DGB sieht sich in seiner kritischen Bewertung durch die bereits vorgetragenen Bedenken des Wirtschafts- und Umweltministers, durch den BDI, durch die Umweltverbände, durch den Sachverständigenrat für Umweltfragen sowie durch die Fachöffentlichkeit bestätigt. Der Gesetzgeber sollte aus der breiten Kritik entsprechende Schlussfolgerungen ziehen und die Vorhabenplanung im Bereich des Umweltrechtes gründlich überarbeiten, um die vorgenannten Schwachstellen des Gesetzgebungsvorschlages zu beseitigen.

Der DGB schlägt schließlich die Aufnahme eines einheitlichen Kompetenztitels „Recht des Umweltschutzes“ in das Grundgesetz vor, der Bestandteil der konkurrierenden Bundesgesetzgebungskompetenz ist. Dabei sollte die

Erforderlichkeitsklausel entfallen und durch die Aufnahme einfachgesetzlicher Öffnungsklauseln den Länderinteressen Rechnung getragen werden.

4. Bildung, Forschung und Hochschulen

Bildung, Wissenschaft und Forschung besitzen eine zentrale Bedeutung für die Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands. Der DGB fordert deshalb, dass Bund und Länder gemeinsam die dringend erforderlichen strategischen Orientierungen für alle Bereiche der Bildungs- und Wissenschaftspolitik und daraus abgeleitete finanzielle Schwerpunktsetzungen vornehmen können. Eine sinnvolle Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern muss auf Sachgründen, was für diese Bereiche am zweckmäßigsten und sinnvollsten ist, beruhen und darf nicht übergeordneter Machtbalance geopfert werden.

Eine Reform der bundesstaatlichen Zuständigkeiten muss das Ziel haben, die Qualität des gesamten nationalen Bildungs-, Wissenschafts- und Forschungssystems zu verbessern. Wesentliches Kriterium ist für den DGB dabei die Gleichheit der Bildungschancen – unabhängig von regionalen, sozialen, geschlechts- oder herkunftsbedingten Unterschieden. Im internationalen Vergleich wird dieses Verfassungsziel in Deutschland besonders unzureichend erreicht. Dies darf jedoch keinesfalls zur Aufgabe des Ziels führen, sondern muss Ansporn sein, gerade auf diesem Gebiet deutliche Fortschritte zu machen. Es widerspräche dem Geist der Verfassung, Grundwerte aufzugeben, nur weil ihre Verwirklichung unvollkommen und schwierig ist.

Die deutsche Schullandschaft ist von extremer Ungleichheit geprägt. Die schon heute geltenden föderalen Regelungen führen zu länderspezifischen Disparitäten. Die Ausgaben pro Schüler driften in den Ländern deutlich auseinander. Zu befürchten ist, dass sich durch die Föderalismusreform diese ungleichen Startbedingungen noch verschärfen.

Bildung, Wissenschaft und Forschung sind nicht nur für die Entwicklung Deutschlands von zentraler Bedeutung, sondern auch für die Qualität der Zusammenarbeit auf europäischer und internationaler Ebene. Es ist unerheblich, ob einzelne Bundesländer als Sieger aus einem föderalen Wettbewerb hervorgehen. Bildung, Wissenschaft und Forschung müssen auch zukünftig und verstärkt in gemeinsamer Verantwortung von Bund und Ländern kooperativ weiterentwickelt

werden. Auch föderaler Wettbewerb kann nur funktionieren, wenn alle Beteiligten Sinn und Ziel des Spieles kennen und sich auf gemeinsame Spielregeln geeinigt haben. Ein fairer föderaler Wettbewerb setzt also ebenfalls einen nationalen Bildungskonsens voraus. Wenn die Qualität unseres Bildungssystems die entscheidende Zukunftsfrage unseres Landes ist, darf der Bund nicht aus der Verantwortung entlassen werden.

Die bisher diskutierten Lösungsvorschläge zur Reform des Föderalismus genügen deshalb den Anforderungen an eine zukunftsfeste Steuerung des Bildungswesens nicht. Es wäre ein Zeichen politischer Kultur, wenn Bundesrat und Bundestag die Reform des Bildungsföderalismus aus dem Gesetzespaket ausklammern – statt gegen den Rat nahezu aller Fachleute zweifelhafte und langfristig schädliche Veränderungen für unser Bildungswesen zu beschließen. Wir brauchen eine sorgfältige Reform des Bildungsföderalismus. Ein Rückfall in die Kleinstaaterei wird insbesondere der europäischen Dimension des Bildungswesens nicht gerecht. Um einer weiteren Auseinanderentwicklung der Länder entgegen zu wirken, müssen Gemeinschaftsaufgaben fortgesetzt werden. Hierzu gehört der Erhalt der Projektförderung durch den Bund.

Zur Gemeinsamen Bildungsplanung (Art. 91 b Abs. 2 GG neu)

Nach dem Willen der Koalitionsfraktionen und der Ministerpräsidenten sollen die Kompetenzen des Bundes bei der gemeinsamen Bildungsplanung (Art. 91b Abs. 2 GG neu) stark beschnitten werden. Bund und Länder sollen künftig nur noch „aufgrund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit im internationalen Vergleich und diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken“ können.

Drastische Einschränkung der Bildungsplanung und bei Modellversuchen

Eine solche Verfassungsänderung hätte weitreichende Folgen für den Bildungsföderalismus: An PISA und anderen internationalen Studien kann sich der Bund zwar beteiligen, die Malaise unseres Bildungssystems darf er aber nicht beheben helfen. Mit der drastischen Einschränkung der gemeinsamen

Bildungsplanung wird es künftig auch keine BLK-Modellversuche mehr geben. Gerade diese Modellversuche – wie das Sinus-Programm zur Verbesserung des mathematisch-naturwissenschaftlichen Unterrichts, das Förmig-Projekt zur Sprachförderung bei Migranten-Kindern oder das Programm zur Modularisierung und zur Einführung von Leistungspunktsystemen in den neuen Bachelor- und Masterstudiengängen – haben unserem Bildungswesen in jüngster Vergangenheit immer wieder qualitativ hochwertige Impulse und praktische Unterstützung bei Reformen gegeben.

Die Reduzierung des Aufgabenbereichs der gemeinsamen Bildungsplanung hat weitere negative Auswirkungen auf die Hochschulen: den klassischen Hochschulsonderprogrammen zur Förderung von Frauen in der Wissenschaft und zur Entwicklung innovativer Studienangebote wird die Grundlage entzogen.

Der DGB sieht zwar, dass mit dem Ausstieg der süddeutschen Länder aus dem Bildungsgesamtplan von 1980 die gemeinsame Bildungsplanung geschwächt wurde. Dies kann jedoch kein Argument sein, diesen wichtigen Verfassungspassus ganz zu streichen. Der DGB fordert vielmehr, die gemeinsame Bildungsplanung als verpflichtenden Auftrag in der Verfassung neu zu verankern.

Zum Verbot der Finanzhilfen im Bildungswesen (Art. 104b GG neu)

Werden die Vorschläge zur Föderalismus-Reform umgesetzt, darf der Bund künftig keine Finanzhilfen mehr geben, wenn es um „Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder“ (Art. 104b GG neu) geht. Dieser Passus trifft vor allem die Schulen und Hochschulen. Wichtige bildungspolitische Impulse – wie zum Beispiel das Vier-Milliarden-Euro-Programm für mehr Ganztagschulen – wären damit für alle Zeiten per Grundgesetz verboten. Und das selbst dann, wenn die Länder mit einem 16:0-Votum ein solches Programm fordern. Es ist angesichts der Haushaltsmisere von Ländern und Kommunen geradezu schädlich für unser Bildungswesen, ein Kooperationsverbot für Bund und Länder in der Verfassung zu verankern.

Zur Abschaffung des Hochschulrahmengesetzes (Art. 72 Abs. 3 Nr. 6 GG neu)

Die Koalitionsfraktionen und die Ministerpräsidenten wollen das Hochschulrahmengesetz abschaffen. Lediglich die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse darf der Bund künftig noch gesetzlich regeln (Art. 72 Abs. 3 Nr. 6 GG neu) – und selbst hier können die Länder noch abweichen.

Kleinstaaterei steht im Gegensatz zur Schaffung des Europäischen Hochschulraums

Die Atomisierung des Hochschulrechts hätte gravierende Folgen. Die gegenseitige Anerkennung von Abschlüssen unter den Bundesländern wäre nicht mehr garantiert. Dieses Vorhaben steht der Schaffung eines Europäischen Hochschul- und Forschungsraumes im Rahmen des Bologna-Prozesses konträr gegenüber. Während europaweit Studierenden und Lehrenden der Wechsel zwischen den Staaten erleichtert wird, schaffen wir in Deutschland künstlich neue Grenzen.

Aus Sicht des DGB ist in der konkurrierenden Gesetzgebung eine bundesweite Hochschulgesetzgebung notwendig, die „allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens“ formuliert. Ein Abweichungsrecht der Länder muss ausgeschlossen werden. Diese allgemeinen Grundsätze müssen mindestens Zulassung, Abschlüsse und Qualität sowie die Grundsätze des Personalrechts und die Arbeitsbedingungen festschreiben.

Der Bund sollte zudem weiterhin die allgemeinen Aufgaben der Hochschulen (Pflege und Entwicklung der Wissenschaften und Künste durch Forschung, Lehre, Studium und Weiterbildung) sowie die Förderung des wissenschaftlichen und künstlerischen Nachwuchses sowie die Durchsetzung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen festschreiben und die Mitwirkungsrechte der Frauen und Gleichstellungsbeauftragten absichern.

Zur Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau (Art. 91 a GG alt / Art. 13 Föderalismus-Begleitgesetz)

Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau nach Art. 91a GG (alt) wird abgeschafft. In Zukunft sind allein die Länder für den Aus- und Neubau der Hochschulen zuständig, lediglich bei Forschungsbauten und Großgeräten darf der Bund einen Beitrag leisten. Als Kompensation erhalten die Länder bis zum Jahr 2019 noch 70 Prozent der bisherigen Bundesmittel (Art. 13 Föderalismusreform-Begleitgesetz). Die Länder sind allerdings nur bis zum Jahr 2013 verpflichtet diese Mittel zweckgebunden in den Hochschulbau zu investieren. Zudem müssen sie künftig nicht mehr jeden Euro, den der Bund für die Hochschulen gibt, anteilig gegenfinanzieren.

Länder schaffen den nötigen Ausbau der Studienkapazitäten nicht aus eigener Kraft

Geburtenstarke Jahrgänge und doppelte Abiturjahrgänge lassen einen Anstieg der Studierendenzahlen auf 2,67 Millionen im Jahr 2014 erwarten und machen den Ausbau der Studienkapazitäten dringend notwendig. Doch schon heute werden die Länder diesen Aufgaben nicht gerecht. Dem Bund wäre es per Verfassung verboten, ärmere Bundesländer beim Ausbau ihrer Hochschulen zu unterstützen. Wie die Bundesländer angesichts ihrer Haushaltslage in Eigenregie ein international konkurrenzfähiges Hochschulsystem ausbauen wollen, bleibt schleierhaft.

Der DGB fordert deshalb die Beibehaltung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau (Art. 91 a GG alt). Der DGB erwartet, dass der Bundesanteil mindestens bis 2019 zweckgebunden erhalten bleibt und die Länder weiterhin in die Pflicht zur anteiligen Finanzierung genommen werden. Die jüngsten Erfahrungen mit dem inzwischen von mehreren Bundesländern offen gelegten Problem, den Länderanteil zur so genannten Exzellenz-Initiative nicht aufbringen zu können, zeigt ein weiteres Mal, dass die Länder keine verlässlichen Partner in der Hochschulpolitik sind.

Zudem weist die Kompensationsregelung eine „föderale Unwucht“ auf – und lässt auf die Durchsetzungsmacht der finanzstarken süddeutschen Länder schließen. Mit der Festlegung des Referenzzeitraums 2000 bis 2008 wird der überproportional hohe Anteil von Bayern und Baden-Württemberg festgeschrieben – zum Nachteil jener

Bundesländer, die aufgrund der schlechten Haushaltslage im Referenzzeitraum die Mittel für den Hochschulbau nicht voll abschöpfen konnten. Sollte es tatsächlich zu einer Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau kommen, fordert der DGB zumindest eine Kompensationsregelung, die sich an der Zahl der bereitgestellten Studienplätze orientiert.

Zur Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung (Art. 91 b Abs. 1 GG neu)

Die Neufassung der Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung (Art. 91 b Abs. 1 GG neu) sieht vor, dass Bund und Länder bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen sowie bei der Förderung von Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung an Hochschulen und zur Finanzierung von Großgeräten zusammenwirken können. Hier streiten die Sachverständigen noch immer, ob der Projektförderung des Bundes damit die verfassungsrechtliche Grundlage entzogen ist. Die bisherige Koordinationsstruktur bleibt grundsätzlich erhalten.

Auch hier erscheint die Kann-Regelung zu schwach, um nationale forschungspolitische Perspektiven zu entwickeln, die im europäischen Forschungsraum Bestand haben müssen. Der DGB fordert, dass transparente Förderverfahren entwickelt werden, die grundsätzlich allen Ländern offen stehen, und bei denen die Mittel für Forschungsbauten flexibel vergeben werden können.

Der Bund muss zukünftig in der Lage sein, die strategische Forschungsorientierung erhalten und grundlegende Forschungsprogramme auflegen und finanzieren zu können.

5. Finanzen, Haushalt und Wirtschaft

5.1 Finanzen und Haushalt

Die im Rahmen der Föderalismusreform von Union und SPD vorgesehenen Änderungen zur Neuordnung der Finanzbeziehungen erstrecken sich vorerst nur auf wichtige Einzelregelungen, die allerdings einen bedeutenden Teil der gesamten Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern darstellen. Die grundsätzliche Neuregulierung der Finanzen zwischen Bund und Ländern bzw. der Länder untereinander (unter Einschluss der Gemeinden) soll einer eigenständigen Reform vorbehalten bleiben.

Der Solidarpakt II wird nunmehr in Art. 143 c (Abs. 3) des Grundgesetzes erwähnt. Diese Erwähnung erfolgt allerdings nur in dem Sinne, dass die Vereinbarungen aus dem Solidarpakt II unberührt bleiben.

Inhalt und Umfang der vorgesehenen Neuordnung

Die Neuordnung der Finanzverantwortung zwischen Bund und Bundesländern erstreckt sich bislang vor allem auf folgende Bereiche

- 1 Abbau Mischfinanzierungen
 - a) Gemeinschaftsaufgaben
 - Art. 91 a (Wegfall Hochschulbau)
 - Art. 91 b neu (Forschungsförderung, internationale Leistungsvergleiche)
 - b) Finanzhilfen des Bundes
 - Art. 104 b neu
 - Übergangsvorschrift Art. 125 b
 - c) Kompensationsnorm Art. 143 c neu
 - Erwartung Solidarpakt II im Abs. 3
- 2 Regionale Steuerautonomie

- Art. 105 Abs. 2 a neu (Grunderwerbsteuer)

3 Nationaler Stabilitätspakt

- Art. 109 Abs. 5 neu

4 EU-Haftung

- Art. 104 a Abs. 6 neu

5 Steuerverwaltung

- Gesetzesänderung Finanzverwaltungsgesetz

Allgemeine Bewertung

In der Tendenz bringen die beabsichtigten Änderungen an der föderalen Finanzstruktur in einigen Punkten Verbesserungen gegenüber dem Status quo. In anderen Punkten allerdings könnte zwischen den Bundesländern ein Wettbewerbsmechanismus ausgelöst werden, der zu Lasten der ärmeren Bundesländer geht und der damit dem übergeordneten Ziel der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zuwider läuft.

Bewertung der wichtigsten Einzelmaßnahmen

Abbau Mischfinanzierungen

Gemeinschaftsaufgaben

Grundsätzlich sollen zwar die meisten Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a bestehen bleiben (regionale Wirtschaftsstruktur, Agrarstruktur und Küstenschutz). Trotzdem sollen Mischfinanzierungen soweit wie möglich abgeschafft werden. Die betrifft z. B. den Hochschulbau (Art. 91 a). Die Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung für Fälle überregionaler Bedeutung (Art. 91 b GG - Förderung von Großgeräten und Vorhaben nationaler Exzellenz) soll fortgeführt werden. Sofern Gemeinschaftsaufgaben wegfallen, sollen die dort bisher verwendeten Bundesmittel im Verhältnis 70 % (Länder) und 30 % (Bund) aufgeteilt werden.

Mit dieser Neuerung könnte man nur dann einverstanden sein, wenn erstens der notwendige Umfang des Hochschulbaues hierdurch nicht negativ betroffen sein würde und zweitens die ärmeren Bundesländer nicht in eine qualitative Wettbewerbsverschlechterung gegenüber den reicheren Bundesländern geraten würden. Mittelfristig ist die Gefahr einer solchen Entwicklung aber durchaus gegeben.

Auch die Abschaffung der Bildungsplanung als gemeinsame Aufgabe von Bund und Ländern muss kritisch gesehen werden, da man hierdurch auf einen bildungsplanerischen Flickenteppich hinsteuern könnte. Dieses könnte für den Standort Deutschland insgesamt gefährlich werden, wenn es nicht zu einer verbindlicheren Vorschrift zur Zusammenarbeit von Bund und Ländern auf diesem Gebiet kommt.

Ebenfalls negativ könnte sich die Aufhebung des Satzes 3 aus dem Art. 91 a GG auswirken, wonach durch Bundesgesetz über das Verfahren und über Einrichtungen für eine gemeinsame Rahmenplanung für die GA Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie für die GA Verbesserung der Agrarstruktur und des Umweltschutzes bestimmt wird. Dieses wäre dann der Fall, wenn es hierdurch zu einem Einflussverlust auf die Gestaltung der GA durch nichtstaatliche Institutionen in der Anwendungspraxis käme.

Neuordnung Finanzhilfen (Ersatz Art. 104 a GG durch Art. 104 b GG neu)

Die wesentlichen Ziele für die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes (Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes, Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft sowie Förderung des wirtschaftlichen Wachstums) an die Länder bleiben bestehen. Dies ist positiv zu sehen. Der Bund darf aber keine Finanzhilfen mehr gewähren für Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder. Dieses könnte problematisch werden im Hinblick auf die gleichmäßige und gleichwertige Infrastrukturausstattung aller Bundesländer.

Handlungsbedarf sieht der DGB insbesondere im Bereich der Gemeindeverkehrsfinanzierung und der Wohnungsbauförderung, wenn die vorgesehenen Übergangszeiträume 2019 bzw. 2013 nach Art. 143 c GG auslaufen.

Dass Finanzhilfen befristet zu gewähren sind, einer Effizienzkontrolle unterliegen sollen und im Zeitablauf degressiv ausgestaltet sein sollen, kann vor dem Hintergrund größtmöglicher Effizienz der durchgeführten Maßnahmen positiv gesehen werden.

Regionale Steuerautonomie

Neu ist, dass die Bundesländer laut Art. 105 GG die Befugnis zur Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer bekommen sollen. Zwar ist die Grunderwerbsteuer mit einem Aufkommen von ca. 5 Mrd. Euro bisher schon eine nicht unbedeutende Ländersteuer. Die Übertragung der Steuersatzgestaltung auf diese Ebene der Gebietskörperschaften kann aber wiederum bedeuten, dass reichere Bundesländer zum Nachteil ärmerer Bundesländer z. B. Industrieansiedlungen anlocken werden. Eine solche Entwicklung würde gegen das Gebot der gleichwertigen Ausgestaltung der Lebensbedingungen in den Regionen verstoßen.

Nationaler Stabilitätspakt (Art. 109, Abs. 5 GG)

Dieser Artikel betrifft die Einhaltung der Verpflichtungen nach Art. 104 EG-Vertrag zur Haushaltsdisziplin (z. B. Maastricht-Verschuldungskriterien). Demnach sollen der Bund bei Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft 65 %, die Länder 35 % der finanziellen Gesamtlast tragen.

Die Einigung war überfällig, nachdem sich der ehemalige Bundesfinanzminister Eichel in dieser Frage lange vergeblich um eine Übereinstimmung mit den Bundesländern bemüht hatte. Dass der Streit mit der nun gefundenen Neuregelung ein Ende haben wird, ist zu begrüßen.

EU-Haftung (Art. 104 a Abs. 6 GG neu)

Auch hier geht es vorwiegend um die Aufteilung der finanziellen Verantwortung von Bund und Ländern bei einer Verletzung von supernationalen und völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands. Dass hier überhaupt ein Einvernehmen erreicht werden konnte, ist fast noch höher zu bewerten als die verschiedenen Lastenverteilungsschlüssel selbst.

Steuerverwaltung

Der DGB und seine Einzelgewerkschaften haben immer wieder gefordert, dass die Steuergerechtigkeit auch durch Verbesserungen beim Steuervollzug erhöht wird. Der DGB beurteilt die Übereinstimmung von Bund und Ländern daher positiv, dass Verbesserungen und Veränderungen des Finanzverwaltungsreformgesetzes angestrebt werden sollen. In Art. 12 des Föderalismusbegleitgesetzes werden Vorschläge gemacht, mit denen die Effektivität der Steuerbehörden, die Gleichmäßigkeit der Besteuerung und die Einheitlichkeit des Steuervollzuges gesteigert werden könnten.

Insgesamt können die vorgesehenen Maßnahmen zur Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes zu einer Verbesserung des gegenwärtigen Status bei der Steuerbeitreibung beitragen. Der DGB sieht das positiv. Das gilt für die Einführung eines Verwaltungscontrollings ebenso wie für die Präzisierung der Bundesrechte bei der Auftragsverwaltung, die Standardisierung des IT- und EDV-Einsatzes und die Schaffung einer zentralen Anlaufstelle für ausländische Investoren. Insbesondere begrüßt der DGB die vorgesehene Koordinierung der Prüfungsdienste und die Bündelung von Aktivitäten zur Bekämpfung von Steuerkriminalität (Durchführung von Außenprüfungen).

Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)

Laut Art. 143 c Abs. 2 und 3 GG (neue Fassung, Art. 1 Nr. 23 des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes) sowie Art. 13 des Entwurfs für ein Föderalismus-Begleitgesetz ist es geplant, den Bereich der bisherigen Finanzhilfe der Gemeindeverkehrsfinanzierung auf die Länder übergehen zu lassen. Dafür sollen die Länder aus den bisherigen Bundesanteilen Kompensationen erhalten, die ab

2007 zunächst bis 2013 mit einer Zweckbindung und investiven Bindung versehen sind. Ende 2013 sollen Bund und Länder überprüfen, ob diese Finanzierungsmittel noch „angemessen und erforderlich“ sind. Danach bleibt die investive Zweckbindung erhalten. Der Bund führt im Bereich des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes das so genannte Bundesprogramm in Höhe von ca. 300 Mio. € pro Jahr weiter.

Der DGB sieht in diesem Bereich der Verkehrspolitik Handlungsbedarf. Bereits 2006 findet eine Revision des Regulierungsgesetzes (RegG) statt, in dem festgelegt ist, welchen Anteil am Kfz-Steueraufkommen die einzelnen Bundesländer bekommen, um SPNV-Leistungen zu bezahlen. Vor diesem Hintergrund stellt der DGB fest, dass der Nahverkehr eine neue gesetzliche Grundlage für seine sichere Finanzierung braucht. Der DGB ist der Auffassung, dass dabei die Aufgabenverantwortung mit der Finanzierungsverantwortung möglichst zusammen fallen muss. Gegenwärtig sind die Bundesländer Aufgabenträger des SPNV und erhalten Mittel aus dem RegG, die Kommunen als Aufgabenträger für den straßengebundenen ÖPNV erhalten weitgehend keine festgelegten ausreichenden Mittel.

Bis das GVFG 2014 ausläuft, muss die Zeit politisch genutzt werden, um ein Bundesgesetz zu entwerfen, das den Ländern zweckgebundene Mittel für den Nahverkehr auf Schiene und Straße zur Verfügung stellt. Die Länder müssen dann wiederum den Aufgabenträgern – wenn sie es nicht selbst sind – nach sachgerechten Kriterien die Mittel für die Aufgabenerledigung des Nahverkehrs weiterleiten. Der DGB empfiehlt, sich dabei an dem neuen ÖPNV-Gesetz aus Brandenburg zu orientieren.

5.2 Wirtschaft/Ladenschluss

Im Rahmen der Föderalismusreform ist laut Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes geplant, die Regelungskompetenz zu den Ladenöffnungszeiten zukünftig in die Verantwortung der Bundesländer zu geben (Art. 74 Abs. 11 Nr. 1 GG [neue Fassung]). Der DGB rechnet damit, dass dies zu einem Wettbewerb der Länder um die „längsten Öffnungszeiten“ führen wird. Im Fokus dürften Ladenöffnungszeiten an den Wochenenden und besonders an den Sonntagen stehen. „Rund um die Uhr, sieben Tage in der Woche“ lauten Ankündigungen von Arbeitgebern, aber auch von Landespolitikern.

Das Ladenschlussgesetz ist dem Grunde nach ein Arbeitsschutzgesetz. Wenn dieses Gesetz nun in die Kompetenz der Länder übertragen wird, und diese insbesondere die Öffnungszeiten an Samstagen und Sonntagen ausdehnen, werden die berechtigten arbeitszeitlichen Schutzinteressen der Beschäftigten im Handel massiv beeinträchtigt. Ein Arbeitnehmerschutzrecht darf nicht durch eine Änderung beim Wirtschaftsrecht ausgehöhlt werden, denn um eine solche handelt es sich, ohne dass etwas Vergleichbares an die Stelle gesetzt wird. Der Gesundheitsschutz der Beschäftigten muss trotz Änderung bei Kompetenzen für das Wirtschaftsrecht gleichermaßen wie vorher gesichert bleiben.

Der DGB fordert, die Regelungen des noch bestehenden Ladenschlussgesetzes, die die Arbeitszeiten der Beschäftigten an Samstagen und Sonntagen hinsichtlich der Lage beschränken, in das Arbeitszeitgesetz zu übertragen. Danach haben ArbeitnehmerInnen das Recht, einen freien Samstag im Monat zu beanspruchen und an Sonntagen grundsätzlich nicht zu arbeiten.

Von diesem Grundsatz gibt es bereits heute eine Reihe von Ausnahmen, wie „Bäderregelungen“ und „Sonderverkaufsaktionen aus Anlass von Märkten und Messen“, mit denen das Sonntagsarbeitsverbot über Gebühr aufgeweicht werden. Diese Ausnahmeregelungen müssen erheblich zurückgeführt werden.

Aus unserer Sicht ist unbedingt eine Regelung für die Beschäftigten des Einzelhandels in das Arbeitszeitgesetz aufzunehmen, die folgendermaßen aussehen könnte:

- In § 13 (3) 2. a) ist folgender Halbsatz anzufügen: „..., wobei die einzelnen Arbeitnehmer nur an bis zu 4 Sonntagen beschäftigt werden dürfen. Diese Regelung ist abschließend.“
(Die Regelung: „bis zu 4 Sonntage“ entstammt dem geltenden Ladenschlussgesetz.)

Damit wäre gewährleistet, dass die Beschäftigten im Handel nicht grenzenlos an Sonn- und Feiertagen beschäftigt werden können.

- Die Bestimmung, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Verkaufsstellen verlangen können, in jedem Kalendermonat an einem Samstag von der Beschäftigung freigestellt zu werden, ist in das Arbeitszeitgesetz zu übertragen. Bei Übertragung auf die Länder fiel diese Schutzbestimmung ansonsten voraussichtlich ersatzlos weg.

Die Sicherungen der Beschäftigungszeiten im Handel sind nicht zuletzt deswegen von besonderer Bedeutung, weil hier überwiegend (70%) Frauen beschäftigt sind, die zu einem großen Teil in der Situation stehen, dass sie Familienaufgaben mit ihrer Erwerbstätigkeit in Einklang bringen müssen.

6. Soziales

6.1. KJHG

Im Bereich des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) geht es u.a. um die Änderung des Art. 84 des Grundgesetzes (GG). Sie gibt den Bundesländern die Möglichkeit, weit reichende Modifizierungen bei Behördeneinrichtung und Verfahrensbestimmung durchzuführen. Dabei sind aus Sicht des DGB negative Auswirkungen auf wesentliche Strukturen und Standards der Kinder- und Jugendhilfe zu erwarten.

Nach mehreren entsprechenden Gesetzesinitiativen im Bundesrat und aktuellen Bestrebungen kommunaler Spitzenverbände muss befürchtet werden, dass eine bundesweit verbindliche Regelung der Behördeneinrichtung in mehreren Bundesländern abgeschafft werden soll und auch das zweigliedrige Jugendamt auf Landes- und kommunaler Ebene wegfallen wird. Dies gilt es aus Sicht des DGB ausdrücklich zu verhindern. In kommunalen und Landesjugendämtern sind wesentliche Aufgaben und Fachkompetenzen gebündelt. Dem entspricht ihre Organisation als eigenständige Fachbehörden in der Verwaltung. Hilfesuchenden Kindern und Jugendlichen sowie ihre Familien, aber auch freie Träger und nicht zuletzt Jugend-, Familien- und Vormundschaftsgerichte sind auf kompetente Ansprechpartner und ein klar identifizierbares öffentliches Gegenüber angewiesen. Deshalb setzt der DGB sich dafür ein, dass alle hilfesuchenden Kinder und Jugendlichen sowie deren Familien gleichwertige behördliche Fachstellen vorfinden. Dazu ist eine Mindestgröße und eine klare Identifizierbarkeit von Jugendämtern als Fachbehörde erforderlich.

Dasselbe gilt für den Bereich der Jugendhilfeausschüsse. Sie sichern die partnerschaftliche Zusammenarbeit der gesamten Kinder- und Jugendhilfe mit ihrem Auftrag, für positive Lebensbedingungen aller Kinder und Jugendlichen zu sorgen. Da der Staat diese Aufgabe allein nicht erfüllen kann sind die Jugendhilfeausschüsse in den Kommunen wie auch in den Ländern unverzichtbar.

Ein weiterer Aspekt sind die zentralen Verfahrensbestimmungen für ein bundesweit gleichwertiges Hilfeangebot in der Kinder- und Jugendhilfe. Der drohende Wegfall zentraler Verfahrensbestimmungen vor dem Hintergrund der Kostenargumentation würde einem Leistungs- und Qualitäts-Dumping erheblich Vorschub leisten. Gerade im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe müssen deshalb fachliche Standards gegen ökonomische Interessen abgesichert werden.

6.2. Heimgesetz

Im Rahmen der Föderalismusreform soll sich die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes nicht mehr auf das Heimrecht beziehen. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 soll laut Art. 1 Nr. 7 dd) des Entwurfs des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes wie folgt gefasst werden: „7. Die öffentliche Fürsorge (ohne das Heimrecht);“ Der DGB spricht sich gegen diese Übertragung der Bundeskompetenz für das Heimrecht auf die Länder aus.

Denn für die betroffenen Heimbewohner/innen ist die Regelungskompetenz auf Landesebene kontraproduktiv. Es wird nicht die Weiterentwicklung des Heimrechts im Interesse der Pflegebedürftigen gefördert, sondern es erfolgt ein Rückfall in zersplitterte, unterschiedliche 16 Länderregelwerke. Für die Betroffenen selbst also kein Mehr an Transparenz und keine Stärkung ihres Verbraucher-, Patienten- und Versicherungsschutzes.

Auch für die Einrichtungsträger, die längst nicht mehr nur länderbezogen agieren, ist hier kein Abbau von Bürokratie zu erwarten, eher ein Zuwachs an bürokratischen Hürden, verursacht durch 16 verschiedene Länderregelwerke.

Das Heimgesetz wurde als Bundesgesetz 1974 in Kraft gesetzt. Die zuvor bestehenden unterschiedlichen Regelungen in den Ländern wahrten kaum die Rechte der Pflegebedürftigen und sicherten nur unzureichend einen Mindeststandard für die Qualität der Versorgung und Pflege in Fläche. Der Gesetzgeber musste und wollte deshalb mit dem Heimgesetz die wesentlichen Bereiche des Lebens im Heim bundesweit einheitlich regeln.

Als zwingende Kernpunkte wurden deshalb im Heimgesetz geregelt

- der Schutz der Interessen, der Selbstbestimmung und der Mitwirkungsmöglichkeiten der Bewohner/innen bzw. Pflegebedürftigen im Heim;
- die Sicherung, dass der Träger der Einrichtung seine Pflichten gegenüber den Bewohner/innen bzw. Pflegebedürftigen erfüllt;
- die Festlegung der Wohn- und Betreuungsqualität – und ein Teil hiervon ist die Heimpersonalverordnung, die eine Mindestquote für den Einsatz qualifizierter Pflegekräfte/Fachkräfte festlegt – sowie
- Regeln, die die Zusammenarbeit zwischen beteiligten Behörden, Einrichtungsträgern, Pflegekassen, Medizinischen Diensten und den Sozialhilfeträgern, im Interesse der Bewohner/innen bzw. Pflegebedürftigen, fördert.

Die Rückübertragung der Regelungskompetenz würde nicht die Weiterentwicklung des Heimrechts im Interesse der Pflegebedürftigen fördern, sondern einen Rückfall in zersplitterte, unterschiedliche¹⁶ Länderregelwerke bedeuten. Für die Betroffenen selbst wäre das kein Mehr an Transparenz und keine Stärkung ihres Verbraucher-, Patienten- und Versicherungsschutzes.

Auch für die Einrichtungsträger, die längst nicht mehr nur länderbezogen agieren, ist hier kein Abbau von Bürokratie zu erwarten, eher ein Zuwachs an bürokratischen Hürden, verursacht durch dann 16 verschiedene Länderregelwerke.

Im grenznahen Bereich der jeweiligen Bundesländer kann dies ein Problem sein. Verschiedene Länderstandards könnten im Wettbewerb gegebenenfalls für Entscheidungen zum Abzug aus Bundesländern eine Rolle spielen, die „höhere“ Standards als andere vorschreiben, z.B. hinsichtlich Heimausstattung und Pflege-Fachpersonal.

Bei den Ländern selbst müssten im Gegensatz zu dem angestrebten Bürokratieabbau zusätzliche Verwaltungskapazitäten für die Erstellung der Gesetze, für die Überwachung der Durchführung und ggf. vorzusehende Kontrolle über die Einhaltung von Standards aufgebaut werden.

Mit dem Pflegeversicherungsgesetz wurden noch weitere Qualitätsstandards in bundeseinheitlichem Recht geregelt.

Und gerade hier haben die Bundesländer den Teil, der an sie delegierten Aufgaben im Pflegeversicherungsgesetz – z.B. die Umsetzung von Personalbemessungsverfahren in der Altenpflege - in 10 Jahren nicht oder nur mangelhaft geleistet. Es sind weder Verfahren noch ausreichende landesweite Personalrichtwerte verbindlich umgesetzt. Mangelhafte Heimversorgung ist häufig auf diesen Umstand zurückzuführen.

Ein Benchmarking kann wegen mangelnder vergleichbarer Standards nicht durchgeführt werden, eine öffentliche Debatte wird es wegen der jeweiligen unterschiedlichen Sicht nicht geben. Krasse Defizite in Heimen können nur individuell skandalisiert werden.

Der Bund hingegen hat mit dem Pflegeversicherungsgesetz und dem Heimgesetz die Instrumente in der Hand, grundlegende Rahmenbedingungen für eine einheitliche und qualitätsgesicherte Pflege in Deutschland zu gestalten und zu sichern. Die demografische Entwicklung in Deutschland lässt eine wachsende Gruppe hochbetagter und sehr hilfebedürftiger bzw. pflegebedürftiger Menschen erwarten. Diese gesellschaftliche Herausforderung bedarf der gesamtstaatlichen Verantwortung und Gestaltungskraft. Die Aufsplitterung der Verantwortung in „kleinstaatlichen“ Strukturen, wird nicht dazu beitragen, diese Herausforderung zu bewältigen und gleiche Bedingungen für die betroffenen Menschen und ihre Angehörigen in ganz Deutschland herzustellen.

Es gilt deshalb, das Heimrecht (und die Pflegeversicherung) in der Kompetenz des Bundes zu belassen und so zu reformieren, dass es veränderten Anforderungen, z.B. an neue Wohn- und Betreuungskonzepte, und dem tatsächlichen Bedarf der Pflegebedürftigen entspricht.

Mit Blick auf die Qualität der Versorgung und der Qualität der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten ist für den DGB wichtig, dass schnellstmöglich ein bundesweit verbindliches und qualifiziertes Pflegebedarfsermittlungsverfahren mit einer

verbundenen Personalbemessung (Zahl und Qualifikation) eingeführt wird. Bis zu dessen tatsächlicher Umsetzung, kann auf die Regelungen in der Heimpersonalverordnung zur Fachkraftquote (Qualifikation) nicht verzichtet werden. Zumindest muss die Fachkraftquote der HeimPV im SGB XI im Rahmen der SGB XI Reform 2006 aufgenommen werden. Darüber hinaus ist der Bundesgesetzgeber gefordert, in einem Übergang einen Mindestpersonalschlüssel (Zahl) verbindlich vorzugeben. Diese notwendigen Reformen könnte der Bund nur noch unter sehr erschwerten Bedingungen anstoßen, wenn die Kompetenz für das Heimrecht auf die Länder verlagert wird.

7. Sonstiges

Kommunen

Es ist laut Art. 84 Abs. 1 und Art. 85 Abs. 1 GG (neue Fassung) geplant, dass durch ein Bundesgesetz keine Aufgaben mehr an Gemeinden und Gemeindeverbände übertragen werden können, auch dann nicht, wenn der Bund dafür die erforderlichen Finanzmittel zur Verfügung stellen würde. Durch Aufgabenübertragung vom Bund an die Länder sind aber in der Vergangenheit z.B. relevante Impulse für die Verbesserung der Kinderbetreuung gesetzt worden und könnten auch noch in Zukunft erfolgen. Der DGB vertritt die Ansicht, dass eine Übertragung von Aufgaben an die Gemeinden nur mit Zustimmung der Kommunen und nur bei gleichzeitiger Übertragung angemessener Finanzmittel zur Erfüllung der neuen Aufgabe zulässig sein soll.

Es ist mit Art. 125 a GG (neue Fassung) eine Übergangsbestimmung vorgesehen, die unter Umständen faktisch doch dazu führen kann, dass weitere Kostenfolgen auf die Kommunen zu kommen, etwa wenn der Bund die Ausweitung von Leistungen im Rahmen bestehender Aufgabenzuweisungen bestimmt. Denn die bereits existierenden Fälle einer direkten Zuweisung von Aufgaben an die Gemeinden durch den Bund ohne entsprechende Finanzmittelzuweisung bestehen als Bundesrecht fort. In diesen Fällen müsste der Bund die zusätzlich erforderlichen Finanzmittel zuweisen und somit Konnexität zwischen Kommunen und Bund in diesen speziellen (Alt-)Fällen hergestellt werden.

8. Schlußbemerkung

Wir fordern Bundestag und Bundesrat auf, die große Staatsreform nicht im Eiltempo durch das parlamentarische Verfahren zu schleusen. Wesentliche Änderungen sind nötig und müssen möglich sein. Bei der Föderalismus-Reform geht es nicht um einen raschen PR-Erfolg der Großen Koalition. Wir sehen mit Sorge, dass das wesentliche Ziel der Reform – eine größere Entscheidungsfähigkeit des Bundes und eine stärkere Entflechtung der Kompetenzen – mit dem vorliegenden Entwurf nicht erreicht wird. Im Gegenteil: Das föderale Geflecht wird vor allem durch die neue Abweichungsmöglichkeiten der Länder und durch die unterschiedlichen Inanspruchnahmevoraussetzungen bei der konkurrierenden Gesetzgebung immer undurchdringlicher. Wir sehen zudem einen massiven Änderungsbedarf insbesondere in den Bereichen Bildung, im Öffentlichen Dienstrecht, beim Umweltrecht und beim Strafvollzug. Den Erfolg der Reform werden die Menschen im Land vor allem daran messen, ob sich ihr Alltag verbessert.