



Antrag

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Stärkung des Föderalismus - Stärkung der Parlamente

Drucksache 15/ 1211

Der Landtag wolle beschließen:

Der schleswig-holsteinische Landtag ist der Auffassung, dass sich der Föderalismus in Deutschland bewährt hat. Er hat wesentlich dazu beigetragen, dass in den alten Bundesländern die Gleichheit der Lebensbedingungen und die Eigenständigkeit der Regionen bewahrt wurde und er bietet eine wichtige Grundlage dafür, dass dies auch in den neuen Bundesländern gelingt.

Trotzdem steht der Föderalismus in seiner gegenwärtigen Form vor Herausforderungen, die eine Weiterentwicklung dringend notwendig machen:

1. Aktuelle Probleme des Föderalismus

Durch die Ausweitung der Bundesgesetzgebung wurde der Spielraum für die Länderparlamente immer mehr eingeengt. Dies geschah mit Zustimmung der Landesregierungen im Bundesrat, die sich dafür zusätzliche Kompetenzen im Bundesrat oder finanziellen Ausgleich eingehandelt haben.

Die gleiche Entwicklung findet auf der europäischen Ebene statt, wo die Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten Gesetze (die EU-Richtlinien) im Ministerrat verabschieden, die Bundes- und Länderrecht aushebeln. Hier sind die Länder zudem sogar nur beratend über den Ausschuss der Regionen beteiligt.

Durch die Bildung der Europäischen Union ist eine weitere politische Ebene hinzugekommen. Auch dies macht für den Bürger noch weniger durchschaubar, wer und welche Ebene über was entscheidet.

Da ein Großteil der Bundesgesetze und EU-Richtlinien auf Länderebene exekutiert wird, gewinnen die Landesregierungen an Bedeutung als Regionalverwaltungen, während die Gesetzgebungskompetenzen der Parlamente reduziert wurden.

Dies gilt auch für das Königsrecht des Parlamentes, das Haushaltsrecht. Die Parlamente sind durch Mischfinanzierungen, Zweckzuweisungen des Bundes und der EU und durch bundesgesetzliche Festlegungen in ihrer Gestaltungsfreiheit bis auf einen Restspielraum festgelegt, während sie auf die Einnahmen durch Steuern und Abgaben nur marginal Einfluss haben.

Problematisch ist auch die Doppelrolle der Landesregierungen und MinisterpräsidentInnen, die nicht nur Exekutivorgane der Länder, sondern zugleich über den Bundesrat Teil der Legislative sind. Dagegen agieren die Länderparlamente häufig weniger als Gesetzgeber, sondern überwiegend als Kontrollorgane der Regierung, indem sie über Resolutionen, Aufträge für Bundesratsinitiven und Berichtsansträge in die Arbeit der Exekutive eingreifen.

Die Notwendigkeit der permanenten Abstimmung zwischen Bund und Ländern über den Bundesrat und die finanzielle Verflechtungen haben zur Folge, dass eine eindeutige Zuordnung der Kompetenzen nicht mehr gegeben ist. Immer mehr Entscheidungen werden in Bundländerkonferenzen der Fachminister oder gar auf Referentenebene ausgehandelt, so dass ein wichtiger Teil der Politik durch die Verwaltungen gemacht wird.

Insbesondere die kleinen Länderparlamente sind allein aufgrund ihrer geringen personellen und sachlichen Ausstattung nur begrenzt in der Lage, die umfangreichen Vorgänge in Bundes-, Landes- und Europapolitik nachzuvollziehen, eigene Initiativen zu entwickeln und damit den Verwaltungen etwas entgegenzusetzen.

In der Konsequenz ist die Verantwortung des gewählten Abgeordneten gegenüber dem Wähler für autonome Entscheidungen nur noch beschränkt gegeben, da jede Entscheidung von der Gesetzgebung der anderen Ebenen und der Abstimmung mit anderen Ebenen und den anderen Ländern abhängt. Damit entsteht auch ein reales Demokratiedefizit.

2. *Stärkung der Parlamente*

In dieser Situation nützt es weder, das Subsidiaritätsprinzip zu beschwören, noch ein Konnexitätsprinzip zwischen Bund und Ländern einzuführen oder zusätzliche Beteiligungsrechte der Landesparlamente zu fordern. Denn alle diese Vorschläge haben eines gemeinsam: Sie zielen darauf ab, die Vermischung der politischen Ebenen noch zu

verstärken. Jeder will überall mitreden und keiner hat am Schluss mehr persönlich zurechenbare Verantwortung.

Die Konsequenz muss statt dessen in Richtung einer Entflechtung der Ebenen sowohl in sachlicher wie auch in organisatorischer Hinsicht gezogen werden. Die Eigenständigkeit und Kompetenz der Länderregierungen und der Parlamente muss gestärkt werden. So kann auch wieder die Zuordnung der Verantwortung für die Bürger besser erkennbar gemacht werden.

a) Neubestimmung der Länderkompetenzen

Wir brauchen eine klarere Abgrenzung der Kompetenzen der EU, des Bundes, der Länder und der Kommunen und eine eindeutige Zuweisung an die jeweiligen Ebenen. Dabei sollten die Erfahrungen aus anderen Bundesstaaten wie der Schweiz und den USA, in denen die Teilstaaten eine stärkere Stellung haben, oder auch von dezentral organisierten Staaten wie Dänemark genutzt gemacht.

Es wird vorgeschlagen die Gesetzgebungskompetenzen in den Artikeln 71 bis 75 GG neu zu ordnen. Dabei soll es zu einer eindeutigeren Zuweisung der Kompetenzen zu den politischen Handlungsebenen kommen. Dazu ist auch eine ausdrückliche Aufzählung der Länderkompetenzen im Grundgesetz erforderlich.

In den Bereichen, in denen eine Abstimmung der Länder erforderlich ist (wie z.B. bei den Bildungsabschlüssen), sollte eine Rahmengesetzgebung an den Bundesgesetzgeber übertragen werden, um die komplizierten Abstimmungsprozesses der Landesregierungen mit Einstimmigkeitsprinzip zu ersetzen. Diese Rahmengesetzgebung sollte auf das notwendige Minimum beschränkt werden, um den Ländern die nötigen Spielräume zu überlassen.

b) Neugestaltung des Bundesrates

Der Bundesrat wird häufig als Machtinstrument der Ministerpräsidenten genutzt, über den sie Einfluss auf die Bundesgesetzgebung nehmen. Schon allein dies ist problematisch, da die Ministerpräsidenten Exekutivorgane sind, aber für legislative Entscheidungen nicht legitimiert sind.

Der Bundesrat wird so zu einem Gremium, in dem Gesetzesentscheidungen des Bundes verhandelt werden gegen institutionelle Interessen und Kompetenzen der Regierungen und Fragen der Finanzausstattung der Länder. Statt dessen sollte der Bundesrat wieder stärker die legislative Vertretung der Regionen sein, in dem im Unterschied zum Bundestag die regionalen Interessen im Vordergrund stehen.

Um dies umzusetzen sind unterschiedliche Modelle denkbar, wie die Vertreter im Bundesrat besetzt werden können. Dabei muss auch neu darüber nachgedacht werden, ob und wie die BundesratsvertreterInnen der Länder an die Landesparlamente angebunden werden können.

c) Autonomie des Parlamentes in Länderkompetenzen

Die Übertragung von Länderkompetenzen in der Verfassung an den Bund bedarf heute der Zustimmung des Bundesrates. Dies Verfahren ist problematisch, da hierbei die Landesregierungen Kompetenzen der Länderparlamente an den Bundestag abtreten. Damit kann die Exekutive durch Verlagerung von Entscheidungen über Beschlüsse des Bundesrates die Länderparlamente ausschalten.

Aus diesen Gründen sollte die Abtretung von Landeskompetenzen an den Bund oder die EU nicht mehr über die Mitwirkung im Bundesrat geregelt sein, sondern sollte der Zustimmung der Länderparlamente selbst, also der Legislative bedürfen.

d) Die Länder in Europa

Heute kennt die europäische Union keine Bundesländer, da die Strukturen und die Größe der europäischen Staaten sehr unterschiedlich sind. Verhandlungspartner für die EU ist stets die Bundesregierung. Daneben gibt es eine beratende Mitwirkung der Regionen über die Ausschuss der Regionen.

Auf diese Weise wirkt die Bundesregierung in der EU an Entscheidungen mit, die in die Länderkompetenzen – oder auch die Kompetenzen des Bundestages – eingreifen. Auch die Regelungen des §23 des Grundgesetzes lösen dieses Problem nicht ausreichend.

Diese Probleme können nur im Rahmen der Verfassungsdiskussion für die EU gelöst werden. Dabei ist es unser Ziel, dass die Regionen eine eigenständige Rolle spielen und gestärkt werden, ohne dass durch zusätzliche Abstimmungsprozesse die Kompetenzen weiter verwischt werden.

e) Die Parlamente stärken

Die personelle Zuarbeit und die sachliche Ausstattung der Länderparlamente reicht heute in keiner Weise aus, um ein Gegengewicht zu den Verwaltungen zu bilden und den Überblick über die zahlreichen Vorgänge in Land, Bund, Europa sowie in den Bund/Länderministerkonferenzen zu bewahren. Deshalb kommen die meisten Gesetzesvorlagen aus den Ministerien. Dieses Problem trifft die Parlamente in den kleinen Bundesländern am stärksten.

Deshalb muss über geeignete Formen der Stärkung der Kompetenz der Länderparlamente nachgedacht werden. Die Zuarbeit der Abgeordneten ist zu gering. Auch der wissenschaftliche Dienst kann diesen Mangel nicht ausgleichen. Deshalb sollte auch über eine stärkere Zusammenarbeit der Länderparlamente nachgedacht werden.

3. Die Neuordnung der Finanzen

Beinahe noch dringlicher als die Neuordnung und Entmischung der Kompetenzen stellt sich die Aufgabe, eine Neuordnung des Finanzsystems zu erreichen.

f) Abschaffung der Mischfinanzierung

Das Mischfinanzierungssystem umfasst die Gemeinschaftsausgaben, die Zweckzuweisungen, Zuschüsse, die kofinanziert werden müssen, sowie Pflichtaufgaben, die durch Bund oder EU vorgeschrieben werden. Damit umfasst die Mischfinanzierung große Teile der Landes- und Kommunalhaushalte.

Dieses System verursacht nicht nur ähnlich wie die Vermischung der Kompetenzen ein Demokratiedefizit, sondern es verursacht auch Verschwendung von öffentlichen Mitteln. Die Kostennutzenabwägung für eine Investition ist grundlegend verzerrt, wenn die Kommune oder das Land nur noch einen Anteil von 50%, 30% oder gar nur 10% der fixen Kosten trägt. Dagegen haben Ausgaben, die nicht bezuschussbar sind, kaum eine Chance, auch wenn sie für die regionale Entwicklung viel wirkungsvoller sein mögen.

Deswegen sollten die Mischfinanzierungen weitestgehend abgeschafft werden und die Ausgaben jeweils von der politischen Ebene finanziert werden, die auch die operative Verantwortung trägt. Die Finanzausstattung muss dann aber auch dementsprechend angepasst werden. Besonderer Bedarf aufgrund von regionalen und strukturellen Besonderheiten sollte im Finanzausgleich berücksichtigt werden.

g) Länderfinanzausgleich

Der Bund-Länderfinanzausgleich hat eine wichtige Rolle, um die Gleichstellung der Lebensbedingungen in Deutschland auf Dauer zu gewährleisten. Er hat sich in der Vergangenheit bewährt. Es sollte jedoch bei der Weiterentwicklung darauf geachtet werden, dass die Länder ein Eigeninteresse daran haben, die Steuern tatsächlich auch zu erheben und keine indirekte Standortpolitik über Steuerdumping machen.

Karl-Martin Hentschel

und Fraktion