

## Föderalismus braucht starke Länder und klare Kompetenzen

Am Freitag, den 23.8.02, findet in Berlin die zweite Fraktionsvorsitzendenkonferenz des Jahres 2002 der Landtagsfraktionen von Bündnis 90/Die Grünen statt. Themen dieser Konferenz sind

- Forderungen der Fraktionen aus Sicht der Länderinteressen an die neue Bundesregierung
- „Konvent der deutschen Landesparlamente“ im März 2003

**Rainer Steenblock**, zweiter Spitzenkandidat der Grünen für die Bundestagswahl in Schleswig-Holstein und **Karl-Martin Hentschel**, Fraktionsvorsitzender der Landtagsfraktion Schleswig-Holstein stellen die Position der Landtagsfraktion vor, zu denen sie Beschlussvorlagen für die Fraktionsvorsitzendenkonferenz erarbeitet haben.

### Forderungen an die neue Bundesregierung

#### 1. Stärkung der Finanzkraft und Eigenständigkeit der Länder

⇒ Wir fordern die Überprüfung der Gemeinschaftsaufgaben und aller sonstigen Finanzierungen von Aufgaben der Länder durch den Bund. Dies gilt auch für Aufgaben des Bundes, die genauso gut die Länder wahrnehmen könnten. Stattdessen sollen diese Mittel als freie Funktionszuweisungen den Ländern zur Verfügung gestellt werden.

Diese Überprüfung betrifft folgende Finanzpositionen:

##### a) Gemeinschaftsaufgaben

- GA Landwirtschaft und Küstenschutz
- GA Regionale Wirtschaftsentwicklung
- GA Hochschulbau

b) Sonstige Mischfinanzierungen

- Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
- Werftenhilfe

c) Zweckgebundene Zuweisungen

- Regionalisierungsmittel für ÖPNV-Schiene

d) Bundesaufgaben, die von den Ländern wahrgenommen werden sollen

- Bundesstraßenbau – der Bund soll nur noch Autobahnen selber finanzieren, die restlichen Mittel sollen nach einem Schlüssel auf die Länder übertragen werden.
- Bau regionaler Schienenwege – die Mittel sollten den Ländern (heute der DB-AG) gegeben werden.

Begründung:

Diese zweckgebundene Vergabe dieser Mittel führt regelmäßig zu Fehlallokationen. So werden zahlreiche Maßnahmen nur deshalb durchgeführt, weil eben Bundesmittel zur Verfügung stehen (im kommunalen Straßenbau z.B: regelmäßig 75 Prozent). Häufig entsteht sogar zwischen benachbarten Ländern ein Konkurrenzdruck (Beispiel Werften – Land A fördert voll, Land B schöpft die Förderung nicht aus, benachteiligt also seine Firmen).

Ganz absurd wird es, wenn GA-Mittel für regionale Entwicklung und ländliche Strukturentwicklung von den armen Ländern nicht mehr ausgeschöpft werden, während besser situierte Länder dies können. Damit wird der Zweck ins Gegenteil verkehrt.

## 2. Die Personalausgaben und die Dienstrechtsreform

- ⇒ Die Haushaltspolitik des Bundes muss in Zukunft stärker die begrenzten Möglichkeiten der Länder berücksichtigen.
- ⇒ Der Bund muss bei seiner Gesetzgebung stärker insbesondere die personellen Auswirkungen in den Ländern berücksichtigen.
- ⇒ Der Bund muss durch eine Dienstrechtsreform den Ländern ermöglichen, eine flexiblere Personalpolitik zu machen. Dazu gehört die Flexibilisierung des Beamtenrechts und die Abkehr von einheitlichen Tarifverträgen für Bund und Länder. Wir fordern die Einbeziehung aller Beamten in das Sozialversicherungssystem, wobei die bisherigen Ansprüche erhalten bleiben. Zumindest muss den Ländern ein kostenneutraler Übergang ermöglicht werden, wenn sie Beamtenstellen in Angestelltenstellen umwandeln.

Begründung:

Die Bundesländer stecken in der Zwickmühle: Ohne Änderung der Bundesgesetzgebung in den vergangenen sechs Jahren wäre die Neuverschuldung in Schleswig-Holstein wesentlich gesunken und in wenigen Jahren bei Null.

Dabei spielen die Personalkosten eine besondere Rolle. Während die Länder ähnlich wie der Bund ihre Haushalte konsolidieren müssen, haben die Länder strukturell das besondere Problem, dass sie zwei Drittel des Personals im öffentlichen Dienst beschäftigen. Wesentliche Teile dieser Personalkörper sind nicht beeinflussbar oder nicht reduzierbar (Die folgenden Prozentzahlen beziehen sich auf Schleswig-Holstein):

- Bildung (57 Prozent der Personalausgaben)
- Polizei und Justiz (20 Prozent der Personalausgaben) – Polizei und Justiz ist neben der Bildung der zweite originäre Bereich der Landespolitik. Wir betreiben hier seit Jahren einen vorsichtigen Personalabbau. Dieser Weg ist kaum fortsetzbar. Über den Bedarf der Justiz entscheidet der Bund wesentlich mit durch seine Gesetzgebung. Im letzten Jahr musste wegen des 11. September aus politischen Gründen sogar leicht aufgestockt werden.
- Finanzverwaltung (sechs Prozent) – hier haben wir aufgestockt, um die Einnahmen zu erhöhen.
- Ministerien und restliche Verwaltung (17 Prozent) – hier werden fast alle Einsparungen erbracht. Seit unserem Regierungsantritt haben wir zirka 20 Prozent abgebaut. Große Teile der Bundesgesetze werden aber von den Ländern exekutiert. Deshalb hängen unsere Einsparungen davon ab. Der Bund war bisher nicht gerade kooperativ, wenn es darum ging, Einsparungen zu ermöglichen!

### **3. Finanzierung der Bildungspolitik**

- ⇒ Zur Erfüllung des Bildungsauftrages der Kindertagesstätten und zur Einrichtung von Ganztagschulen brauchen die Länder zusätzliche Mittel vom Bund – und zwar dauerhaft und nicht nur einmalig für Investitionen. Nach grober Berechnung beträgt der dauerhafte zusätzliche Finanzierungsbedarf, um die notwendigen Konsequenzen aus PISA umzusetzen zirka vier Mrd. Euro pro Jahr zusätzlich vom Bund – mögliche Einsparungen auf Landesebene sind bereits berücksichtigt.
- ⇒ Langfristig brauchen wir zur Finanzierung der Kinderbetreuung und kostenfreie Kindertagesstätten weitere zwei Mrd. Euro pro Jahr vom Bund – weitere mögliche Einsparungen gegengerechnet.

Begründung:

Die zentrale Aufgabe der Landespolitik ist die Bildung – das originäre Thema der Landespolitik überhaupt. Kein Thema hat eine vergleichbare Bedeutung – sowohl tatsächlich für die Zukunftschancen des Landes, aber auch in der politischen Debatte, weil die Sensibilität der Menschen hier größer ist als bei jedem anderen Thema.

Mit PISA sind die Schulpolitik und die Kindertagesstätten zum erstenmal wieder ins Zentrum der Bildungspolitik gerückt. Das ist eine große Chance. Daraus folgt aber: Auch wenn wir die Strukturen ändern und Mittel umschichten, werden auch zusätzliches Geld einsetzen müssen.

Die Länder brauchen strukturell zusätzliche Mittel zur Finanzierung der Ganztagschulen und zusätzlicher Betreuung und Förderung vom Kleinkind bis zum 16. Lebensjahr. Und das kann nicht allein aus Landesmitteln finanziert werden.

### **4. Ausbau der Regionalbahn**

- ⇒ Wir fordern, dass die Mittel des Bundes für Investitionen im Schienenwegebau im Rahmen des Bundesverkehrswegeplanes nach dem gleichen Verfahren wie beim

Bundesstraßenbau über die Verkehrsministerien der Länder abgewickelt werden sollen.

Begründung:

Der Bund investiert zusätzlich zu den Investitionen der DB-AG jährlich 4,5 Mrd. Euro in die Bundesschienenwege. Während die Mittel für den Straßenbau von den Ländern in Absprache mit dem Bundesministerium für Verkehr und auf Basis des Bundesverkehrswegeplanens verplant und verbaut werden, werden die Mittel für den Schienenwegebau an die DB-AG gegeben.

Im Regionalen Schienenverkehr befindet sich die DB-AG aber in einer Konkurrenzsituation gegenüber anderen Bahnunternehmen. Durch die Verfügung über die Investitionsmittel befindet sich die DB-AG in einer komfortablen Situation, das Land zu erpressen, in dem die Vergabe von Bahnleistungen an Konkurrenzunternehmen durch ein Bundesland mit Entzug von dringend nötigen Investitionen „bestraft“ wird.

## **Zum „Konvent der deutschen Landesparlamente“ im März 2003:**

Am 31.3.2003 findet in Lübeck der Landtagskonvent unter Beteiligung der Präsidenten und aller Fraktionsvorsitzenden statt. Die Initiative erfolgte durch eine Resolution aus Schleswig-Holstein (getragen von allen Fraktionen außer den Grünen). Anlass war die notorische Nichtbeteiligung der Landtage an den abstimmenden Gesprächen bezüglich der europäischen Verfassung.

Generell herrscht in den Beiträgen der Landtage der Tenor, dass die Landtage in ihrer Funktion unterminiert werden. Der Bund schöpft sein Gesetzgebungskompetenzen immer mehr aus, die Landesregierungen (Ministerpräsidenten) sichern sich dabei immer mehr Einfluss über den Bundesrat, die Gemeinschaftsaufgaben und Kofinanzierungen führen zu Untergrabung des Haushaltsrechtes. Über die EU wird jetzt zusätzlich in die Länderkompetenzen eingegriffen ohne dass die Länderparlamente überhaupt daran beteiligt werden.

Wir teilen dieses Klagegedicht nur teilweise. Richtig ist, dass die Gesetzgebungskompetenzen überwiegend beim Bund liegen, während die Exekutierung der Bundesgesetze in vielen Bereichen in den Ländern stattfindet. Die Aufgabe der Länderparlamente ist deshalb auch stärker durch die Kontrolle der Regierungen geprägt als durch die Gesetzgebungsfunktion. Das sagt aber wenig über die Bedeutung aus. Es gibt Hinweise darauf, dass neue politische Debatten häufig zuerst in den Landtagen beginnen, dass die Landtage über ihre Kontrollfunktion wesentlichen Einfluss auf die Regierungstätigkeit nehmen und deshalb ihr Licht keineswegs unter den Scheffel stellen müssen.

Wir sollten deshalb nicht in das allgemeine Wehklagen einfallen, sondern eher danach fragen, was wir konkret ändern wollen.

Deshalb machen wir folgende Vorschläge:

### **1. Trennung der Kompetenzen von Bund und Ländern**

Der Föderalismus hat in den vergangenen über 50 Jahren zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland und zur Erhaltung der regionalen Identität wichtiges beigetragen. Es kommt jetzt darauf an, auch im Rahmen der EU zu gewährleisten, dass es zu einer klaren Aufgabenverteilung zwischen EU, Bund, Ländern und Kommunen kommt, bei der jede Ebene eigene Entscheidungskompetenzen hat.

Deshalb treten wir Bestrebungen entgegen, die eine noch stärkere Verschränkung und gegenseitige Kontrolle der politischen Ebenen intendieren, da sie zur gegenseitigen Blockade führen können und die Handlungsfähigkeit der Parlamente und Regierungen behindern.

Wir setzen uns dafür ein, dass die Kompetenzen des Bundes und der Länder in der Verfassung klar getrennt werden. Dabei kann zu den Bundeskompetenzen durchaus eine restriktive Rahmengesetzgebung gehören, die die nötige Einheitlichkeit gewährleistet.

## **2. Die Länder sollten Einfluss auf ihre Einnahmen haben**

Die Länder sollten sich über eigene Einnahmen finanzieren, deren Höhe sie selbst beeinflussen können. Deshalb setzen wir uns dafür ein, dass die Länder sich entweder über eigene Steuern finanzieren, über die sie selbst entscheiden, und oder über Gemeinschaftssteuern, bei denen sie die Hebesätze autonom festlegen können?

Ein Beispiel könnten u. a. die USA sein, wo die Verbrauchssteuern Sache der Bundesstaaten sind und es deshalb unterschiedliche Steuersätze gibt, wie das in der EU ja auch der Fall ist.

## **3. Die Länder sollten ihre Ausgaben frei gestalten können.**

(dieser Punkt entspricht dem Punkt 1 unter den Forderungen an die neue Bundesregierung)

Wir setzen uns dafür ein, dass die Mischfinanzierungen und Zweckbindungen überprüft und wo sinnvoll abgeschafft werden. Statt dessen sollten die Mittel direkt an die Länder gehen.

Wie absurd diese Kofinanzierungen zum Teil sind, wird deutlich, wenn arme Länder wie Schleswig-Holstein Mittel, die zum Ausgleich für Strukturschwäche dienen sollen, nicht mehr abrufen, weil sie sie nicht kofinanzieren können.

Grundsätzlich sollte die Finanzierung da erfolgen, wo die Aufgaben auch durchgeführt werden.

Beispiele für Mischfinanzierungen und Zweckbindungen sind: Die GA-Mittel, Regionalisierungsmittel für den ÖPNV-Schiene, Straßenbau von Bundestrassen (nur noch Autobahnen über den Bund!), EU-Programme, Werftenhilfe, Kohlesubventionen, GVFG. Projekte von bundespolitischer Bedeutung müssen dann eben direkt vom Bund finanziert werden.

Auch bei einer möglichst klaren Trennung der Finanzierung von Aufgaben wird für den zentralen Bereich Bildung und Kinderbetreuung ein System für eine verbindliche und verlässliche gemeinsame Finanzverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden entwickelt werden müssen. Insoweit ist zu prüfen, ob diese Aufgabe in einen reformierten Länderfinanzausgleich einbezogen werden kann.

#### **4. Aufhebung der Blockade über die KMK in der Bildungspolitik**

Die Blockade bei dem wichtigsten Landesthema, der Bildung, durch den Zwang der gegenseitigen Anerkennung der Abschlüsse, sollte beseitigt werden. Die Anerkennung der Bildungsabschlüsse sollte ähnlich wie bei der EU durch ein Rahmengesetz des Bundes sichergestellt werden. Dann kann der Abstimmungsprozess in der KMK entfallen und alle Länder können eine kreative pointierte eigene Schulpolitik machen.

#### **5. Keine zusätzlichen Kontrollmechanismen zwischen EU, Bund und Ländern**

Wir sind skeptisch gegenüber Forderungen nach einer regelmäßigen Einflussnahme der Länderparlamente auf den Bundesrat oder auf die EU zusätzlich zu der Mitwirkung der Landesregierungen. Die Gefahr besteht, dass damit weitere Blockadeinstrumente geschaffen werden.

Der Föderalismus kann nur gestärkt werden durch Trennung der Kompetenzen und nicht durch Verschränkung der Ebenen. Jede Ebene sollte die Kompetenz haben, in ihren Zuständigkeiten eigenverantwortlich Politik zu machen und sich dafür vor dem Wähler rechtfertigen, ohne andern die Schuld geben zu können.

Die Verschränkung der Ebenen dagegen lähmt die Politik insgesamt – insbesondere wenn die Mehrheit im Bundesrat anders ist als die im Bundestag. Dann kann am Schluss jeder jedem die Verantwortung zuschieben und der Wähler als Souverän weiß nicht mehr, wen er wofür wählt. Das schwächt die Demokratie.

\*\*\*