

**Unterrichtung
durch die Präsidentin der Bürgerschaft**

- Betr.: 1. Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente (PPK) vom 9. bis 11. Mai 1999 in Hamburg**
2. Gemeinsame Konferenz der Landtagspräsidentinnen und -präsidenten der Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich mit Beteiligung von Südtirol am 10. und 11. Mai 1999 in Hamburg

Am 10. und 11. Mai 1999 fand turnusgemäß die gemeinsame Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen und österreichischen Landesparlamente statt, und zwar auf meine Einladung hin hier in Hamburg. Vorgeschaltet war am 10. Juni eine deutsche Parlamentspräsidentenkonferenz (PPK).

1.

Die PPK befaßte sich im wesentlichen mit folgenden Themen:

1. Weiterentwicklung und Stärkung des Föderalismus

Die PPK faßte den als *Anlage 1* beigefügten Beschluß.

2. Diskretionsschutz im Parlament und Sanktionsmöglichkeiten

Die PPK diskutierte das Thema ohne Beschlußfassung.

3. Das Diätenurteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 16. Dezember 1998 und seine Bedeutung für die Abgeordnetenentschädigung der anderen Länder

Die PPK nahm das Urteil nach Besprechung zur Kenntnis.

4. Rechte der Parlamente bei der Organisations- und Aufgabenprivatisierung

Die PPK verabschiedete die beigefügte Entschließung nebst Thesenpapier (*Anlagen 2 und 3*).

5. Pressespiegel und Pressearchive der Parlamente

Die Konferenz setzte zu diesem Themenbereich eine Arbeitsgruppe der Direktoren unter Federführung von Hamburg ein, die eine Bestandsaufnahme der gegenwärtig vorhandenen und bereits geplanten Technik zur Erstellung von Pressespiegeln sowie der gegenwärtigen und geplanten Praxis der Archivierung von Presseartikeln vornehmen und dann die rechtliche Problematik elektronischer Pressespiegel und Pressearchive aufarbeiten wird.

6. Spannungsverhältnis zwischen Bundeskulturpolitik und Kulturhoheit der Länder

Die PPK diskutierte das Thema mit den Gästen Herrn Ministerialdirektor Dr. Nevermann vom Amt des Beauftragten der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien (BKM) und Frau Dr. Leonard, Vorsitzende des Ausschusses für Kultur und Medien des Deutschen Bundestages.

7. Vorsitz der PPK und nächste Konferenz

Der Vorsitz der PPK ging auf Mecklenburg-Vorpommern über. Der Termin der nächsten PPK ist noch offen.

II.

Die gemeinsame Konferenz befaßte sich mit nachstehenden Themen:

1. Parlamentarismus im Zeitalter der Medien

Die Konferenz diskutierte auf Einladung des Vorstandsvorsitzenden Herrn Schulte-Hillen im Verlagshaus Gruner + Jahr die Thematik mit Redakteuren von „Capital“ und „Stern“ unter Moderation durch Johannes Gross, nachdem Wirtschaftssenator Dr. Thomas Mirow einen Vortrag über den Medienstandort Hamburg und Dr. Michael Meier (Chefredakteur des „Stern“) ein Impulsreferat über „Macht und Ohnmacht der Medien“ gehalten hatte.

2. Zusammenarbeit der Regionen in Europa

Die Thematik wurde – ohne Beschlußfassung – auf der Grundlage von Erfahrungsberichten der Präsidenten über regionale Zusammenarbeit und Partnerschaften eingehend diskutiert.

3. Osterweiterung der EU – neue Möglichkeiten regionaler Zusammenarbeit?

Die Thematik wurde ohne Beschlußfassung diskutiert.

4. Wahlaufruf zur Europa-Wahl

Die Konferenz verabschiedete die als *Anlage 4* beigefügte Entschließung und richtete einen – *Anlage 5* – gemeinsamen Aufruf „Europa wählen!“ an die deutschen und österreichischen Bürgerinnen und Bürger.

Ute Pape

Anlagen

Beschluß der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente

1. Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente haben den Vorschlag des ehemaligen Präsidenten des Bundesrates, Hans Eichel, vom 6. November 1998, eine gemeinsame Kommission des Bundesrates und des Bundestages zur Reform des Föderalismus einzusetzen, zur Kenntnis genommen. Sie unterstreichen die Notwendigkeit, die 1991 begonnene Verfassungsdiskussion wieder aufzunehmen und auf diese Weise Bewegung in ein Thema zu bringen, das die Landesparlamente seit langem beschäftigt.
2. Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente fordern erneut eine unmittelbare Beteiligung der Landesparlamente durch Entsendung von Parlamentspräsidenten in diese Kommission.
3. Die Präsidentenkonferenz setzt zur Vorbereitung der von den Landesparlamenten in die Beratungen dieser Kommission einzubringenden Vorschläge eine Arbeitsgruppe der Direktoren der Landtage unter Federführung von Niedersachsen und unter Beteiligung von Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt ein. Die Präsidentenkonferenz wird sich in der zweiten Jahreshälfte 1999 in einer weiteren Konferenz mit den bis dahin erarbeiteten Vorschlägen dieser Arbeitsgruppe befassen.

Beschlossen am 10. Mai 1999 in Hamburg

Privatisierung und parlamentarische Verantwortung

– Thesenpapier –

Die Privatisierung staatlicher Aufgaben ist eines der Mittel, das zur „Verschlankung“ des Staates, zum Abbau von Staatsaufgaben und – möglicherweise auch – zu einer wirtschaftlichen und besseren Erledigung öffentlicher Aufgaben beitragen kann. Die Privatisierung stellt gleichzeitig die Parlamente vor neue Herausforderungen.

Die folgenden Thesen zeigen auf, wie die Parlamente diesen Herausforderungen begegnen können.¹

I. Formen der Privatisierung: Aufgaben-, Organisations- und Teilprivatisierung

Es gibt verschiedene Formen der Privatisierung, die sich unterschiedlich auf die Rechte der Parlamente auswirken²:

- Bei der *materiellen Privatisierung* oder *Aufgabenprivatisierung* verzichtet der Staat auf die Wahrnehmung einer Aufgabe, die er bislang erfüllt hat, und überläßt die Deckung des bisher von ihm befriedigten Bedürfnisses dem Markt. Der staatliche Aufgabenbestand reduziert sich entsprechend.
- Bei der *formellen Privatisierung* oder *Organisationsprivatisierung* bedient sich der Staat zur Erfüllung einer bestimmten, ihm weiterhin obliegenden Aufgabe einer privatrechtlichen Organisationsform, insbesondere einer Kapitalgesellschaft (GmbH, AG), deren Kapitalanteile sich in öffentlicher Hand befinden, oder einer vom Staat gegründeten Stiftung des privaten Rechts.
- Mit der *Teilprivatisierung* ist eine Mischform gemeint zwischen formeller und materieller Privatisierung: Aufgaben, an deren Erfüllung der Staat ein eigenes Interesse hat, werden von Unternehmen in privatrechtlicher Organisationsform wahrgenommen, an denen öffentliche und private Anteilseigner beteiligt sind (gemischt-wirtschaftliche Unternehmen, „Public-Private-Partnership“). Als eine besondere Form der Teilprivatisierung ist auch das bisher meist auf der kommunalen Ebene vorkommende sogenannte Betreibermodell zu nennen, das häufig auch kombiniert wird mit einer Beteiligung der öffentlichen Hand an einem entsprechenden privaten Unternehmen.

II. Zur Aufgabenprivatisierung

1. Auswirkungen

Die Privatisierung einer Aufgabe beendet die parlamentarischen Mitwirkungs- und Kontrollbefugnisse, da grundsätzlich auch die staatliche Verantwortung für die Aufgabenerledigung endet. Staatliche Verantwortung gibt es insoweit regelmäßig nur noch, sofern der Staat die Tätigkeit Privater unterstützt³, reguliert und die Einhaltung von Rechtsvorschriften kontrolliert. Nur darauf können sich Kontroll- und Beteiligungsrechte der Parlamente dann noch erstrecken.

2. Allgemeine verfassungsrechtliche Grenzen

a) Rechts-, Sozial- und Kulturstaatsprinzip

Die Verfassungen von Bund und Ländern enthalten – von einzelnen Ausnahmen abgesehen – keine ausdrücklichen Privatisierungsaufträge oder -hindernisse. Grenzen für die Aufgabenprivatisierung können sich ergeben aus dem Rechtsstaatsprinzip, dem Sozialstaatsprinzip und aus dem in den meisten Landesverfassungen verankerten Kulturstaatsprinzip. Diese Prinzipien stehen einer völligen Privatisierung derjenigen Aufgaben entgegen, die zum Kern der ordnenden, sozialen oder kulturellen Staatstätigkeit gehören. Dies schließt jedoch nicht grundsätzlich aus, daß einzelne Aufgaben ganz oder teilweise in die Gesellschaft verlagert werden, wenn die Gesellschaft imstande ist, aus sich heraus diese Aufgabe befriedigend für alle zu lösen (Beispiele: private Streitschlichtung, private Altersvorsorge), oder daß sich der Staat bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben in Einzelfällen privater Dritter (etwa als sogenannte Verwaltungshelfer oder aufgrund eines kooperativen verwaltungsrechtlichen Vertrages) bedient.

¹ Soweit im folgenden auf bestehende haushaltsrechtliche Regelungen hingewiesen wird, wird beispielhaft die BHO zitiert. Die Landeshaushaltsordnungen enthalten in aller Regel entsprechende Vorschriften.

² Es gibt eine Reihe weiterer Formen, in denen der Staat mit Privaten zusammenarbeitet (unter anderem Belehene, Verwaltungshelfer, private Vorfinanzierung öffentlicher Investitionen, Beihilfen, Kredite oder sonstige Zuwendungen usw.), die in diesem Rahmen nicht behandelt werden können. Auch bei diesen Formen ist über die Sicherstellung der Prüfung durch die Rechnungshöfe hinaus die parlamentarische Steuerung und Kontrolle nach den Grundsätzen zu gewährleisten, die im Folgenden für die Organisations- und Teilprivatisierung entwickelt werden.

³ Vgl. Fn. 2.

b) Gesetzesvorbehalt

Wenn die Aufgabe, die künftig nicht mehr vom Staat wahrgenommen werden soll, diesem durch Gesetz zugewiesen ist oder wenn die Privatisierung der Aufgabe die allgemeine Organisation der Verwaltung wesentlich berührt, so müssen die Parlamente über die entsprechende Privatisierung durch Gesetz entscheiden.

3. Parlamentarische Informationsrechte

Im übrigen ist zumindest eine vorherige Unterrichtung des Parlaments zu fordern, wenn sich die bisher vom Staat wahrgenommene Aufgabe nur auf eine Bewilligung entsprechender Mittel und Stellen im Haushalt stützt, damit das Parlament, aber auch jede Fraktion und die einzelnen Abgeordneten, rechtzeitig eine öffentliche parlamentarische Diskussion über die Einstellung oder Fortführung der Aufgabe herbeiführen können.

III. Zur Organisationsprivatisierung

1. Auswirkungen

Bei der Organisationsprivatisierung verbleibt die bisher in den Formen des öffentlichen Rechts wahrgenommene Aufgabe im staatlichen Einfluß- und Verantwortungsbereich. Die Tätigkeit staatseigener, aber privatrechtlich organisierter Aufgabenträger ist nach wie vor staatliche Tätigkeit, die Aufgabenträger sind Teil der Staatsorganisation. Die Organisationsprivatisierung kann dennoch die parlamentarische Kontrolle aus folgenden Gründen beeinträchtigen:

- a) Die herkömmlichen parlamentarischen Kontrollinstrumente richten sich fast ausschließlich an die Regierung. Diese verantwortet gegenüber dem Parlament die Tätigkeit der ihr nachgeordneten Verwaltung. *Privatrechtlich organisierte Aufgabenträger sind im Gegensatz zur Verwaltung nicht unmittelbar an Weisungen der Landesregierung gebunden.* Arbeitgeber oder Dienstherr der Mitarbeiter ist der Aufgabenträger, nicht das Land. Einfluß übt die Landesregierung grundsätzlich nur mittelbar, ggf. in den gesellschaftsrechtlich vorgesehenen Formen aus (Gestaltung des Gesellschaftsvertrags, Besetzung der Leitungsorgane usw.).
- b) Weiterhin hat insbesondere die Leitung einer GmbH oder AG *gesellschaftsrechtliche Verhaltensregeln* zu beachten, die dem Einfluß des Landes entgegenstehen können (vgl. §§ 76 Absatz 1, 116 in Verbindung mit § 93 Absatz 1 Satz 1 AktG, § 43 Absatz 1 GmbH-Gesetz). Gesellschaftsrechtliche Verschwiegenheitspflichten können einer Information des Parlaments, ggf. bereits sogar der Regierung selbst, über Angelegenheiten des Unternehmens entgegenstehen.
- c) Das Gesellschaftsrecht ist Bundesrecht. Soweit die Länder sich der Rechtsform privater Gesellschaften bedienen, begeben sie sich damit in das „Korsett“ bundesrechtlich vorgegebener Organisationsformen. Dadurch wird die *Organisationshoheit* der Länder und damit auch der Landesparlamente berührt.
- d) Mit der Gründung von privatrechtlich organisierten Aufgabenträgern *bindet der Staat langfristig Mittel* für bestimmte Zwecke, über die der Haushaltsgesetzgeber nicht mehr ohne weiteres verfügen kann.
- e) Da der Haushalt von privatrechtlich organisierten Einrichtungen *nicht Bestandteil des Staatshaushalts* ist, kann das Parlament sie über den Haushalt weder steuern noch kontrollieren, es sei denn, die Einrichtung ist auf Zuwendungen aus dem Staatshaushalt angewiesen. Der Haushalt bietet keinen Überblick mehr über die gesamte staatliche Tätigkeit, also über alle Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Kreditaufnahme (Verschuldung).
- f) Die *Kontrolle des Rechnungshofs* erstreckt sich nicht per se auf privatrechtlich organisierte Einrichtungen.

2. Voraussetzungen und Grenzen der Organisationsprivatisierung

- a) Die Verfassungen von Bund und Ländern enthalten – von vereinzelten Ausnahmen abgesehen – keine Privatisierungsaufträge oder -hindernisse. Äußerste Grenzen für die Verlagerung staatlicher Aufgaben auf privatrechtlich organisierte Träger können sich ergeben aus dem *Rechtsstaatsprinzip*, insbesondere dem Willkürverbot, und aus Artikel 33 Absatz 4 GG (sogenannter *Funktionsvorbehalt*) im Hinblick auf originär hoheitliche Aufgaben (wie Polizei und Justiz); darüber hinaus ist die ebenfalls vertretene Auffassung zu berücksichtigen, daß auch wesentliche Aufgaben staatlicher Daseinsvorsorge dem sogenannten Funktionsvorbehalt unterliegen.
- b) Die Grundsätze der *Vollständigkeit des Haushaltsplans* (Artikel 110 Absatz 1 GG und entsprechende landesverfassungsrechtliche Vorschriften) und der Haushaltswahrheit stehen einer Organisationsprivatisierung entgegen, wenn mit ihr in erster Linie eine „Flucht“ aus den Bindungen des Staatshaushalts bezweckt wird. Die Übertragung staatlicher Aufgaben auf juristische Personen des privaten Rechts mit selbständigem Haushalt ist deshalb wie auch eine solche Übertragung auf juristische Personen des öffentlichen Rechts – als Ausnahme vom Vollständigkeitsprinzip – in besonderer Weise rechtfertigungsbedürftig.
- c) Eine Organisationsprivatisierung ohne die erforderliche *Sicherung der parlamentarischen Verantwortlichkeit* ist wegen Verstoßes gegen das Demokratieprinzip unzulässig.

d) Wenn die Aufgabe einer Behörde gesetzlich zugewiesen ist, bedarf die Organisationsprivatisierung eines *Gesetzes*⁴. Darüber hinaus ist die ebenfalls vertretene Auffassung zu berücksichtigen, daß es einer gesetzlichen Regelung auch dann bedarf, wenn ein Aufgabenträger mit selbständigem Haushalt gebildet wird.

3. Wahrung parlamentarischer Rechte bei der Organisationsprivatisierung

a) Damit das Parlament entscheiden kann, ob eine gesetzliche Regelung notwendig oder zumindest wünschenswert ist, muß es von der Regierung frühzeitig *vorab* über geplante Privatisierungsmaßnahmen *unterrichtet* werden. Die Unterrichtung muß sich auch auf die Gründe für die Privatisierung erstrecken.

b) Zur Wahrung des allgemeinen Demokratieprinzips (Artikel 20 Absatz 1 und 28 Absatz 1 Satz 1 GG) und seiner konkreten Ausformung durch das Haushaltsrecht muß eine angemessene *parlamentarische Kontrolle und Steuerung* der Aufgabenerfüllung durch den privaten oder privatrechtlich organisierten Träger gewährleistet sein. So darf sich die Regierung der Kontrolle, die durch die herkömmlichen Instrumente des parlamentarischen Fragerechts, der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse und im Rahmen des Petitionswesens ausgeübt wird, nicht unter Berufung auf gesellschaftsrechtliche Vorschriften oder auf Grundrechte privater Dritter entziehen können. Privatisierung darf auch grundsätzlich nicht zu einem Verlust an Öffentlichkeit bei der Kontrolle führen, denn nur die öffentliche Kontrolle sichert die uneingeschränkte Rückbindung an das Volk.

c) Die Regierung kann verpflichtet werden, die *Wirtschaftspläne* der im Landesbesitz befindlichen Gesellschaften dem Entwurf des Haushaltsplans beizufügen.

d) Die Unternehmen können darüber hinaus verpflichtet werden, dem Parlament bzw. dem zuständigen Ausschuß unmittelbar zu berichten.

e) Wesentliche Entscheidungen der Regierung und der privaten Verwaltungsträger könnten – über § 65 Absatz 7 BHO hinaus – davon abhängig gemacht werden, daß das Parlament bzw. sein zuständiger Ausschuß sie grundsätzlich *zuvor genehmigt*⁵ (z. B. Erwerb, Erhöhung oder Verringerung der Beteiligung an weiteren Unternehmen, Veränderung des Nennkapitals, des Unternehmenszwecks, Erwerb und Veräußerung von Grundstücken und Vermögen oberhalb einer bestimmten Wertgrenze).

f) Das Parlament kann vorsehen, daß *Abgeordnete* in Gremien der Gesellschaft oder Stiftung (Aufsichtsrat, Beirat o. ä.) *vertreten* sind. Dies ist aber kein Instrument der Kontrolle und Steuerung des (Gesamt-)Parlaments und kann deshalb solche Instrumente nicht ersetzen, sondern allenfalls ergänzen. Im Übrigen besteht die Gefahr, daß es zu Interessenkollisionen kommt und die Unabhängigkeit der parlamentarischen Kontrolle gefährdet wird. In keinem Fall sollte es der Regierung oder dem Unternehmen überlassen werden zu bestimmen, wie das Parlament Mitglieder in solchen Gremien auswählt. Ferner sollten grundsätzlich alle Fraktionen berücksichtigt werden.

g) Es ist sicherzustellen, daß der *Rechnungshof* – über §§ 42, 43, 53, 54 HGrG und §§ 66, 67 BHO hinaus – berechtigt ist,

- die privatrechtlich organisierten Verwaltungsträger zu prüfen und
- die Prüfungsergebnisse an den Landtag weiterzugeben, sowie

daß der Landtag hierüber in der Regel öffentlich beraten kann.

h) Das Parlament muß die Möglichkeit haben, *Privatisierungen rückgängig* zu machen, wenn sie sich etwa unter finanziellen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht als zweckmäßig erwiesen haben oder aus anderen Gründen dem öffentlichen Interesse widersprechen.

4. Gesetzliche Sicherstellung der parlamentarischen Rechte bei der Organisationsprivatisierung

Das Parlament sollte die genannten Möglichkeiten, die parlamentarischen Rechte bei der Organisationsprivatisierung zu wahren, durch *Gesetz* festlegen.

a) Dabei läßt sich daran denken, einige der vorgenannten Instrumente *generell* gesetzlich zu regeln, etwa die Fragen,

- unter welchen Voraussetzungen eine Organisationsprivatisierungsmaßnahme eines Gesetzes bedarf und
- welche allgemeinen Rechte dem Landtag eingeräumt werden (z. B. bestimmte Zustimmungs- und Einwilligungsvorbehalte, Rechte des Rechnungshofs o. ä.).

b) Um unterschiedlichen Umständen gerecht zu werden, könnte das Parlament darüber hinaus in jedem *Einzelfall* befinden, ob und ggf. welche zusätzlichen gesetzlichen Regelungen es trifft (z. B. über Umfang besonderer Berichts- und Rechenschaftspflichten, über den Gesellschaftszweck, die Höhe von Benutzungsentgelten, die Verwendung von Gewinnen usw.).

c) Soweit die Instrumente zur Wahrung der parlamentarischen Rechte das Verhalten der *Regierung* betreffen, können sie unmittelbar durch Gesetz geregelt werden (z. B. nach dem Vorbild der bereits vorhandenen Regelungen der Bundeshaushaltsordnung bzw. der Landshaushaltsordnungen). Soweit die Instrumente zur Wahrung der parlamentarischen Rechte die *privatrechtlich organisierten Verwaltungs-*

⁴ Dasselbe gilt, wenn einem privatrechtlich organisierten Träger oder einer Privatperson hoheitliche Tätigkeiten übertragen werden (Beleihung, vgl. Fn. 2).

⁵ Soweit entsprechende Mittel im Haushalt veranschlagt sind, auch mittels eines Sperrvermerks.

träger betreffen, können sie weitgehend durch Festlegungen in den Gesellschaftsverträgen gesichert werden. Insoweit kann das Parlament die Regierung gesetzlich verpflichten, nur dann zu privatisieren, wenn der Gesellschaftsvertrag entsprechende Regelungen enthält.

d) Die Länder besitzen die Kompetenz, zur Sicherung der erforderlichen Parlamentsrechte den Gesellschaften, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, durch Gesetz unmittelbar verbindliche Rechtspflichten gegenüber dem Land aufzuerlegen. Solche Regelungen sind keine Vorschriften des Handels- und Gesellschaftsrechts und fallen deshalb nicht in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

IV. Zur Teilprivatisierung

1. Auswirkungen

Bei einer Teilprivatisierung verbleibt die bisher in den Formen des öffentlichen Rechts wahrgenommene Aufgabe teilweise im staatlichen Verantwortungsbereich, weil das Land öffentliche Interessen durch seinen Einfluß auf das Unternehmen ausübt, an dem es sich beteiligt. Auch diese Form der Privatisierung kann die notwendige parlamentarische Kontrolle und Steuerung beeinträchtigen.

2. Besondere Voraussetzungen einer Teilprivatisierung

Der Staat darf sich nur dann an einem Privatunternehmen beteiligen, wenn ein wichtiges Interesse des Staates vorliegt und sich der vom Staat angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen läßt (so auch § 65 Absatz 1 Nummer 1 BHO) und wenn die Rechnungsprüfung durch den Rechnungshof gewährleistet ist. Es ist hierbei zu bedenken, daß der Staat auch bei der Beteiligung an Privatunternehmen langfristig Mittel für bestimmte Zwecke bindet und damit der Verfügung des Haushaltsgesetzgebers entzieht.

3. Wahrung parlamentarischer Rechte bei einer Teilprivatisierung

a) Bei der Teilprivatisierung gehört zur staatlichen Tätigkeit zumindest die Ausübung des staatlichen Einflusses auf das Unternehmen. Diese muß daher wie jede andere staatliche Tätigkeit der Kontrolle durch das Parlament unterliegen. Im übrigen gelten unter Berücksichtigung der nachstehenden besonderen Erfordernisse die Ausführungen zur Wahrung parlamentarischer Rechte bei der Organisationsprivatisierung (oben III.3 und III.4) entsprechend.

b) Da das Demokratieprinzip eine parlamentarische Kontrolle und Steuerung verlangt, sind gesellschaftsrechtliche Vorschriften im Zweifel so auszulegen, daß sie der erforderlichen Kontrolle und Steuerung nicht entgegenstehen. Grundrechte einer juristischen Person des Privatrechts, sofern diese hinsichtlich der von ihr wahrgenommenen öffentlichen Aufgaben überhaupt grundrechtsfähig ist, und der privaten Teilhaber sind bei gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen gegenüber dem Demokratieprinzip abzuwägen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß private Dritte sich in Kenntnis dieser Rechte auf die Zusammenarbeit mit dem Staat einlassen.

c) Zur Sicherstellung der Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament kann die Regierung – über die Regelungen des § 65 BHO hinaus – verpflichtet werden, sich grundsätzlich nur dann an Privatunternehmen zu beteiligen, wenn sie Steuerungs- und Kontrollrechte erhält, die sie in die Lage versetzen, ihre Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament wahrzunehmen (z. B. durch Verschärfung der bislang in § 65 BHO enthaltenen Zustimmungsvorbehalte der Regierung).

d) Als Kompensation haushaltsrechtlicher Kontroll- und Steuerungsdefizite kommt unter anderem die Verpflichtung der Regierung in Frage, dem Parlament von sich aus über Privatunternehmen zu berichten, an denen der Staat beteiligt ist. Dies kann in der Form eines regelmäßigen *Beteiligungsberichts* geschehen, der zumindest folgende Angaben enthalten sollte:

- Darstellung des Unternehmensgegenstandes sowie des mit der staatlichen Beteiligung verfolgten Zwecks und der Angabe, inwieweit der Zweck erreicht wurde;
- Darstellung, ob noch immer ein wichtiges Interesse des Staates an der Beteiligung vorliegt und sich der vom Staat angestrebte Zweck weiterhin nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen läßt;
- Angabe des Beteiligungsumfanges des Nennkapitals (Grundkapital/Stammkapital) sowie der weiteren mittelbaren Beteiligungen;
- Darstellung der Entwicklung der Geschäfts- und Ertragslage im Berichtszeitraum (einschließlich Kreditaufnahme);
- Angabe der Be- bzw. Entlastung des Landeshaushalts durch die Unternehmensbeteiligung;
- Darstellung der Einwirkungsrechte der öffentlichen Hand.

e) Das Parlament kann darüber hinaus grundsätzlich vorab zu erfüllende *Auskunftspflichten* der Regierung einführen über bestimmte Entscheidungen der

- Regierung bezüglich privater Unternehmen (wie Erhöhung oder Verringerung der Landesbeteiligung) sowie der
- privaten Unternehmen (z. B. Erwerb, Erhöhung oder Verringerung der Beteiligung an dritten Unternehmen, Veränderung des Nennkapitals, des Unternehmenszwecks und sonstige, sich auf den staatlichen Einfluß auswirkende Veränderungen, Erwerb und Veräußerung von Grundstücken und Vermögen oberhalb einer Bagatellgrenze, Besetzung und Bezüge der Geschäftsführung, Höhe und Gestaltung von Benutzungsentgelten usw.).

f) Es muß ein unabhängiges *Beteiligungs-, Controlling** entwickelt werden, mit dessen Hilfe das Parlament nachvollziehen kann, ob die mit der Beteiligung verfolgten Ziele bestmöglich und möglichst wirtschaftlich erreicht werden. Dies böte eine fundierte Grundlage für die Entscheidung, ob eine Beteiligung ggf. rückgängig zu machen ist, weil sie sich etwa unter finanziellen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht als zweckmäßig erwiesen hat oder aus anderen Gründen dem öffentlichen Interesse widerspricht.

Entschließung der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente

Privatisierung und parlamentarische Verantwortung

1. Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente sieht in der Privatisierung staatlicher Aufgaben ein Mittel, das zur Verschlankung des Staates, zum Abbau von Staatsaufgaben und zu einer wirtschaftlicheren und besseren Erledigung öffentlicher Aufgaben beitragen kann.
2. Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente weisen aber darauf hin, daß mit der Privatisierung der Mitwirkungs- und Kontrollbereich der Parlamente eingeschränkt wird.
3. Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente hält es aus verfassungsrechtlichen Gründen für erforderlich, daß parlamentarische Kontroll- und Mitwirkungs-befugnisse insoweit in ihrem Kern erhalten bleiben. Die beigefügten Thesen sollen als Grundlage für eine Diskussion in den Parlamenten und der Öffentlichkeit dienen.

Beschlossen am 10. Mai 1999 in Hamburg

Gemeinsame Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen und österreichischen Landesparlamente am 10./11. Mai 1999 in Hamburg

Entschließung zu den Wahlen zum Europäischen Parlament vom 10. bis 13. Juni 1999

Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen und österreichischen Landesparlamente geben aus Anlaß der bevorstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament vom 10. bis 13. Juni 1999 folgende Erklärung ab:

1. Die Einigung Europas ist zur Herstellung eines dauerhaften Friedens in Europa unverzichtbar. Es gibt zum europäischen Integrationsprozeß, wie die jüngsten schmerzlichen Ereignisse auf dem Balkan erneut zeigen, keine Alternative.

Europäische Entscheidungen ersetzen mehr und mehr nationales Handeln und betreffen immer stärker alle Lebensbereiche der Bürgerinnen und Bürger in der Europäischen Union. Durch die Einführung des EURO, der gemeinsamen europäischen Währung, zum Jahresbeginn hat die europäische Integration eine neue Dimension erreicht.

Diese Entwicklung verlangt, daß die Politik der Europäischen Union von einer breiten demokratischen Legitimation getragen wird. Dafür ist die Stärkung des Europäischen Parlaments unabdingbare Voraussetzung.

Im Bewußtsein dessen haben die Verträge von Maastricht (1992) und von Amsterdam (1997) die Befugnisse des Europäischen Parlaments erheblich erweitert. Bei der nächsten institutionellen Reform ist das Parlament zu einem dem Rat ebenbürtigen und gleichberechtigten Entscheidungsorgan weiterzuentwickeln.

Damit das Europäische Parlament seine wichtige Rolle innerhalb der europäischen Institutionen wahrnehmen kann, muß es sich auf einen überzeugenden Wählerauftrag stützen können. Dies drückt sich vor allem in einer hohen *Wahlbeteiligung* bei den in einem Monat stattfindenden Europawahlen aus. Es gilt deshalb, die Wähler hierfür zu mobilisieren.

Die deutschen und österreichischen Landesparlamente können hierzu einen wichtigen Beitrag leisten, indem sie mit ihren Möglichkeiten bei den Bürgerinnen und Bürgern werben, an den Europawahlen möglichst zahlreich teilzunehmen. Öffentliche Parlamentsdebatten über europäische Fragen, die für die Länder relevant sind, sind auch in der noch kurzen Zeit bis zum Wahltermin geeignete Mittel, die europäische Politik der Wahlbevölkerung nahezubringen und ihr Interesse an den Europawahlen zu fördern. Auch Wahlaufträge der Präsidentinnen und Präsidenten der Landesparlamente können zu einer regeren Wahlbeteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den Europawahlen beitragen.

2. Nach Ansicht der deutschen und österreichischen Parlamentspräsidentinnen und -präsidenten setzt längerfristig eine Mobilisierung der Wähler für die Wahlen zum Europäischen Parlament voraus, daß das *Wahlverfahren* für die Bürgerinnen und Bürger transparenter gestaltet wird.

Zur stärkeren Verankerung des Europäischen Parlaments im Bewußtsein der Bevölkerung bedarf es deshalb einer größeren Nähe der Abgeordneten des Europäischen Parlaments zu den Wählern. Die Bürgerinnen und Bürger müssen die Abgeordneten kennen, die ihre Interessen in Straßburg und Brüssel vertreten. Die Präsidentinnen und Präsidenten der Landesparlamente sprechen sich deshalb für ein einheitliches Wahlrecht für das Europäische Parlament aus, in dem die Einrichtung *regionaler Wahlkreise* vorzusehen ist.

Sie begrüßen als einen ersten Schritt nachdrücklich den vom Europäischen Parlament am 15. Juni 1998 verabschiedeten Entwurf für ein solches Wahlverfahren, der in Artikel 2 die Einrichtung räumlicher Wahlkreise vorsieht. Endziel bleibt die Einrichtung regionaler Wahlkreise. Denn nur die regionale Verankerung der Mitglieder des Europäischen Parlaments kann die notwendige Nähe zwischen Gewählten und Wählern herstellen. Und nur dadurch stellt sich Bürgernähe zum Europäischen Parlament ein.

3. Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen und österreichischen Landesparlamente sehen es als Daueraufgabe der Parlamente an, in der Bevölkerung und insbesondere bei der Jugend immer wieder die Bedeutung der Europäischen Union für Frieden, Freiheit und Wohlstand in Europa zu verdeutlichen. Die Landesparlamente in der Europäischen Union können aufgrund ihrer Öffentlichkeits- und Mittlerfunktion einen wichtigen Beitrag zur *Verbreitung des Europagedankens* leisten. Sie sind aufgerufen, dahin gehende Aktivitäten zu entwickeln und zu verstärken.

Sie leisten damit zugleich einen Beitrag zum Europa der Regionen. Europa kann auf Dauer nur bestehen, wenn es von den Bürgerinnen und Bürgern mitgetragen wird. Es ist unbestritten, daß gerade die Länder und Regionen geeignet sind, Identitätsstiftend zu wirken und Geborgenheit in einer zunehmend globalisierten Welt zu vermitteln, kulturelle und sprachliche Vielfalt zu sichern sowie einen effizienten und bürgernahen Verwaltungsvollzug zu garantieren.

Forderungen der Länder und Regionen in der Europäischen Union, wie die konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, die Einführung eines Klagerichts des Ausschusses der Regionen beim Europäischen Gerichtshof sowie eine bessere Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union, den Mitgliedstaaten und den Regionen müssen deshalb nach Ansicht der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen und österreichischen Landesparlamente alsbald verwirklicht werden.

Einstimmig beschlossen am 11. Mai 1999 in Hamburg

Gemeinsamer Aufruf der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen und österreichischen Landesparlamente

Europa wählen!

Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen und österreichischen Landesparlamente geben aus Anlaß der Wahlen zum Europäischen Parlament vom 10. bis 13. Juni 1999 und des fünfzigsten Jahrestages der Gründung des Europarates am 5. Mai 1999 folgende Erklärung ab:

1. Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen und österreichischen Landesparlamente rufen alle wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger auf, an den Europawahlen teilzunehmen. Eine hohe Wahlbeteiligung verleiht dem Europäischen Parlament breite demokratische Legitimation. Wer am 13. Juni zur Wahl geht, leistet mit seiner Stimme einen Beitrag zur europäischen Zukunftsgestaltung.

Europäische Entscheidungen wirken sich immer stärker auf alle Lebensbereiche aus. Sie verlangen deshalb mehr bürgerschaftliche Mitgestaltung und mehr demokratische Kontrolle durch ein starkes Europäisches Parlament. Aktuelle Ereignisse wie die BSE-Problematik und der durch die aufgedeckten Unregelmäßigkeiten ausgelöste Rücktritt der Kommission untermauern diese Forderungen, zumal das Europäische Parlament in beiden Fällen gezeigt hat, daß es in der Lage ist, seine Kontrollrechte im Interesse der Bürger wahrzunehmen.

2. Europa heißt Einheit in Vielfalt – eben ein Europa der Regionen. Damit es erfahren und gelebt werden kann, muß den regionalen Besonderheiten Rechnung getragen, die demokratische Teilhabe verbessert und Politik durchschaubarer sowie bürgernäher gestaltet werden. Europa kann auf Dauer nur bestehen, wenn es von den Bürgerinnen und Bürgern mitgetragen wird. Es ist unbestritten, daß gerade die Länder und Regionen geeignet sind, Identitätsstiftend zu wirken und Orientierung in einer zunehmend globalisierten Welt zu vermitteln.

Forderungen der Länder und Regionen in der Europäischen Union – wie die konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, die Einführung eines Klagerichts des Ausschusses der Regionen beim Europäischen Gerichtshof sowie eine bessere Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union, den Mitgliedstaaten und den Regionen – müssen alsbald verwirklicht werden.

3. Europa ist mehr als die Europäische Union mit ihren Institutionen. Die größte und älteste Organisation Europas ist der Europarat. Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente würdigen in dankbarer Anerkennung aus Anlaß des fünfzigjährigen Bestehens am 5. Mai 1999 das Wirken des Europarates. Diese Organisation hat wesentlichen Anteil daran, daß die auf den vier Grundprinzipien „Demokratie, Menschenrecht, Rechtsstaatlichkeit und kulturelle Vielfalt“ beruhende Arbeit unseren Kontinent in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts maßgeblich geprägt hat. Die Vorreiterrolle und die Vorarbeit des Europarates im Demokratisierungsprozeß haben den Weg für die Beitrittsverhandlungen der mittel- und osteuropäischen Staaten zur Europäischen Union wesentlich erleichtert. In den zurückliegenden zehn Jahren – seit dem Fall der Mauer und dem Zusammenbruch des Ostblocks – hat der Europarat 17 Reformstaaten aus diesem Teil unseres Kontinents als Mitglieder aufgenommen und unterstützt sie tatkräftig auf ihrem demokratischen Weg. Als pan-europäisches Forum ist der Europarat eine Klammer zwischen der Europäischen Union und den Nichtmitgliedstaaten, die auch im nächsten Jahrtausend in Europa notwendig ist und vielleicht noch dringender benötigt wird als bisher.

Einstimmig beschlossen am 11. Mai 1999 in Hamburg