16. Wahlperiode

Drucksache **16/2414**

HESSISCHER LANDTAG

30. 06. 2004

Unterrichtung
durch den Präsidenten des Landtags

betreffend Beschlüsse der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente

hier:
Konferenz am 17. und 18. Mai 2004 in Quedlinburg (Sachsen-Anhalt)

Seit November 2003 beschäftigt sich die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung mit der Frage, wie der deutsche Föderalismus zu reformieren sei. Die deutschen Landesparlamente sind in dieser Kommission durch insgesamt sechs Landtagsabgeordnete vertreten, die an den Sitzungen als beratende Mitglieder mit Rede- und Antragsrecht teilnehmen. Die Befassung mit dieser Reformdiskussion war ein Schwerpunkt der Konferenz. Unter anderem hierzu, wie auch zum Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa, wurden die nachfolgend wiedergegebenen Beschlüsse (Anlagen 1 bis 6) gefasst. Gleichzeitig leite ich Ihnen die Positionen der Präsidenten der Landtage in der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, "Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern" (Anlage 7), das Positionspapier der Fraktionsvorsitzenden der Landtage in der Föderalismuskommission, "Die Reform des Föderalismus" (Anlage 8), sowie das Positionspapier der Ministerpräsidenten, "Föderalismusreform" (Anlage 9), zu, die ebenfalls Grundlage für eine Debatte über dieses Thema im Hessischen Landtag sein könnten.

Wiesbaden, 30. Juni 2004

Kartmann

Anlagen 1 bis 9

Eingegangen am 30. Juni 2004 · Ausgegeben am 6. Juli 2004
Druck und Auslieferung: Kanzlei des Hessischen Landtags · Postfach 3240 · 65022 Wiesbaden

Anlage 1

18. Mai 2004

Quedlinburger Erklärung

Die bundesstaatliche Ordnung modernisieren
Die Parlamente stärken
Eine Verfassung für Europa

Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten
der deutschen Landesparlamente
am 17. und 18. Mai 2004 in Quedlinburg (Sachsen-Anhalt)

Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente haben sich auf ihrer Konferenz am 17. und 18. Mai 2004 in Quedlinburg (Sachsen-Anhalt) mit dem Stand der Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, der Erweiterung der Europäischen Union sowie der Verabschiedung eines Vertrages über eine Verfassung für Europa befasst und folgende Positionen beschlossen:

I.
Die bundesstaatliche Ordnung modernisieren
Die Landesparlamente stärken

Das föderative System des Grundgesetzes beruht auf der Eigenständigkeit der Länder. Damit trägt es der kulturellen Vielfalt Deutschlands Rechnung, schafft parlamentarisch-demokratische Legitimation auf mehreren staatlichen Ebenen, vermittelt Bürgernähe und Akzeptanz.

Mit der Globalisierung wesentlicher Lebensbereiche, dem Stand der technischen Entwicklung sowie den Veränderungen der wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und der Wertestruktur unserer Gesellschaft sind Herausforderungen verbunden, denen sich auch die **Parlamente** auf regionaler, nationalstaatlicher und europäischer Ebene stellen müssen.

Die bundesstaatliche Ordnung bedarf der **Modernisierung**, um Deutschland auch in Zukunft in die Lage zu versetzen, seine Potentiale für Freiheit, Wohlstand und Innovation auszuschöpfen.

Daher werden die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente weiterhin daran mitwirken, dass eine **Reform der bundesstaatlichen Ordnung** in Angriff genommen wird. Ihr vordringliches Ziel ist es, den deutschen Landesparlamenten die ihnen ursprünglich zugedachte Rolle im föderalen System wieder zukommen zu lassen und dadurch die Länder insgesamt zu stärken.

Eine Reform der bundesstaatlichen Ordnung muss vor allem folgende **Ziele** verfolgen:

- die Entscheidungsprozesse von Bund und Ländern müssen entflochten werden; dabei muss eine angemessene Finanzausstattung der Länder gewährleistet sein;

- es muss für die Bürgerinnen und Bürger eine klar nachvollziehbare Zuordnung der politischen Verantwortlichkeiten geben; dabei gilt im Verhältnis zwischen Bund und Ländern das Prinzip der Subsidiarität;

- es ist im politischen Wettbewerb gesamtstaatliche Solidarität zu wahren – auch und gerade angesichts regionaler und struktureller Unterschiede.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente setzen sich auf der Grundlage und in Fortentwicklung der Lübecker Erklärung vom 31. März 2003 für folgende **Reformschritte** ein:

Durch die zunehmende Gesetzgebungstätigkeit des Bundes sind aufgrund der extensiven Nutzung seiner Kompetenz zur konkurrierenden und zur Rahmengesetzgebung sowie zur Ausgestaltung von Gemeinschaftsaufgaben die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder empfindlich beschnitten worden. Es ist deshalb eine **Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen** erforderlich.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente halten eine klare **Trennung der Gesetzgebungskompetenzen** zwischen den Ländern und dem Bund für absolut erforderlich. Zur Berücksichtigung regionaler Gegebenheiten sollten darüber hinaus den Ländern Zugriffsmöglichkeiten eingeräumt werden. Durch sie wird unter Wahrung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland den unterschiedlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Interessen der Länder Rechnung getragen.

Die Präsidentinnen und Präsidenten machen sich die in die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung eingebrachten Forderungen der Präsidenten der Landtage von Bayern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen vom 26. April 2004 zur künftigen Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen den Ländern und dem Bund zu eigen.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente sehen sich im Einklang mit den Forderungen der Ministerpräsidentenkonferenz zu folgenden Kernbereichen der Eigenstaatlichkeit der Länder:

Sie verweisen auf die **Kulturhoheit** als eine Domäne der Länder und treten für eine Konzentration der Kompetenzen auf diesem Gebiet in der Hand der Länder ein. Insbesondere sollte die Kompetenz für das gesamte Bildungswesen auf die Länder übertragen werden. Bundeskompetenzen in diesem Bereich sind soweit als möglich zu beschränken.

Die **Organisations- und Personalhoheit** der Länder ist im Interesse erweiterter politischer Gestaltungsmöglichkeiten zu stärken.

Durch den Neuzuschnitt von Gesetzgebungskompetenzen ist zu ermöglichen, dass **regionale Lebenssachverhalte** in Zuständigkeit und Verantwortung der Länder geregelt werden. Dies gilt insbesondere für das Wohnungswesen, Bereiche der öffentlichen Fürsorge, Teile der Arbeitsmarktpolitik, des Rechts der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung, des Umweltrechts und des Wirtschaftsrechts. sowie für das Notariatswesen, Versammlungsrecht, Zulassung zu ärztlichen und anderen Heilberufen und zum Heilgewerbe, Jagdwesen und Bodenverteilung.

Ebenso wie die Ministerpräsidenten erwarten sie, dass im Falle des Überganges von Kompetenzen vom Bund auf die Länder auch die finanziellen Mittel zur Wahrnehmung der Aufgaben übertragen werden.

Darüber hinaus fordern sie, dass die **Landesparlamente zu beteiligen** sind, soweit dem Bund durch Änderung des Grundgesetzes Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung übertragen werden sollen. Diese Beteiligung kann entweder durch das Erfordernis einer Zustimmung der Mehrheit der Landesparlamente zu entsprechenden Gesetzesbeschlüssen des Bundes (Einfügung eines Absatzes 2a in Artikel 79 GG) oder durch die Berücksichtigung von Beschlüssen der Landesparlamente durch die Landesregierungen bei ihrer Entscheidung über das Abstimmungsverhalten im Bundesrat (Änderung von Artikel 51 GG) erfolgen. Entsprechendes gilt für die Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf die Europäische Union.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente teilen die Auffassung der Ministerpräsidenten, dass sich der Bund aus der Regelung der **Behördenorganisation** zurückziehen muss und den Ländern bei der Regelung des **Verwaltungsverfahrens** Zugriffsrechte gewähren sollte. Im Gegenzug könnten die Länder in beachtlichem Umfang auf Zustimmungsrechte im Bundesrat verzichten.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente sind der Überzeugung, dass sich das durch **Artikel 23 GG** bestimmte Verfahren des Zusammenwirkens des Bundes und der Länder im Rahmen der EU-Rechtsetzung grundsätzlich bewährt hat und – jedenfalls zurzeit – keiner Änderung bedarf.

Sie begrüßen die in Nummer 5 des dem Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa (VVE) beigefügten „Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit" enthaltene Ermächtigung an die nationalstaatlichen Parlamente, die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungszuständigkeiten an der **Subsidiaritätskontrolle** zu beteiligen. Dies dient gleichermaßen der Wahrnehmung von Landesinteressen durch die Landesparlamente wie auch der regionalen Erweiterung der Legitimationsbasis von Rechtsakten der Europäischen Union.

Sie treten mit Nachdruck dafür ein, dass die Landesparlamente vor dem Erlass eines Rechtsaktes durch die Europäische Union an der Subsidiaritätskontrolle durch den Bundesrat beteiligt werden, wenn der Verfassungsraum der Länder insgesamt oder einzelne ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen der Länder durch den Gesetzgebungsakt berührt sind.

II.
Eine Verfassung für Europa

Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente begrüßen den von Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern am 1. Mai 2004 vollzogenen **Beitritt zur Europäischen Union** als ein Ereignis von historischer Tragweite, mit dem die Teilung Europas überwunden wird. Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs in Europa haben sich die neuen Mitglieder entschlossen auf den Weg in die Europäische Union gemacht und dabei – ähnlich den Ländern Ostdeutschlands – eine Beispiel gebende politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Reformkraft unter Beweis gestellt.

Die Vereinigung Europas ist ein Zukunftsbündnis für ein Europa des Friedens, der Demokratie, der individuellen Freiheit, der prinzipiell gleichen Lebenschancen, des Rechts, der Stabilität und der gemeinsamen Sicherheit, die nicht zuletzt aus lebendigen Traditionen und gemeinsamem Erbe, aus gemeinsamen Werten und unserer Einheit in Vielfalt erwächst.

Angesichts einer auf 25 Mitgliedsstaaten erweiterten Europäischen Union kommt einem unverzüglichen Abschluss des **Vertrages über eine Verfassung für Europa** und der mit ihm angestrebten Vertiefung der europäischen Integration besondere Bedeutung zu. Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente erkennen an, dass in dem Verfassungsentwurf jedenfalls

– die Verteilung der Kompetenzen eindeutiger geregelt ist,

– die bei der Zuordnung der Kompetenzen maßgeblichen Grundsätze der begrenzten Einzelermächtigung sowie der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit als Grundprinzipien gelten,

– dem Ausschuss der Regionen ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof zur Wahrung des Subsidiaritätsprinzips eingeräumt werden wird und

– das Prinzip der qualifizierten Mehrheit eingeführt wird.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente bedauern jedoch, dass der Konventsentwurf auch Vorschläge enthält, die eine weitere Schwächung der Länder und ihrer Landesparlamente zur Folge haben werden. So ist anstelle einer Rückverlagerung von Zuständigkeiten auf die Mitgliedstaaten eine weitere Übertragung von Kompetenzen auf die Ebene der Europäischen Union vorgesehen.

Darüber hinaus bedürfen aus Sicht der Präsidentinnen und Präsidenten vor allem folgende Punkte des Konvententwurfs einer kritischen Überprüfung:

– die Kompetenz der Europäischen Union für die Daseinsvorsorge (Artikel III-6 VVE);

– die fehlende Präzisierung der Binnenmarktklausel (Artikel III-62 VVE);

– die Koordinierungskompetenzen in der Wirtschaftspolitik mit ihren unklaren Regelungen und ihrem generalklauselartigen Charakter (Artikel I-14 Abs. 1 VVE);

– die Aufnahme des Hauptbereichs „wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt" unter die Bereiche mit geteilter Zuständigkeit (Artikel I-13 Abs. 2 VVE) und damit die Ausweitung der bisherigen Förderkompetenz der Europäischen Union;

– die Erstreckung von Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen auf die bislang den Ländern vorbehaltenen Bereiche allgemeine und berufliche Bildung, Kultur, Jugend, Sport und Zivilschutz (Artikel I-16 Abs. 2 VVE);

– das Fehlen des eigenständigen Klagerechts der Länder und Regionen beim Europäischen Gerichtshof wegen Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip;

– die vorgesehene Flexibilitätsklausel (Artikel I-17 Abs. 1 VVE);

– die „offene Methode der Koordinierung" in den Bereichen Soziales, Forschung und technologische Entwicklung, Gesundheitspolitik und Industrie.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente halten außerdem an ihrer Forderung fest, dass sich die Europäische Union in der Präambel des Verfassungsvertrages nicht nur auf die kulturellen, religiösen und spirituellen Wurzeln Europas und die Werte des Humanismus und der Aufklärung beziehen soll, sondern darüber hinaus explizit auch die Verantwortung des Menschen vor Gott ansprechen soll.

Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente am 17. und 18. Mai 2004 in Quedlinburg (Sachsen-Anhalt)

Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern

Entschließung zu den Positionen der Präsidenten der Landtage in der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente begrüßt die Einbringung des Beschlusses der (erweiterten) Verhandlungskommission des Föderalismuskonvents der deutschen Landesparlamente vom 17. März 2004 zur Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern durch die Präsidenten Arens, Glück, Grimm, Lieberknecht und Spotka in die Bundesstaatskommission.

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente strebt weiterhin die Erarbeitung möglichst einheitlicher Positionen aller Vertreter der Landtage in der Bundesstaatskommission - auch über die bereits eingebrachten Forderungen zur Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen hinaus - an.

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente hält es im Sinne der Stärkung der Landespositionen für zweckdienlich, wenn zwischen Vertretern der Landtagspräsidentenkonferenz und der Ministerpräsidentenkonferenz die Inhalte und Vorgehensweise koordiniert werden.

Anlage 3

Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente am 17. und 18. Mai 2004 in Quedlinburg (Sachsen-Anhalt)

Beschluss zur innerstaatlichen Beteiligung der Landesparlamente am Frühwarnsystem zur Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips durch entsprechende Änderung von Artikel 23 GG

Im Interesse einer innerstaatlichen Beteiligung der Landesparlamente am Frühwarnsystem zur Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips schlägt die Konferenz vor:

- Regelung der Einzelheiten der Beteiligung der Landesparlamente in Artikel 23 GG und/oder in einem Verfahrensgesetz mit folgenden Eckpunkten:
  - Verpflichtung des Bundesrats zur frühestmöglichen Zuleitung von EU-Gesetzgebungsvorschlägen an die Landesparlamente, soweit sie Gesetzgebungskompetenzen der Länder berühren;
  - Bestimmung einer Frist, innerhalb derer ein Landesparlament seine Einwendungen dem Bundesrat mitteilen muss;
  - Verpflichtung des Bundesrats, die Einwendungen der Landesparlamente maßgeblich zu berücksichtigen, wenn sich mindestens vier Landesparlamente ablehnend geäußert haben.
- Verpflichtung des Bundesrates zur Klage vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) auf Verlangen von mindestens vier Landesparlamenten.

Anlage 4

Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente am 17. und 18. Mai 2004 in Quedlinburg (Sachsen-Anhalt)

Beschluss zur Stärkung der Organisationshoheit der Länder und zur Reduzierung der Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen

Zur Stärkung der Organisationshoheit der Länder und zur Reduzierung der Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen empfiehlt die Landtagspräsidentenkonferenz zu den Artikeln 84 und 85 GG folgende Änderung:

1. Bei der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder nach den Artikeln 84 und 85 GG liegt die Einrichtung der Behörden in der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder.

2. Bei der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder nach den Artikel 84 und 85 GG liegt die Befugnis zur Regelung des Verwaltungsverfahrens bei den Ländern, soweit nicht Bundesgesetze etwas anderes bestimmen; die Länder können bundesrechtliche Regelungen ersetzen oder ergänzen.

Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente am 17. und 18. Mai 2004 in Quedlinburg (Sachsen-Anhalt)

Beschluss zur Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten nach dem Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa und deren Rückwirkungen auf die deutschen Länder

1. Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente bedauern, dass sich der Europäische Rat am 12./13. Dezember 2003 nicht auf eine Verfassung für die Europäische Union einigen konnte. Sie begrüßen die Bemühungen des irischen Vorsitzes, die Verhandlungen wieder aufzunehmen, um der erweiterten Union baldmöglichst eine Verfassung zu geben. Die Präsidentinnen und Präsidenten sind der Auffassung, dass eine Einigung auf der Grundlage des Konvententwurfs des Vertrags über eine Verfassung für Europa erfolgen muss.

   Die Präsidentinnen und Präsidenten erinnern in diesem Zusammenhang an ihre am 11. Juni 2003 in Kiel beschlossene Erklärung, in der sie die im Konvent erzielten Fortschritte für eine bessere Kompetenzordnung gewürdigt haben. Dies gilt insbesondere für die Einführung von Kompetenzkategorien, mit denen die Kompetenzen der Europäischen Union transparenter und klarer definiert werden, sowie die Einführung eines sog. Frühwarnsystems, um die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips sicherzustellen.

2. Die Präsidentinnen und Präsidenten sehen jedoch mit Sorge, dass der Konventsentwurf auch Vorschläge enthält, die eine weitere Schwächung der Länder und ihrer Landtage zur Folge hätten.

   So ist anstelle einer Rückverlagerung von Zuständigkeiten auf die Mitgliedstaaten eine weitere Übertragung von Kompetenzen auf die Ebene der Europäischen Union vorgesehen. Dies widerspricht dem von den Präsidentinnen und Präsidenten geforderten Ziel einer Konzentration der Union auf ihre Kernaufgaben.

Die Präsidentinnen und Präsidenten bekräftigen deshalb ihre Forderungen aus der „Lübecker Erklärung" vom 31. März 2003, soweit sie bislang nicht in den Entwurf des Vertrags über eine Verfassung für Europa eingeflossen sind.

3. Darüber hinaus bedürfen aus Sicht der Präsidentinnen und Präsidenten vor allem folgende Punkte des Konvententwurfs einer kritischen Überprüfung:

   - die Kompetenz der Europäischen Union für die Daseinsvorsorge (Artikel III-6 VVE);
   - die fehlende Präzisierung der Binnenmarktklausel (Artikel III-62 VVE);
   - die Koordinierungskompetenzen in der Wirtschaftspolitik mit ihren unklaren Regelungen und ihrem generalklauselartigen Charakter (Artikel I-14 Abs. 1 VVE);
   - die Aufnahme des Hauptbereichs „wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt" unter die Bereiche mit geteilter Zuständigkeit (Artikel I-13 Abs. 2 VVE) und damit die Ausweitung der bisherigen Förderkompetenz der Europäischen Union;
   - die Erstreckung von Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen auf die bislang den Ländern vorbehaltenen Bereiche allgemeine und berufliche Bildung, Kultur, Jugend, Sport und Zivilschutz (Artikel I-16 Abs. 2 VVE);
   - das Fehlen des eigenständigen Klagerechts der Länder und Regionen beim Europäischen Gerichtshof wegen Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip;
   - die vorgesehene Flexibilitätsklausel (Artikel I-17 Abs. 1 VVE);
   - die „offene Methode der Koordinierung" in den Bereichen Soziales, Forschung und technologische Entwicklung, Gesundheitspolitik und Industrie;

Die Präsidentinnen und Präsidenten wiederholen ihre bereits auf der Landtagspräsidentenkonferenz am 11. Juni 2003 in Kiel erhobene Forderung, dass in den Verfassungsvertrag folgender Gottesbezug aufgenommen wird:

> „Im Bewusstsein der menschlichen Verantwortung vor Gott und ebenso im Bewusstsein anderer Quellen menschlicher Verantwortung sind die Völker Europas entschlossen, eine friedliche Zukunft zu gestalten. Eingedenk ihres geistigen, religiösen und sittlichen Erbes gründet sich die Union auf die unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität."

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente bittet ihren Vorsitzenden, diesen Beschluss dem Präsidenten des Bundesrates zu übermitteln.

Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente am 17. und 18. Mai 2004 in Quedlinburg (Sachsen-Anhalt)

zu den Wahlen zum Europäischen Parlament am 13. Juni 2004

Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente geben aus Anlass der bevorstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament am 13. Juni 2004 folgende Erklärung ab:

Das Europäische Parlament muss sich auf einen überzeugenden Wählerauftrag stützen können, damit es seine wichtige Rolle innerhalb der europäischen Institutionen wahrnehmen kann. Es gilt daher, die Wähler für die am 13. Juni 2004 bevorstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament zu mobilisieren. Deshalb laden die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente alle Bürgerinnen und Bürger zur aktiven Gestaltung des vereinten Europas ein und fordern sie auf, sich an der Europawahl zu beteiligen, um der neuen Union eine breite demokratische Legitimation zu verschaffen. Dies soll gleichzeitig ein machtvolles politisches Signal für den gemeinsamen Aufbruch der Völker Europas sein.

Europäische Entscheidungen beeinflussen mehr und mehr nationales Handeln und betreffen immer stärker alle Lebensbereiche der Bürgerinnen und Bürger in der Europäischen Union. Durch den am 1. Mai 2004 vollzogenen Beitritt von Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, der Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern zur Europäischen Union, und die bevorstehende Einigung über den Vertrag über eine Verfassung für Europa hat die europäische Integration eine neue Dimension erreicht. Die Einigung Europas ist zur Erhaltung eines dauerhaften Friedens in Europa unverzichtbar. Es gibt zum europäischen Integrationsprozess keine friedliche Alternative.

Diese Entwicklungen verlangen, dass die Politik der Europäischen Union von einer breiten demokratischen Legitimation getragen wird.

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der bundesstaatlichen Ordnung

Kommissionsdrucksache

0038

Heinz-Werner Arens
(Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landtages)

Alois Glück
(Präsident des Bayerischen Landtages)

Christoph Grimm
(Präsident des Landtages Rheinland-Pfalz)

Christine Lieberknecht
(Präsidentin des Thüringer Landtages)

Adolf Spotka
(Präsident des Landtages von Sachsen-Anhalt)

Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern

Positionen der Präsidenten der Landtage in der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung

Vorsitzende der
Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung
Herrn Fraktionsvorsitzender Müntefering MdB
Herrn Ministerpräsident Dr. Stoiber
Geschäftsstelle

11055 Berlin

DER PRÄSIDENT

nachrichtlich:
Beratende Mitglieder der deutschen Landesparlamente
in der Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung und deren
Stellvertreter

Mitglieder der Verhandlungskommission des
Föderalismuskonvents der deutschen Landesparlamente

Präsidentinnen und Präsidenten der
übrigen deutschen Landesparlamente

Direktoren der deutschen Landesparlamente

Magdeburg, 26. April 2004

Positionen der Präsidenten der Landtage in der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung zur Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern

Sehr geehrte Herren Vorsitzende,

anliegende Positionen zur Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern bringen die Präsidenten der Landtage von Bayern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen in die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung ein.
Ich bitte um Verteilung als Kommissionsdrucksache.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Prof. Dr. Adolf Spotka

Anlage

Heinz-Werner Arens,

Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landtages

Alois Glück,

Präsident des Bayerischen Landtages

Christoph Grimm,

Präsident des Landtages Rheinland-Pfalz

Christine Lieberknecht,

Präsidentin des Thüringer Landtages

Adolf Spotka,

Präsident des Landtages von Sachsen-Anhalt

Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern

Positionen der Präsidenten der Landtage in der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung

Magdeburg im April 2004

I. Vorbemerkung, Reform der Gesetzgebungskategorien

Alle in den Artikeln 73, 74, 74a und 75 GG aufgeführten Materien sind daraufhin zu überprüfen, ob, in welchem Umfang und in welcher Weise in diesen Bereichen die Gesetzgebungskompetenzen der Länder - im Ausnahmefall auch die des Bundes - gestärkt werden könnten[1]. Für - in den Gesetzgebungskatalogen bisher nicht aufgeführte - neue Gesetzesmaterien bleibt es bei der Grundsatzregelung von Artikel 70 GG, wonach die Länder das Recht der Gesetzgebung haben, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.
Bei den nachfolgenden Vorschlägen wird davon ausgegangen, dass folgende Gesetzgebungsarten nach wie vor bestehen bleiben:

- Die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder (Art. 70 Abs. 1 GG) und des Bundes (Art. 71 GG).
- Die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit (Art. 72 GG).

Neben die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit tritt darüber hinaus eine so genannte Zugriffs- oder Vorranggesetzgebung der Länder ("umgekehrtes konkurrierendes Gesetzgebungsrecht der Länder"). Nach diesem Modell soll die konkurrierende Gesetzgebung erhalten bleiben. Die Länder können aber Materien aus den Artikeln 74 und 74a GG ganz oder teilweise an sich ziehen und eigenverantwortlich gesetzlich regeln. Diese Zugriffsbefugnis soll sachlich auf bestimmte Materien begrenzt werden. Um welche Materien es sich dabei handelt, wird in den folgenden Abschnitten unter II. bis V. im Einzelnen dargestellt. Weitere darüber hinausgehende Begrenzungen werden nicht empfohlen. Es wird beantragt, diese Zugriffs- bzw. Vorranggesetzgebung in einem neuen Art. 72 a GG wie folgt in das Grundgesetz aufzunehmen:

[1] Die Gesetzgebungszuständigkeiten im Finanzwesen gemäß Art. 105 ff. GG und in Spezialnormen (vgl. z.B. Art. 4 Abs. 3, S. 2 GG, Art. 21 Abs. 3 GG bleiben zumindest vorerst außer Betracht).

"Artikel 72 a (neu)

Abweichend von Artikel 72 Abs. 1 können die Länder in den verfassungsrechtlich bestimmten Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung eine bundesstaatliche Regelung ersetzen oder ergänzen."

Die Rahmengesetzgebung würde entfallen (so auch die Forderung der Ministerpräsidentenkonferenz und Bundesregierung). Dafür sprechen im Wesentlichen folgende Gründe:
Die Rahmengesetzgebung widerspricht den grundsätzlichen Zielen der Föderalismusreform: Entflechtung staatlicher Aufgaben und Schaffung klarer Verantwortlichkeiten. Durch die Rahmengesetzgebung wird die gesetzliche Regelung der in Artikel 75 GG aufgeführten Materien und damit auch die Verantwortlichkeit zwischen dem Bund und den Ländern aufgeteilt und verwoben und für eine Reihe von Materien, insbesondere im Umweltbereich ergibt sich durch die Vorgaben des EU-Rechts sogar eine dreistufige Normsetzung. Die Materien der Rahmengesetzgebung sollen daher auf die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis des Bundes oder der Länder sowie die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz aufgeteilt werden.

Sollte die Rahmengesetzgebung ggf. für einzelne Materien aufrecht erhalten bleiben, wären in jedem Falle in Artikel 75 Abs. 2 GG die Ausnahmetatbestände zu streichen, um eine strikte Rahmen- bzw. Grundsatzgesetzgebung zu gewährleisten. Diese Form einer echten Grundsatzgesetzgebung sollte dann aber nicht nur erst für die künftige Gesetzgebung, sondern auch für die Vergangenheit entsprechend der Regelung in Artikel 72 Abs. 3 GG gelten - allerdings mit der Modifikation, dass die entsprechende Gesetzgebungskompetenz nicht beim Bund, sondern bei den Ländern in Form einer Zugriffsgesetzgebung liegen sollte.

Zu den nachfolgenden Vorschlägen zur Verlagerung von Gesetzgebungsmaterien zu Gunsten der Länder werden jeweils die Gremien benannt, die sie unterbreitet oder unterstützt haben. Unter Berücksichtigung des überragenden verfassungsrechtlichen Stellenwerts des Föderalismus (Art. 79 Abs. 3 GG) und der verfassungsrechtlichen Kompetenzvermutung zu Gunsten der Länder (Art. 30, Art. 70 Abs. 1 GG) besteht eine Beweislast des Bundes dafür, dass eine bestimmte Materie zwingend einer bundeseinheitlichen Regelung bedarf; andernfalls greift die Kompetenzvermutung zu Gunsten der Länder.

II. Veränderungen im Katalog der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes (Art. 73 GG) zu Gunsten der Länder

1) Materie "Telekommunikation" (Art. 73 Nr. 7 GG)

a) Vorschlag: Eindeutigere Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern bei der "Telekommunikation" (Art. 73 Nr. 7 GG), insbesondere bezüglich der neuen Medien.

Der Bund sollte insoweit nur die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis für folgende Bereiche haben:

- Technik des Übertragungsvorgangs (Breitbandverkabelung, digitale Nachrichtenübertragung, Satellitenfunk, Sendetechnik des Rundfunks, Fernschreib-, Fernsprech- und Funkwesen.

Die Länder hätten damit z. B. die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis (Art. 70 Abs. 1) für: Organisation, Programmgestaltung, Studiotechnik und Veranstaltung des Rundfunks, Rundfunkgebühren, Fernsprechauftrags- und Ansagedienste, Mediendienste.

Belege und Begründung: Eine eindeutige Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern für den Bereich der neuen Medien wird auch von der "Bund/Länder-Arbeitsgruppe 'Innerstaatliche Kompetenzordnung'", Bericht, S. 63 ff. für erforderlich gehalten. Die konkreten Vorschläge orientieren sich an der zwischen Bund und Ländern abgesprochenen Gesetzgebungspraxis sowie der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

III. Veränderungen im Katalog der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis (Art. 74 GG)

1) Materie "Notariat" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG)

a) Vorschlag: Verlagerung in die Gesetzgebungskompetenz der Länder

Belege und Begründung: Für diesen Vorschlag haben sich u.a. ausgesprochen: van Nes Ziegler-Kommission, Teil 2, November 1990, S. 43, Enquete-Kommission Bayerischer Landtag, Drs. 14/8660, S. 7.

Die Regelung in Artikel 138 GG, die dem Bund den gesetzlichen Zugriff auf das süddeutsche Notariat verwehrt und die in langjähriger Praxis zu keinen wesentlichen Problemen geführt hat, beweist, dass eine bundeseinheitliche Regelung nicht nötig ist. Auch liegt ein wesentliches Interesse der Länder an einer eigenen Gesetzgebungszuständigkeit in diesem Bereich darin, das jeweils eigene Notariat zu stärken (vgl. Bund/Länder-Arbeitsgruppe "Innerstaatliche Kompetenzordnung", Bericht, S. 66 ff.).

b) **Eventualvorschlag:** Zugriffsgesetzgebung der Länder hinsichtlich der gesamten Materie.

Belege und Begründung: Für ein Zugriffsrecht haben sich u.a. ausgesprochen: Ministerpräsidentenkonferenz vom 27.03.2003 in Berlin (Anlage zum MPK-Beschluss vom 27.03.2003, S. 3). Damit würde die Möglichkeit eröffnet, die in Artikel 138 GG garantierte - unproblematische - Rechtslage über die süddeutschen Länder hinaus auf weitere Länder zu erweitern.

2) Materie "Versammlungsrecht" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG)

a) **Vorschlag:** Verlagerung des Versammlungsrechts in die Gesetzgebungskompetenz der Länder

Belege und Begründung: Für diesen Vorschlag haben sich die van Nes Ziegler-Kommission (Teil 2, November 1990, S. 38 f.) und die Konferenz der Landtagsdirektoren (ZG 2000, S. 12) ausgesprochen.

Bei dem in Artikel 74 Nr. 3 GG bezeichneten öffentlichen Recht der Versammlungen handelt sich vor allem um Polizei- und Ordnungsrecht, das gemäß der grundgesetzlichen Zuordnung der Gesetzgebungsbefugnisse für das Recht der Gefahrenabwehr grundsätzlich von den Ländern zu regeln ist. Gründe, weshalb die Normierung des öffentlichen Versammlungsrechts nicht ebenso gut von den Ländern wahrgenommen werden kann und eine Ausnahme von der

allgemeinen Zuweisung des Rechts der Gefahrenabwehr an die Länder zu Gunsten des Bundes als notwendig erscheinen lassen, sind nicht ersichtlich.

b) **Eventualvorschlag:** Zugriffsgesetzgebung der Länder hinsichtlich des Versammlungsrechts

Belege und Begründung: Für ein Zugriffsrecht hat sich u.a. die Ministerpräsidentenkonferenz vom 27.03.2003 in Berlin (Anlage zum MPK-Beschluss vom 27.03.2003, TOP 3 Nr. 1) ausgesprochen.

3) ***Materie "Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 6 GG), "Kriegsschäden und die Wiedergutmachung" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 9 GG), "Versorgung der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen und die Fürsorge für die ehemaligen Kriegsgefangenen" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 10 GG), "Kriegsgräber und Gräber anderer Opfer des Krieges und Opfer von Gewaltherrschaft" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 10a GG)***

Vorschlag: Verlagerung in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Belege und Begründung: Dieser bereits von der Martin-Kommission (Entschließung einer von den Fraktionsvorsitzendenkonferenzen von CDU/CSU, SPD und F.D.P. berufenen interfraktionellen Arbeitsgruppe, herausgegeben vom Landtag Rheinland-Pfalz, 1985, S. 5) vertretene Vorschlag wurde von der Landtagsdirektorenkonferenz übernommen (vgl. ZG 2000, S. 9). Diese Materien sind vom Bund weitgehend geregelt und laufen zunehmend aus, so dass sie an Bedeutung verlieren. Insoweit besteht für Landesregelungen kein Bedarf mehr.

4) ***Materie "Öffentliche Fürsorge" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG)***

a) **Vorschlag:** Verlagerung von kinder-, jugend- und familienbezogenen Einzelmaterien aus dem Bereich der öffentlichen Fürsorge zumindest in die Zugriffsgesetzgebung der Länder, jedenfalls für den Regelungsbereich des Heimgesetzes sowie für die Festlegung der Zuständigkeiten und des Verfahrens bei der Sozialhilfe und vergleichbarer Hilfen sowie beim Bundeskinder- und Bundeserziehungsgeld. Das Zugriffsrecht der Länder sollte sich auch auf die Regelungsbereich beziehen, bei denen den Ländern schon heute einfachgesetzliche Öffnungsklauseln und Gestaltungsrechte eingeräumt sind. Im Übrigen ist eine Diskussion zu führen über eine Stärkung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder in

folgenden Regelungsbereichen: Kinder- und Jugendhilfe, Kindergeld und Erziehungsgeld, Kindergärten, Beratung und Betreuung in Fällen des Schwangerschaftsabbruchs, behinderte Kinder, Jugendschutz, Ehe- und Familienberatung, Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen, Wohngeld, Sozialhilfe, Asylbewerberleistungen, Opferentschädigung, Grundsicherung, HIV- und Häftlingshilfe sowie Vormundschaft und Pflegschaft für Volljährige.

Belege und Begründung: Die Ministerpräsidenten befürworten für bestimmte Materien des Art. 74 Nr. 7 GG ein Zugriffsrecht der Länder (MPK v. 27.03.2003, Anlage zu TOP 3, Nr. 1): für das Heimgesetz die Festlegung der Zuständigkeiten und des Verfahrens bei der Sozialhilfe und vergleichbarer Hilfen sowie beim Bundeskinder- und Bundeserziehungsgeld und für Regelungsbereiche der "öffentlichen Fürsorge" mit Öffnungsklauseln und Gestaltungsrechten der Länder.
Diese Forderungen der Ministerpräsidenten werden übernommen; darüber hinaus wird eine Diskussion über die aufgeführten Materien unter folgenden Gesichtspunkten zu führen sein:
Ob wegen der Unterschiedlichkeit der Lebensbedingungen innerhalb des Bundesgebiets und unter dem Gesichtspunkt der Ortsnähe die kinder-, jugend- und familienbezogenen Angelegenheiten der öffentlichen Fürsorge zielgerichteter durch die Länder geregelt werden sollten, um die Höhe für öffentliche Försorgeleistungen den regionalspezifisch unterschiedlichen Verhältnissen anpassen zu können (vgl. hierzu auch Bund/Länder-Arbeitsgruppe „Innerstaatliche Kompetenzordnung", Bericht zur innerstaatlichen Kompetenzordnung, Stand: 17. 12. 2002, S. 77).

5) Materie "Bergbau" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG)

Vorschlag: Verlagerung in die Gesetzgebungskompetenz der Länder

Belege und Begründung: Der Vorschlag geht zurück auf die Landtagsdirektorenkonferenz, ZG 2000, S. 13 und van Nes Ziegler-Kommission, Teil 2, S. 39.

Der Bergbau beschränkt sich auf einige wenige Länder, in denen das Bergrecht wirksam geregelt ist. Eine Regelung auf Landesebene macht es möglich, die Gesetze auf die speziellen regionalen Begebenheiten zuzuschneiden.

6) Materie "außerschulische berufliche Bildung" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG)

a) **Vorschlag:** Verlagerung in die Gesetzgebungskompetenz der Länder

Belege und Begründung: Für diesen Vorschlag hat sich ausgesprochen die Enquete-Kommission Bayerischer Landtag, Drs. 14/8660, S. 20; die Landtagsdirektorenkonferenz hat zumindest eine Verlagerung dieser Materie in die Rahmengesetzgebungskompetenz befürwortet (ZG 2000, S. 13 f.). Die "außerschulische berufliche Bildung" sollte vom Begriff des Rechts der Wirtschaft in diesem Artikel ausdrücklich ausgenommen werden. Auf Grund der grundsätzlich umfassenden Zuständigkeit der Länder für Bildung und Ausbildung und wegen der Sachnähe zum gesamten Schulwesen ist eine Länderzuständigkeit sinnvoll.

b) **Eventualvorschlag**: Zugriffsgesetzgebung der Länder

Belege und Begründung: Landtagsdirektorenkonferenz, ZG 2000, S. 13 f., Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 27.03.2003, Anlage zum MPK-Beschluss vom 27.03.2003, TOP 3, Nr. 1.

Bei dieser Variante könnte ein bundesrechtlicher Einfluss aus wirtschaftspolitischen Gründen gesichert werden.

7) Materie "Gesellschaftsrecht " (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG)

Vorschlag: Überführung der Teilmaterie Gesellschaftsrecht der Unternehmen, an denen die Länder oder ihnen zugeordnete Hoheitsträger beteiligt sind, in die Zugriffsgesetzgebung der Länder zur Sicherung der öffentlichen Interessen und der parlamentarischen Kontrolle.

Belege und Begründung: Zu diesem Vorschlag gibt es einschlägige Erwägungen der Landtagspräsidentenkonferenz vom 9. - 11.05.1999 (vgl. Thesenpapier zur "Privatisierung und parlamentarischen Verantwortung III, 1 c, 4). Zur Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle von Privatisierungen sollten die Länder die Chance eines eigenen Verwaltungsgesellschaftsrechts erhalten.

8) Materie "Vergaberecht" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 bzw. 16 GG)

Vorschlag: Zugriffsgesetzgebung der Länder für Vergaben der Länder, der mittelbaren Landesverwaltung und, soweit Vergabepflicht, auf Grund landesrechtlicher Finanzierung

Belege und Begründung: Keine Belege. Die Umsetzung europäischer Richtlinien erfolgt im Kartellrecht; zuvor gab es zum Teil gleich lautende Regelungen im Haushaltsgrundsätzegesetz. Klassisch handelt es sich nach deutschem Rechtsverständnis um eine haushaltsrechtliche Regelung. Die Komplexität der Bundesregelungen einschließlich der mehrstufigen normativen Grundlagen behindern Infrastrukturmaßnahmen insbes. der Kommunen. Spielräume in der Umsetzung könnten zu Gunsten regionaler Wirtschaftspolitik genutzt werden.

9) Materie "Ladenschluss" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG)

a) **Vorschlag:** Verlagerung in die Gesetzgebungskompetenz der Länder

Belege und Begründung: Keine Belege.

Auf Grund regionaler Unterschiede im Kaufverhalten - besonders im Vergleich ländlicher Raum und Stadt - sowie unterschiedlicher regionaler Fremdenverkehrspolitik ist es empfehlenswert, den Ländern die Zuständigkeit über diese Regelungen zu übertragen.

b) **Eventualvorschlag**: Zugriffsgesetzgebung der Länder

Belege und Begründung: Länder ohne landesspezifischen Regelungsbedarf können die bundesrechtlichen Regelungen anwenden.

10) Materie "Arbeitsvermittlung"(Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG)

Vorschlag: Verlagerung in die Gesetzgebungskompetenz der Länder

Belege und Begründung: Für diese Materie besteht kein Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung. Es liegt durchaus im Sinne eines Wettbewerbsföderalismus, wenn bei dieser Materie nach unterschiedlichen Wegen - insbesondere durch die Einbeziehung der Kommunen - gesucht werden kann. Damit sind nicht nur länderspezifische Probleme besser zu lösen; er-

folgreichere Modelle der Arbeitsvermittlung haben auch eine größere Chance, sich als beispielhaft allgemein durchzusetzen.

11) Materien "Ausbildungsbeihilfen" und die "Förderung der wissenschaftlichen Forschung" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG)

Vorschlag: Verlagerung der Förderung der wissenschaftlichen Forschung in die Gesetzgebungskompetenz der Länder, soweit nicht länderübergreifende Großforschungsvorhaben betroffen sind und ebenso wie bei den Leistungsgesetzen nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG Befürwortung einer Diskussion zur Stärkung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder bezüglich der "Ausbildungsbeihilfen".

Belege und Begründung: Kompetenzverlagerungen zu beiden Materien werden vorgeschlagen von: Martin-Kommission, (Entschließung einer von den Fraktionsvorsitzendenkonferenzen von CDU/CSU, SPD und F.D.P. berufenen interfraktionellen Arbeitsgruppe, herausgegeben vom Landtag Rheinland-Pfalz, 1985, S. 5); Bericht der van Nes Ziegler-Kommission, Teil Zwei, November 1990, Seite 35; Enquete-Kommission Bayerischer Landtag, Drucksache 14/8660, Seite 7 (allerdings Grundsatzgesetzgebung Bund), Seite 19; Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz am 27. März 2003 in Berlin (Anlage zum MPK-Beschluss vom 27.03.2003, TOP 3 Nr. 1, S. 2 [aber Zugriffsrecht]).

Beide Materien gehören zum Politikkomplex "Bildung, Hochschulen, Wissenschaft und Forschung". Die Förderung der wissenschaftlichen Forschung sollte den Ländern zugeordnet werden. Ausnahmen lassen sich nur für die Förderung von Großforschungsvorhaben rechtfertigen; insoweit bedarf es aber keiner konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis des Bundes, sondern nur der verfassungsrechtlichen Ermächtigung zu Bund-Länder-Vereinbarungen gemäß Artikel 91b GG.

12) Materie "Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG)

Vorschlag: Zugriffsgesetzgebung der Länder.

Belege und Begründung: Für ein Zugriffsrecht als Verhandlungsziel hat sich u.a. die Ministerpräsidentenkonferenz am 27. März 2003 in Berlin (Anlage zum MPK-Beschluss vom

27.03.2003, TOP 3, Nr. 1) im Hinblick auf die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung ausgesprochen.

Angesichts des landwirtschaftlichen Strukturwandels und der unterschiedlichen landwirtschaftlichen Gegebenheiten innerhalb Deutschlands sind bundeseinheitliche Regelungen im Bereich der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung vielfach nicht geboten. Gerade angesichts der EU-Vorgaben im Agrarrecht ist das erforderliche Maß an Einheitlichkeit gesichert, so dass es dazu keiner zusätzlichen Regelungen durch den Bund bedarf; vielmehr ist eine Erhöhung des regionalpolitischen Gestaltungsspielraums der Länder in diesem Bereich erforderlich.

13) Materie "Grundstücksverkehr, Bodenrecht, landwirtschaftliches Pachtwesen, Wohnungswesen sowie Siedlungs- und Heimstättenwesen" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG)

a) **Vorschlag:** Überführung der Materien insgesamt in die Zuständigkeit der Länder mit Ausnahme des "Grundstückverkehrs", bei dem nur die Teilbereiche "öffentliche Regelungen des Grundstückverkehrs" in die Gesetzgebungskompetenzen der Länder übertragen werden sollten.

Belege und Begründung: Vorschlag der Enquete-Kommission Bayerischer Landtag, Drs. 14/8660, S. 19.

Die Länder können diese Materien mit landesrechtlichen oder regionalen Besonderheiten selbständig regeln. Das Erfordernis regional unterschiedlicher Regelungen zeigt sich schon darin, dass z. Z. unterschiedliche Politikansätze wie bspw. Abriss als Stadtumbau Ost, Einzelhausförderung in Flächenstaaten oder Mietwohnungsbau in großstädtischen Zentren verfolgt werden.

b) **Eventualvorschlag**: Zugriffsgesetzgebung der Länder

Belege und Begründung: Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 27.03.2003 in Berlin, Anlage zum MPK-Beschluss vom 27.03.2003, TOP 3, Nr. 1.

14) Materie "Bodenrecht" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG)

a) **Vorschlag:** Überführung in die Zuständigkeit der Länder

Belege und Begründung: Stellungnahme der Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente zu dem Schlussbericht der Enquetekommission Verfassungsreform, Landtag Rheinland Pfalz, Drs. 8/516; van Nes Ziegler-Kommission, Teil 2, 1990, S. 40.

Die Materien Bauleitplanung, Baulandumlegung und Baulanderschließung sollten bei Übertragung der übrigen Kompetenzen des § 74 Abs. 1 Nr. 18 GG nicht als einzige Thematik zur baulichen Nutzung von Flächen beim Bund verbleiben, zumal weitere verwandte Materien wie Kommunalrecht, Flurneuordnung und Denkmalschutz ebenfalls landesrechtlich geregelt sind.

b) **Eventualvorschlag**: Zugriffsgesetzgebung der Länder

Belege und Begründung: Der Bund behält - parallel zu ggf. weiteren Zuständigkeiten in der Raumordnung - die Zuständigkeit für Modellregelungen.

15) Materie "Wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19a GG)

Vorschlag: Verlagerung in die Gesetzgebungskompetenz der Länder

Belege und Begründung: Vorschlag zur Ausgliederung seitens der Landtagsdirektorenkonferenz (ZG 2000, Seite 16: Rahmenkompetenz), Enquete-Kommission Bayerischer Landtag (Drucksache 14/8660, S. 7, 19), Martin-Kommission (Entschließung einer von den Fraktionsvorsitzendenkonferenzen von CDU/CSU, SPD und F.D.P. berufenen interfraktionellen Arbeitsgruppe, herausgegeben vom Landtag Rheinland-Pfalz, 1985, S. 6 - Rahmenkompetenz).

Die gesetzliche Regelungskompetenz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser vermögen die Länder im Hinblick auf ihre größere Orts- und Problemnähe besser wahrzunehmen als der Bund. Über Finanzierungsregelungen für Krankenhäuser wird damit keine Entscheidung präjudiziert.

16) Neue Materie "Maritime Sicherheit" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG)

a) **Vorschlag:** Die konkurrierende Gesetzgebung wird in Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG durch folgende Materie ergänzt:
"den Schutz gegen von der Hochsee- und Küstenschifffart ausgehenden Gefahren".

Belege und Begründung:

Der Vorschlag geht zurück auf entsprechende Beschlüsse des Landtags von Mecklenburg-Vorpommern vom 25.06.2002 (zu Drs. 3/2973) sowie vom 27.06.2002 (zu Drs. 3/3019) und des Schleswig-Holsteinischen Landtags vom 23.01.2004 (zu Drs. 15/3175 neu).
Die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für die maritime Sicherheit, die durch entsprechende Verwaltungskompetenzen des Bundes in den Art. 87 Abs. 1 Satz 1 und Art. 89 Abs. 2 Satz 2 GG ergänzt werden muss, dient folgenden Zielen:
- Verbesserung der Sicherheit im Bereich des Küstenmeeres durch den Aufbau einer schlagkräftigen, zentralen Küstenwache.
- Effektivere Bekämpfung der Folgen von Havarien.
- Schaffung der Voraussetzungen für eine europäische Küstenwache als Fernziel.

17) Materie "Kraftfahrwesen" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG)

a) **Vorschlag:** Überführung der gesetzlichen Regelungskompetenz für den Öffentlichen Personennahverkehr als Teil des Kraftfahrwesen in die Zuständigkeit der Länder

Belege und Begründung: Vorschlag der Konferenz der Landtagsdirektoren, ZG 2000, S. 16.

Für den öffentlichen Personennahverkehr sind landesgesetzliche Bestimmungen erlassen worden; ein Bedürfnis für Bundesregelungen besteht nicht mehr.

b) **Eventualvorschlag**: Zugriffsgesetzgebung der Länder

18) Materie "Schienenbahnen, die nicht Eisenbahnen des Bundes sind" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG)

a) **Vorschlag:** Verlagerung in die Gesetzgebungskompetenz der Länder

Belege und Begründung: Vorschlag der Konferenz der Landtagsdirektoren, ZG 2000, S. 16 f.; siehe auch Martin-Kommission (Entschließung einer von den Fraktionsvorsitzendenkonferenzen von CDU/CSU, SPD und F.D.P. berufenen interfraktionellen Arbeitsgruppe, herausgegeben vom Landtag Rheinland-Pfalz, 1985, S. 5 f.) und der van Nes Ziegler-Kommission Teil 2, 1990, S. 40, die keinen Bedarf für eine bundesweite Regelung sehen, wenn keine länderübergreifende Relevanz vorhanden ist.

Der Vorschlag wird begründet mit dem fehlenden Bedürfnis von Bundesregelungen bei nichtbundeseigenen Eisenbahnen. Es handelt sich um eine Folgeänderung zu Nr. 22, nach der die Länder auch die Zuständigkeit für den ÖPNV erhalten sollen.

b) **Eventualvorschlag**: Zugriffsgesetzgebung der Länder, zumindest aber bezüglich der regionalen Verkehre und den Unterhalt und die Nutzung entsprechender Schienenwege.

Belege und Begründung: Die van Nes-Ziegler Kommission, Teil 2, 1990, S. 40 sah - zum Zeitpunkt vor der Deregulierung auch des Schienenverkehrs und der Bahnreform - keinen Bedarf für Bundesregelungen, da nur bei bundeseigenen Eisenbahnen Verkehre eine länderübergreifende Relevanz hätten. In Zukunft ist auch im Schienenverkehr mehr Wettbewerb zu erwarten. Unternehmen wie Connex beweisen, dass Verkehre auf allen Strecken von Eisenbahnen des Bundes von gemischt-öffentlichen oder gemischt-privatrechtlichen Bahnen und Privaten erbracht werden können. Die zukünftige Verteilung der Kompetenzen sollte daher nicht an den Eigentumsverhältnissen ansetzen sondern an der Verkehrsbedeutung. Dies entspricht auch der Aufteilung der Zuständigkeiten für den Verkehrsträger Straße. Der Eventualvorschlag wird damit Sinn und Zweck der Forderung der van Nes-Ziegler Kommission unter heutigen Bedingungen gerecht.

19) Materie "Abfallbeseitigung" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG)

a) **Vorschlag:** Verlagerung in die Gesetzgebungskompetenz der Länder.

Belege und Begründung: Für den Vorschlag, die Kompetenz für Regelungen zur Abfallbeseitigung in Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung heraus zu nehmen, hat sich u.a. die Landtagsdirektorenkonferenz (vgl. ZG 2000, S. 17) ausge-

sprochen. Der Vorschlag ging zurück auf eine Empfehlung der so genannten "Martin-Kommission" (vgl. Entschließung einer von den Fraktionsvorsitzendenkonferenzen von CDU/CSU, SPD und F.D.P. berufenen interfraktionellen Arbeitsgruppe, herausgegeben vom Landtag Rheinland-Pfalz, 1985, S. 6).

Seinerzeit wurde vertreten, die Abfallbeseitigung von der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes in die Rahmenkompetenz zu verlagern, um den Ländern, insbesondere bei der Beseitigung des Hausmülls die erforderlichen länderspezifischen Lösungsalternativen zu eröffnen. Angesichts der verfassungsrechtlichen Kompetenzvermutung zu Gunsten der Länder ist eine Verlagerung in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder gut vertretbar.

b) **Eventualvorschlag:** Überführung der Teilbereiche Bauschutt und Hausmüll in die Kompetenz der Länder

Belege und Begründung: Die Änderung ist zumindest für diese Abfallarten wegen des engen Zusammenhangs mit der Bauordnung und dem Kommunalrecht sowie wegen des erheblichen Bezugs zur regionalen Wirtschaft geboten; sie bietet Möglichkeiten zur Kostenvermeidung.

20) Materie "Lärmbekämpfung"(Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG)

a) **Vorschlag:** Verlagerung der Lärmbekämpfung, soweit es sich um spezifisch lokalen, durch Sport- und Freizeiteinrichtungen verursachten Lärm handelt, in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder.

Belege und Begründung: Vorschlag der Bundesregierung (vgl. Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Position des Bundes, S. 3).

Der von Sport- und Freizeiteinrichtungen wahrgenommene Lärm wird orts-, zeit- und anlassbedingt unterschiedlich wahrgenommen und bedarf dementsprechend einer differenzierten regionalbezogenen Bekämpfung.

b) **Eventualvorschlag:** Zugriffsgesetzgebung der Länder hinsichtlich der Materie der Lärmbekämpfung, soweit es sich um spezifisch lokalen, durch Sport- und Freizeiteinrichtungen verursachten Lärm handelt.

Belege und Begründung: Die Ministerpräsidentenkonferenz am 27.03.2003 (vgl. Anlage zum MPK-Beschluss vom 27.03.2003, TOP 3, Nr. 1) hat sich für eine Zugriffsgesetzgebung der Länder hinsichtlich der Materie der lokalen Lärmbekämpfung ausgesprochen.

21) Materie "Verbraucherschutz" - neu -

a) **Vorschlag:** Ablehnung einer generellen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den "Verbraucherschutz"

Belege und Begründung: Die Bundesregierung hält eine Stärkung des Bundes im Bereich des Verbraucherschutzes für nötig (vgl. Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Position des Bundes, S. 2 Nr. 5; vgl. zum Problem auch Bund/Länder-Arbeitsgruppe "Innerstaatliche Kompetenzordnung", Bericht zur innerstaatlichen Kompetenzordnung, Stand: 17.12.2002, S. 79 ff. Die Regierungschefs der Länder lehnen einen neuen generellen Kompetenztitel für den Verbraucherschutz ab (Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz am 27.03.2003 in Berlin, Anlage zum MPK-Beschluss vom 27.03.2003, TOP 3, Nr. 8).

Der Begriff des "Verbraucherschutzes" findet in den Regelungen des Grundgesetzes zur Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Ländern bislang keine Erwähnung und definiert als solcher auch keinen eigenständigen Regelungsbereich im Sinne eines verfassungsrechtlich relevanten Kompetenztitels. Allerdings knüpfen vielfältige Maßnahmen des zivilrechtlichen, gesundheitlichen sowie des produktbezogenen Verbraucherschutzes an jeweils unterschiedliche Kompetenztitel der konkurrierenden Gesetzgebung in Art. 74 GG an. Dem Bund werden damit allerdings nur partielle und keine umfassenden Kompetenzen für Maßnahmen des Verbraucherschutzes eröffnet.

Die Länder sind im Wesentlichen zuständig für Fragen der allgemeinen Verbraucheraufklärung, -information und -bildung.

Ein Kompetenztitel "Verbraucherschutz" wäre (ähnlich wie z. B. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG - Recht der Wirtschaft -) sehr weit gefasst. Dies spricht zwar nicht grundsätzlich gegen einen solchen Kompetenztitel; er unterliegt aber der Gefahr einer extensiven Auslegung zu Lasten der Länder.

Diese Gefahr ist - gerade auch auf Grund der Erfahrungen der Länder mit der Gesetzgebungspraxis des Bundes bei der Ausfüllung offener Kompetenzvorschriften - zu groß, als dass dem Bund für "den Verbraucherschutz" eine generelle Gesetzgebungskompetenz übertragen werden sollte.

IV. Veränderungen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 a GG

1) Materie „Besoldung und Versorgung im öffentlichen Dienst" (Art. 74a GG)

Vorschlag: Zugriffsgesetzgebung der Länder auf die Materie, soweit nicht das Grundgehalt betroffen ist.

Belege und Begründung: Die Ministerpräsidenten streben ein beschränktes Zugriffsrecht an - Vorbehalt durch Rheinland-Pfalz und Niedersachsen - (Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz, Anlage zum MPK-Beschluss vom 27.03.2003 TOP 3, Nr. 1).

Mit der vorgeschlagenen Regelungskompetenz des Bundes hinsichtlich des Grundgehalts, womit auch die entscheidende Grundlage für die Versorgung gelegt wird, würden die Gefahren einer zu starken "Sogwirkung" finanzstarker Länder bei der Personalgewinnung abgeschwächt.

V. Veränderungen im Katalog der Rahmengesetzgebung (Art. 75 GG)

1) Materie "Die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienste der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechtes stehenden Personen, soweit Art. 74a nichts anderes bestimmt" (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG)

a) **Vorschlag:** Zugriffsgesetzgebung der Länder hinsichtlich der Rechtsverhältnisse der Angehörigen des öffentlichen Dienstes im Landes- und Kommunalbereich mit Ausnahme der Regelungen zum Status des Beamten (Begründung, Ende, Rechte, Pflichten); außerdem muss die Vergleichbarkeit der Zuordnung zu Laufbahnen und Funktionen erhalten bleiben, u.a. um die Mobilität innerhalb Deutschlands zu ermöglichen.

Belege und Begründung: Für diesen Vorschlag hat sich die Ministerpräsidentenkonferenz am 27. März 2003 (Anlage zum MPK-Beschluss vom 27.03.2003, TOP 3, Nr. 2.1) ausgesprochen.

Eine derartige Regelung würde den Ländern möglichst weite eigenständige Handlungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Regelungen der Rechtsverhältnisse im öffentlichen Dienst der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des Rechts stehenden Personen ermöglichen. Bei der Dienstherrenkompetenz der Länder handelt es sich um ein Essenzial der Länderstaatlichkeit. Bereits dies spricht für eine weitestgehende Öffnung des Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG für eine Zugriffsgesetzgebung der Länder. Auch wenn bisher ein einheitliches Beamtenrecht in Bund und Ländern in der Vergangenheit ein weitgehend von allen akzeptiertes Leitziel war, wird heute jedoch in Frage gestellt, ob im Dienstrecht überhaupt die Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse ein Bundesgesetz erforderlich macht (Art. 72 Abs. 2 GG) und dem Bund daher eine Rahmengesetzgebung zustehen soll. Vielmehr bietet eine Rückführung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder auch die Chance zu höherer Leistungsfähigkeit.
Um jedoch die nötige Mobilität der Beamten zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu sichern, empfiehlt sich eine bundesrechtliche Regelung bezüglich der Statusrechte.

2) Materie "Allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens" (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG)

Vorschlag: Zugriffsgesetzgebung der Länder

Belege und Begründung: Vorschlag der Enquete-Kommission Bayerischer Landtag, Drs. 14/8660, S. 7, 21 und der Landtagsdirektorenkonferenz (ZG 2000, Seite 18 f) zur Verlagerung der Materie in die Gesetzgebungskompetenzen der Länder. Die Ministerpräsidentenkonferenz vom 27.03.2003 (Anlage zum MPK-Beschluss vom 27.03.2003, TOP 3, Nr. 2.1) befürwortet ein Zugriffsrecht der Länder.

Das Hochschulrahmengesetz des Bundes hat den Ländern bei der Gestaltung ihres Hochschulwesens in vielfältiger Weise Vorgaben gemacht, die die Länder teilweise daran gehindert haben, ihr Hochschulwesen sachgerechter zu gestalten. Das deutsche Hochschulwesen könnte durch stärker konkurrierende Systeme an Qualität gewinnen.

3) Materie „Allgemeine Rechtsverhältnisse der Presse" (Art. 75 Abs. 1 Nr. 2 GG)

Vorschlag: Verlagerung in die Gesetzgebungskompetenz der Länder

Belege und Begründung: Für diesen Vorschlag haben sich u. a. ausgesprochen: Martin-Kommission (Entschließung einer von den Fraktionsvorsitzendenkonferenzen von CDU/CSU, SPD und F.D.P. berufenen interfraktionellen Arbeitsgruppe, herausgegeben vom Landtag Rheinland-Pfalz, 1985, S. 6), van Nes Ziegler-Kommission (Bericht, Teil 2, November 1990, S. 36 f.), Kommission Verfassungsreform des Bundesrates (Bundesratsdrucksache 360/92, S. 12 Rn. 75 und 76, Vorschläge der Landtagsdirektorenkonferenz (ZG 2000, S. 19), Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags (Bayerischer Landtag, Drucksache 14/8660, S. 7), Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz am 27.03.2003 in Berlin (vgl. Anlage zum MPK-Beschluss vom 27.03.2003, TOP 3, S. 3), Positionspapier der Bundesregierung vom 9. April 2003 (S. 3).

Ein Bedürfnis für die Beibehaltung der bundesrechtlichen Gesetzgebungskompetenz zur Schaffung einheitlicher Regelungen ist nicht ersichtlich. Diese Einschätzung wird dadurch bestätigt, dass bis heute ein Presserechtsrahmengesetz des Bundes nicht existiert. Die Länder haben weitgehend übereinstimmende Landespressegesetze erlassen und die erforderlichen Materien sind in den Landesgesetzen umfassend und hinreichend geregelt.

4) Materie "Jagdwesen" (Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG)

a) **Vorschlag:** Verlagerung in die Gesetzgebungskompetenz der Länder.

Belege und Begründung: Für die Herausnahme des Jagdwesens aus der Zuständigkeit des Bundes im Katalog des Art. 75 Abs. 1 GG hat sich u.a. die Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags einstimmig ausgesprochen (vgl. Enquete-Kommission Bayerischer Landtag, Drucksache 14/8660, S. 7, 21). Eine entsprechende Forderung enthält auch der Beschluss der Landtagsdirektorenkonferenz (ZG 2000, S. 19), der sich wiederum auf Beschlüsse der so genannten Martin-Kommission und der van Nes Ziegler-Kommission beruft (vgl. Entschließung einer von den Fraktionsvorsitzendenkonferenzen von CDU/CSU, SPD und F.D.P. berufenen interfraktionellen Arbeitsgruppe, herausgegeben vom Landtag Rheinland-Pfalz, 1985, S. 6; Bericht der van Nes Ziegler-Kommission, Teil Zwei, November 1990, S. 38).

Für das Jagdwesen besteht kein zwingendes Bedürfnis nach bundeseinheitlichen Vorgaben. Regelungen z. B. zur Jagdbarkeit oder der Schonzeiten unterliegen auch regionalen Einflüssen.

b) **Eventualvorschlag:** Zugriffsgesetzgebung der Länder

Belege und Begründung: Die Ministerpräsidentenkonferenz vom 27. März 2003 hat sich für ein Zugriffsrecht der Länder auf die Kompetenzen in Artikel 75 Abs. 1 Nr. 3 GG ausgesprochen (vgl. Anlage zum MPK-Beschluss vom 27.03.2003, TOP 3, Nr. 2.1).
Um die Gültigkeit des Jagdscheins in allen Ländern einheitlich zu sichern, könnte man einheitliche bundesrechtliche Vorgaben verlangen. Dieses Ziel ist aber nicht zwingend; es lässt sich im Übrigen z. B. durch die wechselseitige Anerkennung von Jagdscheinen erreichen.

5) Materie " Naturschutz und Landschaftspflege" (Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG)

a) **Vorschlag:** Verlagerung des Naturschutzes und der Landschaftspflege in die Gesetzgebungskompetenz der Länder.

Belege und Begründung: Art und Umfang des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind abhängig von der jeweiligen Charakteristika einer Landschaft und bedürfen daher differenzierter regionaler Lösungen. Gerade dünn besiedelte Gebiete können nicht mit Ballungszentren gleichgesetzt werden. Im Übrigen sorgen europarechtliche Vorgaben für ausreichende Mindeststandards.

b) **Eventualvorschlag:** Zugriffsgesetzgebung der Länder

Belege und Begründung: Für eine Überführung aller Materien des Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG in die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes mit Zugriffsrecht der Länder hat sich die Ministerpräsidentenkonferenz vom 27. März 2003 (vgl. Anlage zum MPK-Beschluss vom 27.03.2003, TOP 3, Nr. 2.1) ausgesprochen. Hinsichtlich bestimmter Materien, wie z. B. dem Artenschutz könnten sich bundesrechtliche Regelungen empfehlen; für andere ein Zugriffsrecht der Länder.

6) Materie "Bodenverteilung, Raumordnung und Wasserhaushalt" (Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG)

Vorschlag: Zugriffsgesetzgebung der Länder

Belege und Begründung: Für eine Überführung der bisherigen Rahmengesetzgebung in die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes mit Zugriffsrecht der Länder hinsichtlich der Materien "Bodenverteilung, Raumordnung und Wasserhaushalt" hat sich die Ministerpräsidentenkonferenz vom 27. März 2003 in Berlin ausgesprochen (vgl. Anlage zum MPK-Beschluss vom 27.03.2003, TOP 3, Nr. 2.1). Die Enquetekommission des Bayerischen Landtags hat empfohlen, die Bodenverteilung, die Raumordnung und den Wasserhaushalt an Stelle der bisherigen Rahmengesetzgebung des Bundes gemäß Art. 75 Abs. 1 GG lediglich einer "Grundsatzgesetzgebung" des Bundes zu unterwerfen (vgl. Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags, Drucksache 14/880, S. 7, 21).

Alle drei Materien lassen sich wegen ihrer überregionalen Bezüge nicht allein regional durch die Länder unkoordiniert gesetzlich regeln (wobei der "Bodenverteilung" i. S. einer Bodenreform kaum noch eine Bedeutung zukommen dürfte und diese daher sogar obsolet sein könnte). Gerade aber bei den regionalen Anforderungen an eine Raumordnung und Flüssen von regionaler spezifischer Bedeutung sollte - entsprechend der geltenden Rechtslage - auch eine Regelungskompetenz der Länder gewährleistet bleiben.

7) Materie "Melde- und Ausweiswesen" (Art. 75 Abs. 1 Nr. 5 GG)

Vorschlag: Verlagerung in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Belege und Begründung: Für diesen Vorschlag hat sich die Ministerpräsidentenkonferenz am 27. März 2003 (Anlage zum MPK-Beschluss vom 27.03.2003, TOP 3 Nr. 2.3) ausgesprochen.

Es ist unstreitig, dass das Meldewesen ein Rechtsgebiet darstellt, dass heute im Hinblick auf die europäische Rechtsangleichung nicht mehr isoliert betrachtet werden darf. So sind im Melderechtsrahmengesetz nicht nur einheitliche Standards geregelt, die die gleichen Rechts- und Lebensverhältnisse im Bundesgebiet sicherstellen sollen, sondern es müssen zunehmend

auch Regelungen getroffen werden, die einen europäischen Datenausgleich ermöglichen. Dies gilt auch für die zunehmende Internetnutzung. Hier müssen ebenso verbindliche Standards geschaffen werden, die über die rahmenrechtlichen Bestimmungen hinaus gehen. Auch dürfte unstreitig sein, dass im Zuge der fortschreitenden Anwendung der automatisierten Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung sich das Meldewesen spätestens seit den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts zu einer eigenständigen Verwaltungsaufgabe nicht polizeilicher Art entwickelt hat. Insofern kann mit guten Gründen vertreten werden, dass die Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien im Meldewesen neue Erfordernisse für bundeseinheitliche Standards bedeutet sowie die Zunahme des grenzüberschreitenden Austauschs von Meldedaten eine weitere Vereinheitlichung des Melderechts erfordern werde. Auch im Ausweiswesen erfüllt der Personalausweis im Zuge der europäischen Einigung bei einer großen Anzahl von Staaten im grenzüberschreitenden Verkehr die gleiche Funktion wie der Pass, so dass auch hier eine Gleichbehandlung bei den Gesetzgebungskompetenzen mit dem Meldewesen nahe liegt.

8) Materie "Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland" (Art. 75 Abs. 1 Nr. 6 GG)

Vorschlag: Verlagerung in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Belege und Begründung: Für eine solche Verlagerung sprechen sich die Regierungschefs der Länder aus (Ministerpräsidentenkonferenz, 27.03.2003, Anlage zum MPK-Beschluss vom 27.03.2003, TOP 3, Nr. 2.3).

Eine Überführung in die Kompetenz der Länder hätte zur Folge, dass der Schutz national wertvoller Kulturgüter durch 16 möglicherweise unterschiedliche Landesgesetze geregelt würde. Dies könnte zur Ungleichbehandlung von gesamtstaatlich bedeutsamen Kulturgut führen, das aber geschützt werden muss. Auch aus der Sicht der Länder ist ein möglichst einheitliches Mindestschutzniveau im Bundesgebiet erforderlich.

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der bundesstaatlichen Ordnung

Kommissionsdrucksache

0036

Wolfgang Drexler
(Vorsitzender der Fraktion der SPD im Landtag Baden-Württemberg)
Jörg-Uwe Hahn
(Vorsitzender der Fraktion der FDP im Hessischen Landtag)
Martin Kayenburg
(Vorsitzender der Fraktion der CDU im Landtag Schleswig-Holstein)
Winfried Kretschmann
(Vorsitzender der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag Baden-Württemberg)
Volker Ratzmann
(Vorsitzender der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Abgeordnetenhaus Berlin)
Dr. Jürgen Rüttgers
(Vorsitzender der Fraktion der CDU im Landtag Nordrhein-Westfalen)
Dr. Ingo Wolf
(Vorsitzender der Fraktion der FDP im Landtag Nordrhein-Westfalen)

Die Reform des Föderalismus

Positionspapier der Fraktionsvorsitzenden der Landtage in der Föderalismuskommission

14. April 2004

Wolfgang Drexler (Vorsitzender der Fraktion der SPD im Landtag Baden-Württemberg)
Jörg-Uwe Hahn (Vorsitzender der Fraktion der FDP im Hessischen Landtag)
Martin Kayenburg (Vorsitzender der Fraktion der CDU im Landtag Schleswig-Holstein)
Winfried Kretschmann (Vorsitzender der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag Baden-Württemberg)
Volker Ratzmann (Vorsitzender der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Abgeordnetenhaus Berlin)
Dr. Jürgen Rüttgers (Vorsitzender der Fraktion der CDU im Landtag Nordrhein-Westfalen)
Dr. Ingo Wolf (Vorsitzender der Fraktion der FDP im Landtag Nordrhein-Westfalen)

Die Reform des Föderalismus

Positionspapier der Fraktionsvorsitzenden der Landtage in der Föderalismuskommission

I.

Der Föderalismus hat sich in Deutschland grundsätzlich bewährt. Er verbindet die geschichtliche, politische, kulturelle, ökonomische, landsmannschaftliche und strukturelle Vielgestaltigkeit der Länder mit der solidarischen Verantwortlichkeit für das staatliche Ganze.

Aufgrund der Unitarisierung der Politik, der Ausprägung des Exekutivföderalismus, der Gefahr einer parteipolitischen Inanspruchnahme des Bundesrates und der Verflechtung der staatlichen Ebenen sind jedoch erhebliche Einbußen an Effizienz, Transparenz und demokratischer Legitimation zu verzeichnen. Manche sprechen daher bereits von einem Schein-Föderalismus. Reformen sind also dringend geboten.

Auf allen Ebenen werden derzeit Modelle für eine Reform der föderalen Struktur Deutschlands diskutiert. Ziele sind Entflechtung, Transparenz, Subsidiarität und Wettbewerb. Es herrscht Einigkeit, dass eine umfassende Neuordnung der bisherigen Entscheidungsstrukturen zwischen Bund, Ländern und Kommunen unumgänglich ist. Politische Entscheidungen müssen für den Bürger wieder nachvollziehbar werden und Verantwortlichkeiten klar zurechenbar sein. Nur so ist verantwortungsbewusste Politik zu gewährleisten.

Das verkrustete System des kooperativen Föderalismus hemmt Innovationen im öffentlichen und privaten Bereich. Nur wenn es gelingt, die verschiedenen Formen von Mischverantwortungen, Gemeinschaftsaufgaben und finanziellen Verflechtungen aufzulösen, erhalten alle Ebenen wieder eigenständige Gestaltungsmöglichkeiten.

Jede Einheit braucht eine ausreichende Leistungskraft, die sie in die Lage versetzt, den vorhandenen Raum nutzen zu können. Und jede Einheit braucht Anreize, ihre Potentiale einzusetzen. Sie muss die Folgen ihres Handelns wie Nichthandelns spüren. Effektivität und Kreativität setzen einen Wettbewerb um die beste politische Lösung voraus.

Unbestritten verfügen die Länder derzeit nicht über das Kompetenzspektrum, um die entscheidenden Politikfelder zu gestalten und sich auf diesen Gebieten einen effizienten Wettstreit zu liefern. Der kooperative Föderalismus führt zu Entscheidungsblockaden und dies zu einer Zeit, in der angesichts rasanter Veränderungen gerade ein hohes Maß an Flexibilität gefragt wäre. Nur ein echter und fairer Standortwettbewerb vermag den Herausforderungen der Gegenwart und der Zukunft zu genügen.

Das Prinzip der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse darf nicht mit Gleichmacherei verwechselt werden. Fairer Wettbewerb setzt Chancengleichheit voraus. Daher soll der Grundsatz der bundesstaatlichen Solidarität nicht außer Kraft gesetzt werden, doch muss Chancengleichheit nicht Ergebnisgleichheit bedeuten. Ein föderales System soll vielmehr Länderautonomie sowie kulturelle, soziale, ökonomische und politische Vielfalt garantieren.

II.

Die Diskussion in der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung kann auf umfangreiche Vorarbeiten zurückgreifen. Seit vielen Jahren werden Vorschläge zur Reform des bundesstaatlichen Systems unterbreitet. Aus jüngster Zeit sind die Ergebnisse der Beratungen der Ministerpräsidentenkonferenz vom 27. März 2003, die Lübecker Erklärung der Landtagspräsidenten und Fraktionsvorsitzenden vom 31. März 2003 sowie die Positionierung des Bundes vom 9. April 2003 zu nennen.

Die Länderparlamente haben mit dem Lübecker Konvent den entscheidenden Grundstein für eine einheitliche Linie aller Landtage gelegt. Die Länderparlamente müssen auch bei den Beratungen der Föderalismuskommission geschlossen für eine Reform der bundesstaatlichen Ordnung eintreten, welche die Interessen der Landtage hinreichend berücksichtigt. Sonst laufen sie Gefahr, dass der Bund und die Landesregierungen ihre Interessen einseitig zu Lasten der Landtage durchsetzen.

III.

Der ursprüngliche Gestaltungsföderalismus hat sich zu einem bloßen Beteiligungsföderalismus reduziert. Die Landesparlamente sind die eigentlichen Verlierer dieses exekutivlastigen Beteiligungsföderalismus. Wer die fortschreitende Schwächung der Landesparlamente stoppt, stärkt die Demokratie. Die Verlagerung von Gesetzgebungszuständigkeiten auf den Bund muss rückgängig gemacht werden. Dies entspricht einer konsequenten Anwendung des Subsidiaritätsprinzips. Das stetige Aushöhlen der Länderkompetenzen muss beendet werden. Wir fordern, die Landtage als eigenständige Gesetzgebungsorgane zu stärken.

Bei der Neuverteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten ist die Kompetenzvermutung der Art. 30 und 70 GG zu beachten. Danach ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben grundsätzlich Sache der Länder. Das Regel-Ausnahme-Prinzip des Art. 30 GG gibt für Zweifelsfälle bei der anstehenden Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen eine eindeutige Antwort: Grundsätzlich sind die Länder zuständig.

Der Bund hat von der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 GG in hohem Umfang Gebrauch gemacht. Die bisherigen Materien des Art. 74 GG sollen soweit wie möglich in die ausschließliche Kompetenz des Bundes oder der Länder überführt werden. Nur so schafft man wirkliche Entflechtung und Transparenz. Der Vorschlag des Bundes in seinem Positionspapier vom 9. April 2003, den Ländern die Kompetenzen für das Presserecht, das Jagdwesen und die lokale Freizeitlärmbekämpfung zuzubilligen, reicht bei weitem nicht aus. Die Länder brauchen wieder substantielle Regelungsbefugnisse, die echten Gestaltungsspielraum, wie z.B der Bereich Bildung und Hochschule, beinhalten. Das würde automatisch die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze reduzieren.

Die Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG hat sich ebenfalls nicht bewährt. Die Kompetenzen der bisherigen Rahmengesetzgebung müssen dem Grundgedanken der Art. 30 und 70 Grundgesetz entsprechend mit Vorrang für die Länder verteilt werden, um klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu schaffen.

Das Verhältnis des Durchgriffs vom Bund auf die Kommunen muss grundsätzlich überdacht werden, da landesverfassungsrechtliche Finanzgarantien nicht mehr greifen. Das Durchgriffsrecht des Bundes auf die Kommunen ist eine finanzverfassungsrechtliche Fehlentwicklung und bedarf einer grundsätzlichen Neuregelung.

IV.

Die Entflechtung und Stärkung der Verantwortlichkeiten im Bundesstaat muss sich auch und gerade in der Durchsetzbarkeit eigener Gestaltungsentscheidungen beweisen. Dies gilt für Bund und Länder gleichermaßen. Durch die klare Trennung der Verantwortlichkeiten wird der hohe Anteil zustimmungspflichtiger Gesetze erheblich reduziert.

Der Bund macht von seiner Kompetenz zur Regelung von allgemeinen Verwaltungsvorschriften nach Art. 84 und Art. 85 GG in hohem Umfang Gebrauch. Dadurch wird ein Wettbewerb zwischen den Ländern um eine möglichst straffe und effiziente Verwaltung bereits im Keim erstickt. Daher soll sich der Bund aus der Verwaltungshoheit der Länder zurückziehen.

Wir brauchen mehr länder- und regionenspezifische Unterscheidungsmöglichkeiten. Durch Regulierungen von Bundesseite wird der Standortwettbewerb der Länder unterbunden. Die Landtage fordern daher eine stärkere Berücksichtigung ihrer Organisationshoheit. Organisations- und Verfahrensregeln gehören in die Kompetenz der Länder, da die Umsetzung ohnehin durch die Länder zu erfolgen hat.

Darüber hinaus muss auch der Bund seine Kompetenzen und Aufgaben wieder in einem stärkeren Maße selbst verantworten können, ohne daran über den Bundesrat faktisch gehindert werden zu können. Deshalb sollen die legislatorischen Zustimmungspflichten kritisch überprüft werden.

V.

Kernpunkt der Föderalismusreform ist neben der Entflechtung der Zuständigkeiten eine Neuordnung der Finanzverfassung. Die Palette der Entflechtungsmöglichkeiten reicht von einer partiellen Entmischung der Finanzen bis hin zu einem echten Trennsystem mit eigenen Steuererhebungsrechten der Länder. Bei Einsetzung der Föderalismuskommission wurde die Bandbreite jedoch erheblich eingeschränkt, weil sowohl der Bund-Länder-Finanzausgleich als auch der Solidarpakt zum Tabu erklärt wurden. Vorschläge für eine gerechtere Finanzverfassung müssen sich innerhalb dieses Korsetts bewegen. Der solidarische Finanzausgleich unter den Ländern soll dadurch nicht in Frage gestellt werden.

Das System der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und b GG hat sich nicht bewährt und muss weitestgehend abgeschafft werden. Wir fordern insbesondere, dass der Hochschulbau und die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur künftig allein von den Ländern wahrgenommen wird. Der Küstenschutz fällt hingegen in die Kompetenz des Bundes. Die gemeinsame Bildungsplanung wird abgeschafft und künftig allein durch die Länder koordiniert. Die notwendigen Finanzmittel für die Länder müssen ihnen vom Bund dynamisiert zur Verfügung gestellt werden.

Grundsätzlich muss gelten, dass jede Ebene autonom über die Aufgaben, ihre Einnahmen und Ausgaben entscheiden kann. Wenn substantielle Materien wieder in die Regelungskompetenz der Länder zurückgeführt werden, brauchen sie zur Kompensation der Ausgabenlast eine Verbesserung ihrer Einnahmen. Bislang können die Länder die Verbesserung der Einnahmen nur über eine höhere Verschuldung erreichen.

Die Landtage fordern daher originäre Gesetzgebungskompetenzen der Länder im Steuerrecht. Dies gilt vor allem bei Steuern, deren Aufkommen ohnehin den Ländern oder den Kommunen zufließt. Dies gilt zum Beispiel für die Grund- und Gewerbesteuer, die Schenkungs- und Vermögenssteuer.

Die Länder müssen einen ausreichenden Spielraum erhalten, um die Höhe der Steuereinnahmen bei den Gemeinschaftssteuern zumindest teilweise in eigener Verantwortung bestimmen zu können. Bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer sollten die Länder Hebesatzrechte erhalten. Dies kann durch Regelungen von Mindesthebesätzen analog zum horizontalen kommunalen Finanzausgleich sichergestellt werden.

VI.

Die Ländermitwirkung in europäischen Angelegenheiten nach Art. 23 GG hat sich als unpraktikabel erwiesen und muss daher verbessert werden. Die Europapolitik greift durch ihre Regionalisierungstendenzen immer stärker in Länderinteressen ein.

Die Landtage vertreten mit Nachdruck das Subsidiaritätsprinzip. Entscheidungen müssen möglichst nah am Bürger getroffen werden. Vorrang hat die Kommune, erst dann folgen Land, Bund und Europäische Union. Die jeweils höhere Entscheidungsebene darf nur regeln, was die untere nicht besser regeln kann.

Wir wollen mehr Demokratie für die Menschen in Europa. Dies kann nur gelingen, wenn Europa bürgernäher wird. Die Frage nach der europäischen Einbindung und der Regelungskompetenz der Regionen ist so alt wie die Befürchtung der deutschen Länder, durch die Europäisierung werde der Föderalismus in seinem Kern bedroht. Die Länder dürfen nicht zu bloßen Agenturen der Umsetzung europäischer Gesetze, Verordnungen und Richtlinien werden. Damit würde der Kern ihrer Eigenstaatlichkeit ausgehöhlt.

Darüber hinaus führt die fortschreitende Europäisierung des deutschen Föderalismus zu einer Neugewichtung der Rolle der Landtage. Eine Stärkung der Länder im europäischen Integrationsprozess darf nicht nur eine Stärkung der Landesregierungen zur Folge haben. Eine europäische Demokratisierung erreichen wir nur über eine stärkere Beteiligung der Landesparlamente in europäischen Fragen. Die Exekutivlastigkeit der Politik in europarechtlichen Fragen muss behoben werden. Der Föderalismus lebt vom Parlamentarismus und hat nur so Zukunft – in den Ländern, im Bund und in Europa. Die Landesregierungen müssen die Landesparlamente frühzeitig über Vorhaben der Europäischen Union informieren und ihre Beteiligung bei der Normsetzung auf europäischer Ebene verbessern. So muss den Landesparlamenten insbesondere ein Tätigwerden im Sinne des Subsidiaritätsprotokolls und die Nutzung des Frühwarnmechanismus des europäischen Verfassungsentwurfs ermöglicht werden.

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der bundesstaatlichen Ordnung

Kommissionsdrucksache

0045

Föderalismusreform

Positionspapier der Ministerpräsidenten

FÖDERALISMUSREFORM

Positionspapier der Ministerpräsidenten

Reformziele

- Verbesserung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern durch Entflechtung von Entscheidungsprozessen bei angemessener Finanzausstattung und
- deutliche Zuordnung der politischen Verantwortlichkeiten von Bund und Ländern mit einer Stärkung der Länderkompetenzen
- Steigerung der Effizienz der Aufgabenerfüllung zur besseren Ausschöpfung der wirtschaftlichen Leistungspotentiale in Bund und Ländern
- Verbesserung der Europatauglichkeit des Grundgesetzes

Ausgangslage

Die föderative Ordnung der Bundesrepublik Deutschland ist historisch gewachsen. Die grundsätzliche Kompetenzzuweisung nach Art. 30 GG, dass die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist, soweit nicht das Grundgesetz dem Bund Kompetenzen zuweist, hat sich bewährt. Sie dokumentiert sich in den föderalen Grundprinzipien der Eigenständigkeit und Solidarität sowie in landsmannschaftlichen kulturellen Unterschieden ebenso wie im landsmannschaftlichen Selbstbehauptungswillen. Die föderale Vielfalt Deutschlands schafft Bürgernähe und demokratische Akzeptanz. Sie steht in einem strukturellen Gegensatz zu globalen und latenten Zentralisierungsbestrebungen. Eine zukunftsfähige föderale Ordnung muss so flexibel sein, dass sie trotz der historisch gewachsenen föderalen Unterschiede zwischen großen Ländern und kleinen Ländern, zwischen Stadtstaaten und Flächenstaaten, zwischen alten und neuen Ländern einen optimalen Gestaltungsrahmen bietet. Nur wenn in einer föderal strukturierten Staatsform alle Glieder eine optimale Möglichkeit haben, Dynamik in ihrer Region zu erzeugen, kann die Bundesrepublik Deutschland insgesamt ihre Wohlstandspotentiale als Industrienation ausschöpfen.

./.

Wegen der strukturellen Unterschiede zwischen den Ländern gibt es auch unterschiedliche Einschätzungen über das richtige Maß an Unterschiedlichkeiten und Gemeinsamkeiten in der Wahrnehmung von Kompetenzen und der Regelung von Lebenssachverhalten. Deshalb können nicht alle gemeinsam getragenen Positionen den Wünschen aller Länder voll entsprechen. Demnach wollen die Länder in gesamtstaatlichem Interesse die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, die die Architektur der föderalen Gliederung gewandelten staatlichen Handlungs- und Entscheidungsbedürfnissen anpasst. Alle Länder stellen einzelne Änderungswünsche zurück, um den großen Konsens unter den Ländern und mit dem Bund zu erreichen. Im wechselseitigen Entgegenkommen müssen besonders finanzschwache Länder sichere finanzielle Zukunftsperspektiven und alle Länder stärkere Gesetzgebungskompetenzen erhalten, ohne dass dies die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Ländern tangiert. Die Positionierung der Länder ist eine Reformagenda, die auf eine verfassungsändernde Mehrheit im Bundesrat und Bundestag abzielt.

Reformschritte

1. Gestaltungsföderalismus statt Beteiligungsföderalismus

Zentraler Punkt für eine neue Austarierung von Eigenrechten und Mitwirkungsrechten der Länder im Bund ist die Neubestimmung der Zustimmungsrechte der Länder in der Bundesgesetzgebung. Die Länder sind bereit, auf beachtliche Mitwirkungstatbestände im Bundesrat zu verzichten,

- wenn der Bund seinerseits auf die Regelung der Behördeneinrichtung und damit auch auf die Aufgabenübertragung an die Kommunen generell verzichtet,
- wenn er den Ländern ein Zugriffsrecht auf von ihm geschaffene Verfahrensregelungen einräumt,
- wenn Gesetze mit "erheblichen" Kostenfolgen für Länder zustimmungspflichtig werden und

- wenn die Länder substantielle eigene politische Gestaltungsmöglichkeiten (Kompetenzen) erhalten, vor allem in den Bereichen Organisationshoheit der Länder, Regelung von Sachverhalten mit Regionalbezug und Kulturhoheit (vgl. unten Nrn. 5 bis 7).

2. Kompetenzzuordnung und Kompetenzzugriff für die Länder

Die zunehmende Gesetzgebungstätigkeit des Bundes hat die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder entscheidend eingeengt (konkurrierende Gesetzgebung / Rahmengesetzgebung / Gemeinschaftsaufgaben). Eine Revitalisierung des Föderalismus erfordert vor allem eine Neueröffnung von eigenen politischen und legislativen Gestaltungsmöglichkeiten für die Länder. Die unterschiedlichen Bedürfnisse und Interessenlagen der Länder erfordern abgestufte Möglichkeiten der Kompetenzwahrnehmung:

- eine Neuaufteilung der politischen und legislativen Gestaltungsmöglichkeiten zwischen Bund und allen Ländern und
- auf ausgewählten Kompetenzfeldern eine Möglichkeit des Zugriffs für (einzelne) Länder. Dabei behält der Bund das Recht zur Gesetzgebung, und zwar unabhängig von der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG (also z.B. unabhängig davon, ob dies zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erforderlich ist). Daneben können die Länder aber im politischen Ideenwettbewerb eigene, ganz oder teilweise von der Regelung des Bundes abweichende Gesetze beschließen, die als Landesrecht auch dann in Kraft bleiben, wenn der Bund seinerseits novelliert.

3. Solidarische Grundlage für den politischen Ideenwettbewerb

Föderalismus lebt – im Gegensatz zum Zentralstaat – von der Vielfalt politischer Konzepte und Lösungsmöglichkeiten. Dieser Ideenwettbewerb setzt im Finanzbereich idealtypisch voraus, dass Differenzierungsmöglichkeiten nicht nur bei den Ausgaben, sondern auch bei den staatlichen Einnahmen beste-

hen. Ein fairer Wettbewerb erfordert jedoch gleichartige wirtschaftliche Ausgangsbedingungen. In der derzeitigen historischen Situation (Schwankungen der Steuerdeckungsquote von 37 bis 73 %) ist ein fairer Wettbewerb über Steuereinnahmen nicht möglich. Deshalb lehnen die Länder derzeit Zu- und Abschlagsrechte für die Länder bei den Ertragssteuern ab. Sie sehen in einer Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für die Steuern, deren Ertrag den Ländern zusteht, ebenfalls kein geeignetes Wettbewerbselement.

Die Verwaltung der Gemeinschaftssteuern bleibt in den Händen der Länder, unbeschadet einer Optimierung der Verfahren im Einzelnen.

4. Finanzierung von Länderaufgaben sichern – Mischfinanzierungen abbauen

Die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und 91 b GG haben sich als Finanzierungsinstrument für Länderaufgaben überwiegend als schwerfällig und unpräzise erwiesen. Sie erfassen auch nur sehr unvollkommen die Gesamtbedürfnisse in den Ländern. Die Länder streben folgende Neustrukturierungen an:

- Die Forschungsförderung bleibt gemeinschaftliche Aufgabe von Bund und Ländern (Art. 91 b GG). Sie ist um die – zu evaluierende – Ressortforschung zu erweitern und bezüglich der Bund/Länder-Beteiligungsquoten zu überprüfen.

- Der Küstenschutz ist unter Einbeziehung und angemessener finanzieller Ausstattung des Hochwasserschutzes in gemeinsamer Verantwortung von Bund und Ländern (Art. 91 a / Art. 104 a Abs. 4 GG) fortzuführen.

- Die Gemeinschaftaufgabe Bildungsplanung ist überholt und wird abgeschafft.

- Die Finanzierung der Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und des Hochschulbaus und die gegenwärtigen Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG sind bis zur grundlegenden Neugestaltung der

./.

Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern (Ablauf Länderfinanzausgleich und Solidarpakt II) auf der Basis der hierfür in einem Referenzzeitraum aufgewandten Bundesausgaben einschließlich der überproportionalen Mittel des Solidarpaktes II (Korb II) zu sichern. Diese Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG werden mit der Maßgabe dauerhafter und dynamischer Kompensation abgeschafft; eine gemeinsame Koordinierung der Länder wird gegenüber der EU fortgeführt. Ein entsprechendes Konzept, das den Ländern die bisherige Finanzausstattung erhält, wird erarbeitet.

- Ein besonderes Instrument zur bedarfsorientierten Bundesfinanzierung wird beibehalten (evtl. Neugestaltung von Art. 104 a Abs. 4 GG).

5. Organisations- und Personalhoheit – Kern der Eigenstaatlichkeit der Länder

Personalausgaben binden im Durchschnitt mehr als 40 % der Länderhaushalte. Die Länder haben jedoch kaum eigene Gestaltungsmöglichkeiten bei den Arbeits- und Gehaltsbedingungen der staatlichen Beamten. Wirkliche Haushalts- und Personalhoheit setzt solche Gestaltungsmöglichkeiten jedoch voraus. Daher ist die Beibehaltung des Status quo nicht vertretbar.
Zur Erlangung politischer Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen sich folgende Wege:

5.1 Die Länder erhalten die Gesetzgebungskompetenz für das Dienstrecht der Landesbeamten mit Ausnahme der statusrechtlichen Grundnormen zur Sicherung der Mobilität innerhalb Deutschlands.

5.2 Die Länder erhalten die Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung und Versorgung der Landesbeamten
- mit der Möglichkeit staatsvertraglicher Bindungen oder
- mit der Möglichkeit einer bundesrechtlichen Bandbreitenregelung.

./.

5.3 Die Länder erhalten ein Zugriffsrecht für das Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrecht (Bund setzt faktisch abdingbare Standards).

5.4 Die Zukunft von Art. 33 Abs. 5 GG ist zu prüfen. Es ist darzustellen, welche Handlungsmöglichkeiten für eine Neugestaltung des Dienstrechts auf der Grundlage des geltenden Verfassungsrechts bestehen. Dabei ist insbesondere darzustellen, welche Möglichkeiten der Leistungsbesoldung und Laufbahngestaltung und eines flexibleren Personaleinsatzes innerhalb des gegenwärtigen Rechtsrahmens bestehen (vgl. Alimentationsprinzip, Laufbahnprinzip und Prinzip der amtsangemessenen Beschäftigung) und wie sie für die Länder gesichert werden können (auch hinsichtlich einer verfassungsgerichtlichen Absicherung). Außerdem sind in die Prüfung Möglichkeiten von Modifizierungen des Art. 33 Abs. 5 GG einzubeziehen.

6. Regionale Lebenssachverhalte regional regeln

Soweit Kompetenzen vom Bund auf die Länder übergehen, müssen auch die finanziellen Mittel für die Aufgabenwahrnehmung übertragen werden.

6.1 Wohnungswesen

Die Kompetenz für das Wohnungswesen soll auf die Länder übertragen werden.

6.2 Öffentliche Fürsorge

Bei der öffentlichen Fürsorge streben die Länder die Kompetenzübertragungen in folgenden Bereichen an:

- Subsidiäre öffentliche Lebensunterhaltsleistungen
- ergänzende öffentliche Leistungen im Bereich Erziehung und Bildung

Als Wege bieten sich hierfür an:

./.

- Übertragung der Vollkompetenz
- Einräumung eines Zugriffsrechts (Bund setzt faktisch abdingbare Standards).

6.3 Regionale aktive Arbeitsmarktpolitik

Teile der aktiven Arbeitsmarktpolitik haben vorrangig regionalen Bezug und Sachzusammenhang mit der regionalen Wirtschaftspolitik der Länder. Es ist zu prüfen, ob und – gegebenenfalls – welche Elemente der bundesgesetzlich geregelten Maßnahmen in die Kompetenz der Länder überführt werden können.

6.4 Umweltrecht

Die Länder sind bereit, die umweltrelevanten Kompetenztitel, für die der Bund derzeit lediglich eine Rahmengesetzgebungskompetenz besitzt, in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zu geben, wenn den Ländern gleichzeitig ein (verfassungsrechtlich gesichertes) Zugriffsrecht auf diese Materien eingeräumt wird. Dadurch würde der Bund in die Lage versetzt, umfassende Querschnittsregelungen zu erlassen (z. B. Umweltgesetzbuch) und das umweltrelevante EU-Recht unmittelbar umzusetzen. Das Zugriffrecht könnte für die Bereiche ausgeschlossen werden, bei denen es sich um Anlagen – oder Produktrecht handelt.

6.5 Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung

Die Kompetenz für die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung soll auf die Länder übertragen werden (z.B. Waldgesetz), soweit es sich dabei nicht um die Bereiche Agrarmarktpolitik, Festlegung von Handelsbedingungen, Produktionstechnik oder Maßnahmen der Qualitätssicherung handelt.

6.6 Wirtschaftsrecht mit vorrangig regionaler Bedeutung

Die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder sollen gestärkt werden insbesondere durch die Übertragung von Kompetenzen aus dem Recht des Handwerks, der Industrie- und Handelskammern, des Gewerbes, der Gaststätten und der Ladenöffnung durch

- Vollübertragung oder
- Zugriffsrecht

7. Kulturhoheit – Domäne der Länder

Zur Umsetzung einer stringenten Bildungs- und Erziehungspolitik bedarf es der weitgehenden Konzentration der Kompetenzen für diese Bereiche vom Kindergarten über die Schule bis zur Hochschule in der Hand der Länder.

7.1 Hochschulwesen

Die Kompetenz für das Hochschulwesen ist umfassend auf die Länder zu übertragen. Es bleibt zu prüfen, ob und – ggf. – wie und inwieweit die Bestimmungen über Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse sowie der Rechtsverhältnisse des wissenschaftlichen Personals bundeseinheitlich zu regeln sind.

Alternativ sind die Länder bereit, den Kompetenztitel der Grundsätze des Hochschulwesens, für den der Bund derzeit lediglich eine Rahmengesetzgebungskompetenz besitzt, in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zu geben, wenn den Ländern gleichzeitig ein (verfassungsrechtlich gesichertes) Zugriffsrecht eingeräumt wird.

Die Länder vereinbaren gemeinsame Maßnahmen zur Qualitätssicherung und Evaluation für Hochschulen und Forschung.

7.2 Ausbildungsförderung

Die Ausbildungsförderung ist einer staatlichen Ebene zuzuweisen (Ablö-

./.

sung der gemeinschaftlichen Finanzierung).
Es ist zu prüfen, ob die Gesetzgebungskompetenz für die Ausbildungsförderung in die Landeskompetenz überführt werden soll. Für eine Übertragung auf die Länder könnte sprechen, dass damit das Hochschulrecht und die Hochschulfinanzierung sowie die Regelung der Finanzbeziehungen der Studenten (Förderung und Studiengebühren) in einer Hand zusammengeführt werden. In diese Prüfung ist einzubeziehen, einen "Fördertourismus" beispielsweise durch Landeskinderregelungen dergestalt auszuschließen, dass für die Förderung das jeweilige Herkunftsland zuständig bleibt (Land des Erwerbs der Hochschulzugangsberechtigung, nicht des jeweiligen Studienorts).

7.3 Außerschulische berufliche Bildung

Die außerschulische berufliche Bildung steht in Sachnähe zum Bildungswesen der Länder. Im Interesse einer engen Verzahnung zwischen betrieblicher und schulischer Ausbildung sollte geprüft werden, wie die Kompetenz auch für die außerschulische berufliche Bildung auf die Länder übertragen werden kann (unbeschadet der beim Bund verbleibenden Kompetenz zur Regelung des Rechts der Ausbildungsverträge). Die gegenseitige Anerkennung von Berufsabschlüssen könnte entsprechend dem EU-Anerkennungsverfahren erfolgen.

7.4 Förderung der wissenschaftlichen Forschung

Die gemeinsame Forschungsförderung von Bund und Ländern nach Art. 91 b GG ist zu erhalten. Daneben bedarf es keiner eigenen konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Der entsprechende Kompetenztitel in Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG ist zu streichen.

7.5 Kunst und Kultur

Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben in Kunst und Kultur ist Sache der Länder, soweit das

Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Die Kulturhoheit liegt daher grundsätzlich bei den Ländern. Ungeschriebene Kompetenzen des Bundes sind nur in engen Grenzen anerkannt. Weder die Überregionalität noch die gesamtstaatliche oder nationale Bedeutung einer Aufgabe kann allein eine Bundeskompetenz begründen.

Die Länder sind bereit, die Kulturstiftung des Bundes und die Kulturstiftung der Länder zu einer gemeinsamen Kulturstiftung zusammenzuführen. Voraussetzung ist eine einvernehmliche Systematisierung und kompetenzrechtliche Zuordnung der generellen Förderkompetenzen und der Einzelfälle der bisherigen Bundesförderung zum Bund oder zu den Ländern sowie die Vereinbarung von Finanzierungsgrundsätzen für künftige Förderungen des Bundes in den Ländern

- Gleichbehandlung vergleichbarer Förderfälle
- Festlegung von einheitlichen Förderquoten für einzelne Förderbereiche
- einheitliche Sitzlandquoten für einzelne Förderbereiche
- Festlegung von Mindestbeträgen der Förderung.

7.6 Pressewesen

Für die Rahmenkompetenz des Bundes zur Regelung der allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse besteht kein Bedarf. Der Bund hat hiervon bisher auch keinen Gebrauch gemacht. Die Kompetenz sollte daher völlig den Ländern übertragen werden.

8. Mitwirkung der Länder im Rahmen der EU-Rechtsetzung

8.1 Es ist zu prüfen, ob und – gegebenenfalls – wie die innerstaatliche Kompetenz zur Umsetzung von EU-Recht neu geregelt werden muss.

8.2 Art. 23 GG hat sich von seiner Zielrichtung und vom Verfahren grundsätzlich bewährt. Die im Rahmen der Kommissionsberatungen geäu-

./.

ßerte Kritik ist unberechtigt.

Zur Stärkung der Position der Länder stehen zwei Wege zur Diskussion:

- eine vollständige Entflechtung oder / und
- Präzisierungen der derzeitigen Rechtslage.

In der zweiten Alternative ist eine uneingeschränkte Bindung des Bundes an das Votum des Bundesrates zu formulieren in den Bereichen, in denen im Schwerpunkt die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden und ihre Verwaltungsverfahren betroffen sind und die Länder die gesamtstaatliche Verantwortung tragen. Außerdem ist der innerstaatliche Abstimmungsprozess schon im Vorfeld der EU-Rechtsetzungsverfahren effektiver zu gestalten. Weitere Änderungen, ggf. auch unterhalb der Verfassung, sind im Hinblick auf die EU-Verfassung vor allem in den Bereichen "Passerelle-Klausel", Frühwarnsystem und Klagen wegen des Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip durchzuführen.

Art. 23 GG, das EUZBLG sowie untergesetzliche Verfahren sind insoweit anzupassen.

9. Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Im Interesse einer effektiven grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Ländern und Regionen ist Art. 24 GG dahingehend zu ergänzen, dass zum Zwecke grenzüberschreitender Zusammenarbeit auch der Bund Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen oder auswärtige Staaten übertragen kann.

10. Weitere Reformbereiche (vgl. MPK-Beschluss vom 27. März 2003)

./.

Die Länder streben Gesetzgebungskompetenzen (Vollkompetenz oder Zugriffsrecht) in folgenden Bereichen an:

- Notariatswesen
- Versammlungsrecht
- Zulassung zu ärztlichen und anderen Heilberufen und zum Heilgewerbe
- Jagdwesen
- Bodenverteilung.

Die Länder sind bereit, dem Bund die Vollkompetenz in folgenden Bereichen zu übertragen:

- Melde- und Ausweiswesen
- Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland.

11. Innere Sicherheit

Zum Themenbereich der inneren Sicherheit erwarten die Länder eine Positionierung des Bundes. Die Länder werden sich anschließend nach Vorlage eines Berichts der Arbeitsgruppe Sicherheitsstruktur (BMI und 4 Länder) positionieren.

12. Bundeshauptstadt

Die Bundeshauptstadt-Funktion soll in das Grundgesetz aufgenommen werden; die die Bundesstadt betreffenden gesetzlichen Regelungen bleiben unberührt.

LANDTAG RHEINLAND-PFALZ
14. Wahlperiode

Drucksache 14/3210
08. 06. 2004

U n t e r r i c h t u n g

durch den Präsidenten des Landtags

Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente am 17./18. Mai 2004 in Quedlinburg (Sachsen-Anhalt) hier: Bericht der Arbeitsgruppe „Budgetrecht der Parlamente“

Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente haben auf ihrer Konferenz vom 17./18. Mai 2004 in Quedlinburg folgenden Bericht zur Kenntnis genommen:

Haushaltsreform und Budgetrecht des Parlaments –
bisherige Erfahrungen und Konsequenzen für die Haushaltsaufstellung sowie die Steuerung und Kontrolle des Vollzugs

Bericht der Arbeitsgruppe „Budgetrecht der Parlamente“

Die Landtagsdirektorenkonferenz hat in ihrer Sitzung im Mai 2003 in Sankelmark die Arbeitsgruppe „Budgetrecht der Parlamente“ erneut eingesetzt und beauftragt, entsprechend dem Beschluss der Präsidentenkonferenz zur Reform des Haushaltsrechts vom Mai 2000 die Erfahrungen mit der Haushaltsreform in Bund und Ländern, insbesondere die Bewährung der neuen Steuerungs- und Kontrollinstrumente in der Praxis, auszuwerten und der Präsidentenkonferenz zu berichten. Dabei sollte insbesondere auch auf die sich aus der Haushaltsreform für das Budgetrecht der Parlamente ergebenden Konsequenzen bei der Haushaltsaufstellung sowie bei der Steuerung und Kontrolle des Haushaltsvollzugs eingegangen werden.

Die Arbeitsgruppe tagte unter der Federführung des Landtags Rheinland-Pfalz. Arbeitsgrundlage war das Ergebnis einer Umfrage zum Stand der Haushaltsreformen unter allen deutschen Parlamenten. Ferner konnte die Arbeitsgruppe namhafte Abgeordnete der Landtage Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen[1)] sowie Herrn Prof. Hermann Hill, DHV Speyer, zu Vorträgen gewinnen. Erstmals nahm ein Vertreter der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe als Beobachter an den Beratungen der Arbeitsgruppe teil. Damit sollte der Bedeutung der Prüfungsergebnisse der Rechnungshöfe für die parlamentarische Budgetkontrolle und für die Einschätzung der Ergebnisse der bisherigen Reformschritte Rechnung getragen werden.

Die Konferenz der Landtagsdirektoren beriet im März 2004 über den Bericht der Arbeitsgruppe. Sie legt ihn in folgender Form der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente vor.

A. Haushaltsreform und Budgetrecht

Bund und Länder haben seit Ende der 90er Jahre ihr Haushaltsrecht an das geänderte Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) angepasst. Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente sah in diesem Prozess in ihrer Entschließung zur Reform des Haushaltsrechts vom Mai 2000

> „die Chance zur umfassenden Reform des Haushaltsrechts mit dem Ziel, öffentliche Mittel wirtschaftlicher und effektiver einzusetzen, ein stärkeres Kostenbewusstsein bei allen Verantwortlichen zu schaffen und auf diese Weise dem verfassungsrechtlichen Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit mehr als bisher Rechnung zu tragen.“

Die Länder haben in den Haushaltsordnungen, in den Haushaltsgesetzen und -plänen in unterschiedlichem Ausmaß und in unterschiedlicher Art und Weise von den Möglichkeiten einer flexibleren Haushaltsführung durch vereinfachte Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeit, der leistungsbezogenen Planaufstellung und -bewirtschaftung sowie dem Einsatz betriebswirtschaftlich orientierter Instrumente wie der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) und der (zusätzlichen) Buchführung nach kaufmännischen Grundsätzen Gebrauch gemacht.

---

1) Landtag Rheinland-Pfalz: Vorsitzende des Haushalts- und Finanzausschusses Abg. Astrid Schmitt, Landtag Nordrhein-Westfalen: Vizepräsidentin Edith Müller.

Druck: Landtag Rheinland-Pfalz, 22. Juni 2004

Die Parlamente haben diesen Prozess begleitet, indem sie ihn beispielsweise in Enquete-Kommissionen oder sonstigen besonderen Gremien thematisiert, mit Unterstützung der Rechnungshöfe und externen Sachverstands beraten und zum Gegenstand von Entschließungen gemacht haben. Zum Teil haben die Parlamente den Reformprozess auch selbst angeregt. Ziel der Reformen ist es, Wirtschaftlichkeit, d. h. Effizienz und Effektivität der Verwaltung zu erhöhen. Ihre Leistungen sollen wirtschaftlich, kostentransparent und wirkungsorientiert erbracht werden. Die Parlamente waren und sind sich gleichzeitig der Gefahren bewusst, die von der Flexibilisierung der Haushaltswirtschaft, insbesondere von der Erleichterung der Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für das verfassungsrechtliche Budgetrecht der Parlamente, für das Gebot der Jährlichkeit, der Spezialität, der Haushaltsklarheit und der Transparenz sowie für die Wirksamkeit der Kontrolle durch Parlamente und Rechnungshöfe ausgehen. In dem Reformprozess geht es deshalb auch darum, ein Mehr an Eigenverantwortung der Exekutive, um gesetzte Ziele durch den Einsatz öffentlicher Mittel zu erreichen, mit geeigneten Instrumenten der Steuerung und Kontrolle zu kombinieren, die die Verantwortlichkeit der Exekutive gegenüber dem Parlament, die Transparenz des Ausgabeverhaltens und die Rechte der Rechnungshöfe sichern oder sogar effektiver als bisher gestalten können (vgl. die Entschließung der Präsidentenkonferenz zur „Reform des Haushaltsrechts“ vom Mai 2000).

B. Änderungen der Kameralistik und Budgetrecht

Die Flexibilisierung der Haushaltswirtschaft durch Budgetierung sowie durch erleichterte Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen hat sich in der Praxis vielfach bewährt, insbesondere um in Zeiten knapper Mittel Produktivitätsreserven auszuschöpfen und die Eigeninitiative und -verantwortung der Verwaltung zu fördern.

Damit die Verwaltung diese Instrumente sinnvoll nutzen und die Exekutive ihre politische Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament wahrnehmen kann, sind wirksame verwaltungsinterne Informationssysteme notwendig.

Die Flexibilisierung kann gleichzeitig – gerade wenn sie zu umfangreichen Budgets oder aufgabenübergreifenden „Deckungskreisen“ kulminiert und immer größere Haushaltsreste übertragen werden –, die Grundsätze der Spezialität, der Jährlichkeit und der Haushaltstransparenz und damit auch das Budgetrecht des Parlaments beeinträchtigen. Vor- und Nachteile von Flexibilisierungsmaßnahmen sollen deshalb zunächst abgewogen werden. Zusammen mit einer Flexibilisierung sollten gegebenenfalls Steuerungs- und Kontrollinstrumente eingeführt werden, die geeignet sind, Beeinträchtigungen des Budgetrechts zu kompensieren.

Eines der Mittel der Parlamente, um diesen Beeinträchtigungen zu begegnen, ist die Einführung eines Berichtswesens, das – auch unterjährig – für das Parlament relevante und verwertbare Informationen über den Haushaltsvollzug, den Mittelabfluss und die Erreichung gesetzter Ziele liefert. Ein solches Berichtswesen schafft Transparenz und ermöglicht politische Reaktionen des Parlaments und Konsequenzen bei der Festlegung des nächsten Haushalts.

Daneben können Entscheidungen der Exekutive zum Haushaltsvollzug stärker unter Parlamentsvorbehalt gestellt werden. Außer durch Haushaltssperren kann dies etwa dadurch geschehen, dass die Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten oder der Übertragbarkeit von Mitteln oberhalb bestimmter Grenzen der parlamentarischen Freigabe bedarf, und dass sich das Parlament bei einer mißbräuchlichen Zielabweichung die Einschränkung oder Streichung von Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit im Einzelfall vorbehält. Eine derartige parlamentarische Mitwirkung im Haushaltsvollzug darf jedoch im Hinblick auf den Grundsatz der Gewaltenteilung nicht die Eigenverantwortung der Exekutive im Haushaltsvollzug sowie die Steuerungsfunktion des Haushalts ersetzen.

Als weiteres geeignetes Mittel kommt die leistungsbezogene Planaufstellung und -bewirtschaftung im Sinne des § 6 a HGrG in Frage. Dieses Instrument hat auf Landesebene unterschiedliche gesetzliche Ausprägungen erfahren. Mit ihm können Titel aufgabenbezogen zusammengefasst statt über Deckungsfähigkeiten verbunden werden. Zielvorgaben machen gleichzeitig deutlich, welche Aufgaben, Leistungen, Produkte oder Wirkungen mit den zur Verfügung gestellten Mitteln erreicht werden sollen. Die leistungsbezogene Planaufstellung und -bewirtschaftung verbindet so die Vorteile der Flexibilisierung mit neuer, zielorientierter Steuerung und Kontrolle und entsprechender Transparenz.

Zielvorgaben des Parlaments gegenüber der Regierung sollten durch Festlegungen im Haushaltsplan abgebildet werden, die regelmäßig von der Regierung dem Parlament im Haushaltsentwurf vorgelegt und vom Parlament – ggf. nach Änderungen und Ergänzungen – beschlossen werden.

Auch im Rahmen der kameralen Veranschlagung können darüber hinaus – meist ohne Beeinträchtigungen des Budgetrechts – Fach- und Finanzverantwortung stärker zusammengeführt werden (Beispiel: dezentrale Veranschlagung von Personalausgaben) und Zukunftsbelastungen abgebildet werden (Beispiel: Pensionsfonds).

C. Betriebswirtschaftlich orientierte Instrumente und Budgetrecht

Betriebswirtschaftlich orientierte Haushaltsinstrumente müssen sich im Rahmen des gegenwärtigen Haushalts-Verfassungsrechts und des HGrG bewegen.

Kaufmännische Buchführung und Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) sind in erster Linie Mittel zur verwaltungsinternen Steuerung und Kontrolle. Sie können dazu beitragen, Investitionen und Werteverzehr transparenter darzustellen.

Aus Sicht des Parlaments ist die Einführung kaufmännischer Buchführung bzw. KLR in Verwaltungen zu begrüßen, soweit sie dazu beitragen, die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zu erhöhen. Dabei sind Kosten und Nutzen dieser Instrumente gegeneinander

abzuwägen. Nach § 33 a HGrG ist kaufmännische Buchführung nur zusätzlich zur kameralen Buchführung möglich, was die Möglichkeit ihres wirtschaftlichen Einsatzes beschränkt.

Kaufmännische Buchführung und KLR allein ersetzen nicht die herkömmlichen Steuerungs- und Kontrollinstrumente, insbesondere nicht die nach geltendem Recht weiterhin zu erstellende Haushaltsrechnung. Für die parlamentarische Steuerung und die Information der Öffentlichkeit sind die kaufmännische Buchführung und KLR dann von Bedeutung, wenn sich aus ihnen zusätzliche politisch relevante Daten und Einsichten generieren lassen. Dazu gehören die Kontrolle der Erreichung von Zielen und der Vergleich mit Kosten und Leistungen öffentlicher oder privater Dritter (Benchmarking). Es sollte geprüft werden, inwieweit diese Daten auch in der Haushaltsrechnung abgebildet werden können.

Vergleiche (Benchmarking) mit anderen öffentlichen Verwaltungen sollten innerhalb eines Landes, aber auch darüber hinaus erfolgen. Dies setzt ein Mindestmaß an Vergleichbarkeit der Leistungen/Produkte und des Rechnungswesens der Länderverwaltungen voraus. Deshalb wird die Einigung der Finanzminister auf einen gemeinsamen Kontenrahmen begrüßt. Von den Landesregierungen wird erwartet, dass sie ihre Arbeit an Mindeststandards für die Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten der Länder und des Bundes fortführen und die Parlamente über die Ergebnisse informieren.

Positiv sind die vorhandenen Ansätze von länderübergreifenden Leistungsvergleichen (z. B. zwischen den Finanzverwaltungen einzelner Länder). Die Parlamente sollten über die Ergebnisse von Leistungsvergleichen informiert werden.

Die Vergleichbarkeit von Haushaltsdaten bei Anwendung von kameraler und kaufmännischer Buchführung sollte soweit wie möglich gewährleistet werden. Im Hinblick auf Rechtssicherheit (z. B. Einhaltung von Kreditobergrenzen), Transparenz und Kontrolle sollte ein Mindestmaß an Vergleichbarkeit innerhalb eines Landes (und zwar horizontal – innerhalb des Landeshaushalts, als auch temporal – mit früheren und zukünftigen Haushalten –) sowie der Länder (und ggf. dem Bund) untereinander angestrebt werden.

D. Auslagerungen und Budgetrecht

Entscheidungen über Auslagerungen von staatlichen Aufgaben und von Behörden auf verselbständigte Rechtsträger (insbesondere Organisationsprivatisierung) sollten unter Beachtung des institutionellen Gesetzesvorbehalts mit Zustimmung des Parlaments erfolgen. Es sollte darauf geachtet werden, dass zum einen die Regierung ihrer parlamentarischen Verantwortung gerecht werden kann und dass zum anderen das Budget- und Kontrollrecht des Parlaments sowie das Prüfungsrecht des Rechnungshofs gewährleistet bleibt.

Durch Auslagerungen von Aufgaben auf kaufmännisch geführte Organisationen, insbesondere auf Landesbetriebe, kann die Vergleichbarkeit und damit die Kontrolle der Finanzdaten leiden. Dem kann unter anderem durch eine entsprechende, transparente Einbeziehung der Wirtschaftspläne unter Einschluss der gesamten für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben in Anspruch genommenen Finanzierungsvolumina in die Haushaltsdaten entgegengewirkt werden.

Ausgelagerte Organisationseinheiten sollten ebenfalls durch Zielvorgaben sowie durch Instrumente der Leistungs- und Wirkungskontrolle geführt werden.

Für öffentliche Organisationen in Privatrechtsform sollte ein gesetzlicher Rahmen für eine entsprechende Führung und Kontrolle unter Einbeziehung von Parlament, Rechnungshof und Öffentlichkeit angestrebt werden.[2)]

E. Haushaltsreform und parlamentarisches Verfahren

Auch im Parlament selbst könnten Haushalts- und Fachpolitik noch stärker miteinander verzahnt werden. Hilfreich dafür sind unter anderem regelmäßige Berichte der Exekutive über den Stand des Haushaltsvollzugs, insbesondere über den Mittelabfluss und die flexibilisierten Teile des Haushalts. Diese Berichte erleichtern ein politisches Controlling insbesondere im Hinblick auf Zielabweichungen, wenn sie politische Ziele mit Haushaltsdaten nachvollziehbar miteinander verbinden.

F. Ausblick: Aufgabenkritik, Zielorientierung und politisches Controlling

Haushaltsreformen sind allein nicht geeignet, die gegenwärtigen Finanzprobleme zu lösen. Sie tragen aber zu einer rationalen Grundlage für die erforderliche politische Aufgaben- und Ausgabenkritik und die Setzung politischer Schwerpunkte bei.

Aus Sicht der Parlamente sollten die Haushaltsreformen mit dem Ziel weitergeführt werden, Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität, Transparenz, Ziel-, Leistungs- und Wirkungsorientierung sowie die Bürgernähe der Verwaltung zu erhöhen. Die Wahrung des parlamentarischen Budgetrechts und der Kontrollrechte der Rechnungshöfe ist dabei auch weiterhin Voraussetzung für den Erfolg der Reformen.

2) Vorschlag im Hinblick auf eine mögliche neue Landesgesetzgebungskompetenz für ein „öffentliches Gesellschaftsrecht“.

Indem die Reformen dazu beitragen, nicht nur die verbrauchten Mittel, sondern auch die Kosten, Qualität, Quantität und Wirkungen von Verwaltungsleistungen sowie Ressourcenverbräuche und Zukunftsbelastungen stärker als bisher offenzulegen, verbessern sie die Möglichkeiten des politischen Controllings und ermöglichen Leistungs- und Kostenvergleiche.

Zusammen mit einer stärkeren und transparenten Zielorientierung bieten die Reformen für die Parlamente somit die Chance, ihren Gestaltungs- und Kontrollauftrag intensiver als bisher wahrzunehmen.

Die Orientierung an Zielen und Leistungen sowie die Flexibilisierung der Haushaltswirtschaft erhöhen das Bedürfnis nach verlässlichen Budgetdaten über längere Zeiträume. Dem steht das Prinzip der Jährlichkeit des Haushalts ebenso gegenüber wie die Notwendigkeit, insbesondere bei Mindereinnahmen Einnahmen und Ausgaben des Staates im Gleichgewicht zu halten. Eine realistischere Prognose und eine stärkere Verbindlichkeit der mittelfristigen Haushaltsplanung unter Einbeziehung der Parlamente kann zu einer verlässlicheren Budgetplanung führen.

Es ist – im Rahmen des Haushaltsverfassungsrechts und des HGrG – Sache der Länder zu entscheiden, wie und welche Elemente des kameralen und des kaufmännischen Rechnungswesens sie unter Berücksichtigung ihrer konkreten Verhältnisse einsetzen und ggf. kombinieren. Angestrebt werden sollte eine möglichst weitgehende Transparenz und Vergleichbarkeit der Haushalts-, Leistungs- und Produktinformationen innerhalb der Länder und länderübergreifend.

Anlage 1

18. Mai 2004

Quedlinburger Erklärung

Die bundesstaatliche Ordnung modernisieren
Die Parlamente stärken
Eine Verfassung für Europa

Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten
der deutschen Landesparlamente
am 17. und 18. Mai 2004 in Quedlinburg (Sachsen-Anhalt)

Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente haben sich auf ihrer Konferenz am 17. und 18. Mai 2004 in Quedlinburg (Sachsen-Anhalt) mit dem Stand der Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, der Erweiterung der Europäischen Union sowie der Verabschiedung eines Vertrages über eine Verfassung für Europa befasst und folgende Positionen beschlossen:

I.
Die bundesstaatliche Ordnung modernisieren
Die Landesparlamente stärken

Das föderative System des Grundgesetzes beruht auf der Eigenständigkeit der Länder. Damit trägt es der kulturellen Vielfalt Deutschlands Rechnung, schafft parlamentarisch-demokratische Legitimation auf mehreren staatlichen Ebenen, vermittelt Bürgernähe und Akzeptanz.

Mit der Globalisierung wesentlicher Lebensbereiche, dem Stand der technischen Entwicklung sowie den Veränderungen der wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und der Wertestruktur unserer Gesellschaft sind Herausforderungen verbunden, denen sich auch die **Parlamente** auf regionaler, nationalstaatlicher und europäischer Ebene stellen müssen.

Die bundesstaatliche Ordnung bedarf der **Modernisierung**, um Deutschland auch in Zukunft in die Lage zu versetzen, seine Potentiale für Freiheit, Wohlstand und Innovation auszuschöpfen.

Daher werden die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente weiterhin daran mitwirken, dass eine **Reform der bundesstaatlichen Ordnung** in Angriff genommen wird. Ihr vordringliches Ziel ist es, den deutschen Landesparlamenten die ihnen ursprünglich zugedachte Rolle im föderalen System wieder zukommen zu lassen und dadurch die Länder insgesamt zu stärken.

Eine Reform der bundesstaatlichen Ordnung muss vor allem folgende **Ziele** verfolgen:

– die Entscheidungsprozesse von Bund und Ländern müssen entflochten werden; dabei muss eine angemessene Finanzausstattung der Länder gewährleistet sein;

– es muss für die Bürgerinnen und Bürger eine klar nachvollziehbare Zuordnung der politischen Verantwortlichkeiten geben; dabei gilt im Verhältnis zwischen Bund und Ländern das Prinzip der Subsidiarität;

– es ist im politischen Wettbewerb gesamtstaatliche Solidarität zu wahren – auch und gerade angesichts regionaler und struktureller Unterschiede.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente setzen sich auf der Grundlage und in Fortentwicklung der Lübecker Erklärung vom 31. März 2003 für folgende **Reformschritte** ein:

Durch die zunehmende Gesetzgebungstätigkeit des Bundes sind aufgrund der extensiven Nutzung seiner Kompetenz zur konkurrierenden und zur Rahmengesetzgebung sowie zur Ausgestaltung von Gemeinschaftsaufgaben die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder empfindlich beschnitten worden. Es ist deshalb eine **Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen** erforderlich.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente halten eine klare **Trennung der Gesetzgebungskompetenzen** zwischen den Ländern und dem Bund für absolut erforderlich. Zur Berücksichtigung regionaler Gegebenheiten sollten darüber hinaus den Ländern Zugriffsmöglichkeiten eingeräumt werden. Durch sie wird unter Wahrung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland den unterschiedlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Interessen der Länder Rechnung getragen.

Die Präsidentinnen und Präsidenten machen sich die in die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung eingebrachten Forderungen der Präsidenten der Landtage von Bayern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen vom 26. April 2004 zur künftigen Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen den Ländern und dem Bund zu eigen.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente sehen sich im Einklang mit den Forderungen der Ministerpräsidentenkonferenz zu folgenden Kernbereichen der Eigenstaatlichkeit der Länder:

Sie verweisen auf die **Kulturhoheit** als eine Domäne der Länder und treten für eine Konzentration der Kompetenzen auf diesem Gebiet in der Hand der Länder ein. Insbesondere sollte die Kompetenz für das gesamte Bildungswesen auf die Länder übertragen werden. Bundeskompetenzen in diesem Bereich sind soweit als möglich zu beschränken.

Die **Organisations- und Personalhoheit** der Länder ist im Interesse erweiterter politischer Gestaltungsmöglichkeiten zu stärken.

Durch den Neuzuschnitt von Gesetzgebungskompetenzen ist zu ermöglichen, dass **regionale Lebenssachverhalte** in Zuständigkeit und Verantwortung der Länder geregelt werden. Dies gilt insbesondere für das Wohnungswesen, Bereiche der öffentlichen Fürsorge, Teile der Arbeitsmarktpolitik, des Rechts der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung, des Umweltrechts und des Wirtschaftsrechts. sowie für das Notariatswesen, Versammlungsrecht, Zulassung zu ärztlichen und anderen Heilberufen und zum Heilgewerbe, Jagdwesen und Bodenverteilung.

Ebenso wie die Ministerpräsidenten erwarten sie, dass im Falle des Überganges von Kompetenzen vom Bund auf die Länder auch die finanziellen Mittel zur Wahrnehmung der Aufgaben übertragen werden.

Darüber hinaus fordern sie, dass die **Landesparlamente zu beteiligen** sind, soweit dem Bund durch Änderung des Grundgesetzes Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung übertragen werden sollen. Diese Beteiligung kann entweder durch das Erfordernis einer Zustimmung der Mehrheit der Landesparlamente zu entsprechenden Gesetzesbeschlüssen des Bundes (Einfügung eines Absatzes 2a in Artikel 79 GG) oder durch die Berücksichtigung von Beschlüssen der Landesparlamente durch die Landesregierungen bei ihrer Entscheidung über das Abstimmungsverhalten im Bundesrat (Änderung von Artikel 51 GG) erfolgen. Entsprechendes gilt für die Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf die Europäische Union.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente teilen die Auffassung der Ministerpräsidenten, dass sich der Bund aus der Regelung der **Behördenorganisation** zurückziehen muss und den Ländern bei der Regelung des **Verwaltungsverfahrens** Zugriffsrechte gewähren sollte. Im Gegenzug könnten die Länder in beachtlichem Umfang auf Zustimmungsrechte im Bundesrat verzichten.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente sind der Überzeugung, dass sich das durch **Artikel 23 GG** bestimmte Verfahren des Zusammenwirkens des Bundes und der Länder im Rahmen der EU-Rechtsetzung grundsätzlich bewährt hat und – jedenfalls zurzeit – keiner Änderung bedarf.

Sie begrüßen die in Nummer 5 des dem Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa (VVE) beigefügten „Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ enthaltene Ermächtigung an die nationalstaatlichen Parlamente, die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungszuständigkeiten an der **Subsidiaritätskontrolle** zu beteiligen. Dies dient gleichermaßen der Wahrnehmung von Landesinteressen durch die Landesparlamente wie auch der regionalen Erweiterung der Legitimationsbasis von Rechtsakten der Europäischen Union.

Sie treten mit Nachdruck dafür ein, dass die Landesparlamente vor dem Erlass eines Rechtsaktes durch die Europäische Union an der Subsidiaritätskontrolle durch den Bundesrat beteiligt werden, wenn der Verfassungsraum der Länder insgesamt oder einzelne ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen der Länder durch den Gesetzgebungsakt berührt sind.

II.
Eine Verfassung für Europa

Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente begrüßen den von Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern am 1. Mai 2004 vollzogenen **Beitritt zur Europäischen Union** als ein Ereignis von historischer Tragweite, mit dem die Teilung Europas überwunden wird. Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs in Europa haben sich die neuen Mitglieder entschlossen auf den Weg in die Europäische Union gemacht und dabei – ähnlich den Ländern Ostdeutschlands – eine Beispiel gebende politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Reformkraft unter Beweis gestellt.

Die Vereinigung Europas ist ein Zukunftsbündnis für ein Europa des Friedens, der Demokratie, der individuellen Freiheit, der prinzipiell gleichen Lebenschancen, des Rechts, der Stabilität und der gemeinsamen Sicherheit, die nicht zuletzt aus lebendigen Traditionen und gemeinsamem Erbe, aus gemeinsamen Werten und unserer Einheit in Vielfalt erwächst.

Angesichts einer auf 25 Mitgliedsstaaten erweiterten Europäischen Union kommt einem unverzüglichen Abschluss des **Vertrages über eine Verfassung für Europa** und der mit ihm angestrebten Vertiefung der europäischen Integration besondere Bedeutung zu. Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente erkennen an, dass in dem Verfassungsentwurf jedenfalls

– die Verteilung der Kompetenzen eindeutiger geregelt ist,

– die bei der Zuordnung der Kompetenzen maßgeblichen Grundsätze der begrenzten Einzelermächtigung sowie der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit als Grundprinzipien gelten,

– dem Ausschuss der Regionen ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof zur Wahrung des Subsidiaritätsprinzips eingeräumt werden wird und

– das Prinzip der qualifizierten Mehrheit eingeführt wird.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente bedauern jedoch, dass der Konventsentwurf auch Vorschläge enthält, die eine weitere Schwächung der Länder und ihrer Landesparlamente zur Folge haben werden. So ist anstelle einer Rückverlagerung von Zuständigkeiten auf die Mitgliedstaaten eine weitere Übertragung von Kompetenzen auf die Ebene der Europäischen Union vorgesehen.

Darüber hinaus bedürfen aus Sicht der Präsidentinnen und Präsidenten vor allem folgende Punkte des Konvententwurfs einer kritischen Überprüfung:

– die Kompetenz der Europäischen Union für die Daseinsvorsorge (Artikel III-6 VVE);

– die fehlende Präzisierung der Binnenmarktklausel (Artikel III-62 VVE);

– die Koordinierungskompetenzen in der Wirtschaftspolitik mit ihren unklaren Regelungen und ihrem generalklauselartigen Charakter (Artikel I-14 Abs. 1 VVE);

– die Aufnahme des Hauptbereichs „wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ unter die Bereiche mit geteilter Zuständigkeit (Artikel I-13 Abs. 2 VVE) und damit die Ausweitung der bisherigen Förderkompetenz der Europäischen Union;

– die Erstreckung von Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen auf die bislang den Ländern vorbehaltenen Bereiche allgemeine und berufliche Bildung, Kultur, Jugend, Sport und Zivilschutz (Artikel I-16 Abs. 2 VVE);

– das Fehlen des eigenständigen Klagerechts der Länder und Regionen beim Europäischen Gerichtshof wegen Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip;

– die vorgesehene Flexibilitätsklausel (Artikel I-17 Abs. 1 VVE);

– die „offene Methode der Koordinierung“ in den Bereichen Soziales, Forschung und technologische Entwicklung, Gesundheitspolitik und Industrie.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente halten außerdem an ihrer Forderung fest, dass sich die Europäische Union in der Präambel des Verfassungsvertrages nicht nur auf die kulturellen, religiösen und spirituellen Wurzeln Europas und die Werte des Humanismus und der Aufklärung beziehen soll, sondern darüber hinaus explizit auch die Verantwortung des Menschen vor Gott ansprechen soll.

Anlage 3

Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente am 17. und 18. Mai 2004 in Quedlinburg (Sachsen-Anhalt)

Beschluss zur innerstaatlichen Beteiligung der Landesparlamente am Frühwarnsystem zur Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips durch entsprechende Änderung von Artikel 23 GG

Im Interesse einer innerstaatlichen Beteiligung der Landesparlamente am Frühwarnsystem zur Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips schlägt die Konferenz vor:

- Regelung der Einzelheiten der Beteiligung der Landesparlamente in Artikel 23 GG und/oder in einem Verfahrensgesetz mit folgenden Eckpunkten:
  - Verpflichtung des Bundesrats zur frühestmöglichen Zuleitung von EU-Gesetzgebungsvorschlägen an die Landesparlamente, soweit sie Gesetzgebungskompetenzen der Länder berühren;
  - Bestimmung einer Frist, innerhalb derer ein Landesparlament seine Einwendungen dem Bundesrat mitteilen muss;
  - Verpflichtung des Bundesrats, die Einwendungen der Landesparlamente maßgeblich zu berücksichtigen, wenn sich mindestens vier Landesparlamente ablehnend geäußert haben.
- Verpflichtung des Bundesrates zur Klage vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) auf Verlangen von mindestens vier Landesparlamenten.

Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente am 17. und 18. Mai 2004 in Quedlinburg (Sachsen-Anhalt)

Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern

Entschließung zu den Positionen der Präsidenten der Landtage in der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente begrüßt die Einbringung des Beschlusses der (erweiterten) Verhandlungskommission des Föderalismuskonvents der deutschen Landesparlamente vom 17. März 2004 zur Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern durch die Präsidenten Arens, Glück, Grimm, Lieberknecht und Spotka in die Bundesstaatskommission.

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente strebt weiterhin die Erarbeitung möglichst einheitlicher Positionen aller Vertreter der Landtage in der Bundesstaatskommission - auch über die bereits eingebrachten Forderungen zur Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen hinaus - an.

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente hält es im Sinne der Stärkung der Landespositionen für zweckdienlich, wenn zwischen Vertretern der Landtagspräsidentenkonferenz und der Ministerpräsidentenkonferenz die Inhalte und Vorgehensweise koordiniert werden.

Anlage 5

Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente am 17. und 18. Mai 2004 in Quedlinburg (Sachsen-Anhalt)

Beschluss zur Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten nach dem Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa und deren Rückwirkungen auf die deutschen Länder

1. Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente bedauern, dass sich der Europäische Rat am 12./13. Dezember 2003 nicht auf eine Verfassung für die Europäische Union einigen konnte. Sie begrüßen die Bemühungen des irischen Vorsitzes, die Verhandlungen wieder aufzunehmen, um der erweiterten Union baldmöglichst eine Verfassung zu geben. Die Präsidentinnen und Präsidenten sind der Auffassung, dass eine Einigung auf der Grundlage des Konvententwurfs des Vertrags über eine Verfassung für Europa erfolgen muss.

   Die Präsidentinnen und Präsidenten erinnern in diesem Zusammenhang an ihre am 11. Juni 2003 in Kiel beschlossene Erklärung, in der sie die im Konvent erzielten Fortschritte für eine bessere Kompetenzordnung gewürdigt haben. Dies gilt insbesondere für die Einführung von Kompetenzkategorien, mit denen die Kompetenzen der Europäischen Union transparenter und klarer definiert werden, sowie die Einführung eines sog. Frühwarnsystems, um die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips sicherzustellen.

2. Die Präsidentinnen und Präsidenten sehen jedoch mit Sorge, dass der Konventsentwurf auch Vorschläge enthält, die eine weitere Schwächung der Länder und ihrer Landtage zur Folge hätten.

   So ist anstelle einer Rückverlagerung von Zuständigkeiten auf die Mitgliedstaaten eine weitere Übertragung von Kompetenzen auf die Ebene der Europäischen Union vorgesehen. Dies widerspricht dem von den Präsidentinnen und Präsidenten geforderten Ziel einer Konzentration der Union auf ihre Kernaufgaben.

Die Präsidentinnen und Präsidenten bekräftigen deshalb ihre Forderungen aus der „Lübecker Erklärung“ vom 31. März 2003, soweit sie bislang nicht in den Entwurf des Vertrags über eine Verfassung für Europa eingeflossen sind.

3. Darüber hinaus bedürfen aus Sicht der Präsidentinnen und Präsidenten vor allem folgende Punkte des Konvententwurfs einer kritischen Überprüfung:

   - die Kompetenz der Europäischen Union für die Daseinsvorsorge (Artikel III-6 VVE);
   - die fehlende Präzisierung der Binnenmarktklausel (Artikel III-62 VVE);
   - die Koordinierungskompetenzen in der Wirtschaftspolitik mit ihren unklaren Regelungen und ihrem generalklauselartigen Charakter (Artikel I-14 Abs. 1 VVE);
   - die Aufnahme des Hauptbereichs „wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ unter die Bereiche mit geteilter Zuständigkeit (Artikel I-13 Abs. 2 VVE) und damit die Ausweitung der bisherigen Förderkompetenz der Europäischen Union;
   - die Erstreckung von Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen auf die bislang den Ländern vorbehaltenen Bereiche allgemeine und berufliche Bildung, Kultur, Jugend, Sport und Zivilschutz (Artikel I-16 Abs. 2 VVE);
   - das Fehlen des eigenständigen Klagerechts der Länder und Regionen beim Europäischen Gerichtshof wegen Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip;
   - die vorgesehene Flexibilitätsklausel (Artikel I-17 Abs. 1 VVE);
   - die „offene Methode der Koordinierung“ in den Bereichen Soziales, Forschung und technologische Entwicklung, Gesundheitspolitik und Industrie;

Die Präsidentinnen und Präsidenten wiederholen ihre bereits auf der Landtagspräsidentenkonferenz am 11. Juni 2003 in Kiel erhobene Forderung, dass in den Verfassungsvertrag folgender Gottesbezug aufgenommen wird:

> „Im Bewusstsein der menschlichen Verantwortung vor Gott und ebenso im Bewusstsein anderer Quellen menschlicher Verantwortung sind die Völker Europas entschlossen, eine friedliche Zukunft zu gestalten. Eingedenk ihres geistigen, religiösen und sittlichen Erbes gründet sich die Union auf die unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität.“

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente bittet ihren Vorsitzenden, diesen Beschluss dem Präsidenten des Bundesrates zu übermitteln.

Anlage 4

Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente am 17. und 18. Mai 2004 in Quedlinburg (Sachsen-Anhalt)

Beschluss zur Stärkung der Organisationshoheit der Länder und zur Reduzierung der Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen

Zur Stärkung der Organisationshoheit der Länder und zur Reduzierung der Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen empfiehlt die Landtagspräsidentenkonferenz zu den Artikeln 84 und 85 GG folgende Änderung:

1. Bei der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder nach den Artikeln 84 und 85 GG liegt die Einrichtung der Behörden in der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder.

2. Bei der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder nach den Artikel 84 und 85 GG liegt die Befugnis zur Regelung des Verwaltungsverfahrens bei den Ländern, soweit nicht Bundesgesetze etwas anderes bestimmen; die Länder können bundesrechtliche Regelungen ersetzen oder ergänzen.

Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente am 17. und 18. Mai 2004 in Quedlinburg (Sachsen-Anhalt)

zu den Wahlen zum Europäischen Parlament am 13. Juni 2004

Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente geben aus Anlass der bevorstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament am 13. Juni 2004 folgende Erklärung ab:

Das Europäische Parlament muss sich auf einen überzeugenden Wählerauftrag stützen können, damit es seine wichtige Rolle innerhalb der europäischen Institutionen wahrnehmen kann. Es gilt daher, die Wähler für die am 13. Juni 2004 bevorstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament zu mobilisieren. Deshalb laden die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente alle Bürgerinnen und Bürger zur aktiven Gestaltung des vereinten Europas ein und fordern sie auf, sich an der Europawahl zu beteiligen, um der neuen Union eine breite demokratische Legitimation zu verschaffen. Dies soll gleichzeitig ein machtvolles politisches Signal für den gemeinsamen Aufbruch der Völker Europas sein.

Europäische Entscheidungen beeinflussen mehr und mehr nationales Handeln und betreffen immer stärker alle Lebensbereiche der Bürgerinnen und Bürger in der Europäischen Union. Durch den am 1. Mai 2004 vollzogenen Beitritt von Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, der Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern zur Europäischen Union, und die bevorstehende Einigung über den Vertrag über eine Verfassung für Europa hat die europäische Integration eine neue Dimension erreicht. Die Einigung Europas ist zur Erhaltung eines dauerhaften Friedens in Europa unverzichtbar. Es gibt zum europäischen Integrationsprozess keine friedliche Alternative.

Diese Entwicklungen verlangen, dass die Politik der Europäischen Union von einer breiten demokratischen Legitimation getragen wird.