

Unterrichtung

Der Präsident
des Niedersächsischen Landtages

Hannover, den 7. 3. 1983

Die Präsidenten der deutschen Länderparlamente haben auf Ihrer 56. Konferenz am 14. Januar 1983 in Bonn folgende Entschließung gefaßt:

Standortbestimmung und Perspektiven der Landesparlamente**1. Zur gegenwärtigen Lage der Landesparlamente**

Die föderative Ordnung der Bundesrepublik Deutschland, wie sie nunmehr seit mehr als 30 Jahren besteht, hat sich als Gestaltungsprinzip bewährt und findet heute allgemein Zustimmung. Die bundesverfassungsrechtlich begründete Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern sollte daher auch in Zukunft gewährleistet bleiben. Sie hat sich als ein Mittel zur Sicherung der Freiheit des Bürgers bewährt, sie hat dazu beigetragen, seine Möglichkeiten zur Teilhabe an der staatlichen Willensbildung zu vermehren, und sie hat die Bürgernähe der Verwaltung gefördert. Sie hat sich zudem als ein Element der regionalen Vielfalt und des Wettbewerbs erwiesen.

Diese verfassungsrechtliche Ordnung beruht entscheidend auf der Eigenstaatlichkeit der Länder und deren Fähigkeit zu eigenverantwortlichen politischen Entscheidungen von substantiellem Gewicht. Die Möglichkeiten der Länder zu selbständiger Gestaltung wurden indessen in der Staatspraxis in zunehmendem Maße in einer Weise eingeschränkt, daß sich die Gewichte in dem vom Ansatz her ausgewogenen föderativen System erheblich zugunsten des Bundes verlagert haben. Diese schleichende Auszehrung der Kompetenzen der Länder trifft in erster Linie deren Gesetzgebungsorgane.

Diese Entwicklung ist im wesentlichen auf folgende Ursachen zurückzuführen:

- Die Kompetenzverlagerung von den Ländern auf den Bund und darüber hinaus auf die Europäischen Gemeinschaften sowie die fortschreitende Ausschöpfung der konkurrierenden Gesetzgebungs- und der Rahmengesetzgebungskompetenz durch den Bund haben den Umfang der von den Ländern und damit den Landesparlamenten zu regelnden und zu kontrollierenden Materien wesentlich eingeengt.
- Die Landesregierungen verzeichnen einen Kompetenzzuwachs, indem sie wesentliche Staatsaufgaben — wie z. B. die Planung — oder die vielfältigen Kooperationen der Länder untereinander sowie zwischen Bund und Ländern weitgehend in ausschließlicher Verantwortung ohne eine Mitentscheidungskompetenz der Landesparlamente wahrnehmen. Parallel dazu ist der Einfluß der Landesregierungen auch durch ihre Möglichkeit, über den Bundesrat an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitzuwirken, deutlich gestiegen.

Diese Entwicklung stört den notwendigen Gewaltenausgleich in den Ländern und gefährdet deren Eigenstaatlichkeit. Die Erfüllung der Aufgabe des förderativen Systems wird dadurch in Frage gestellt.

Die Präsidenten der Landesparlamente beobachten diese Entwicklung seit Jahren mit großer Sorge. Sie betrachten es als eine ihrer vornehmsten Aufgaben, die Stellung der Landesparlamente zu stärken und damit einer Gefährdung föderativer und demokratischer Grundsätze unserer Verfassungsordnung im Interesse der Freiheitssicherung und der demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten des Bürgers zu begegnen. Sie werden in ihrer Auffassung durch die internationale Entwicklung zu verstärkter Regionalisierung bestärkt, die sich weitgehend den deutschen Föderalismus zum Vorbild nimmt.

Angesichts dieser Entwicklung ist eine Neubestimmung des Standortes der Landesparlamente und damit auch des Abgeordneten im Verfassungsgefüge geboten, um den Anforderungen des demokratisch-parlamentarischen Föderalismus in den künftigen Jahren gerecht werden zu können.

2. Forderung nach Verwirklichung der bisherigen Vorschläge der Präsidenten

Die Präsidenten der Landesparlamente haben bereits in der Vergangenheit, insbesondere in ihrer Stellungnahme vom 20. April 1978 zum Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet, wie das vom Grundgesetz geforderte ausgewogene Verhältnis zwischen den Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern wiederhergestellt und die Stellung der Landesparlamente gestärkt werden kann.

Diese Vorschläge zielen unter Beibehaltung des gegenwärtigen Systems der Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten insbesondere darauf ab,

- Kompetenzen auf die Länder zu verlagern, sofern sie nicht aus zwingenden Gründen dem Bund zu belassen sind,
- die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungs-zuständigkeit des Bundes zu verschärfen und die bundesgesetzliche Regelung auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken, um den Ländern auch bei der Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bund eigene Gestaltungsmöglichkeiten zu belassen,
- die Rahmenkompetenz des Bundes so zu definieren, daß den Ländern ein ausfüllungsfähiger Spielraum überlassen bleibt,
- einer Aushöhlung der Gesetzgebungsbefugnis der Landesparlamente, die durch die Erteilung bundesgesetzlicher Verordnungsermächtigungen an die Landesregierungen bewirkt wird, entgegenzuwirken,
- die Landesparlamente an solchen Grundgesetzänderungen zu beteiligen, die das Kompetenzgefüge des Grundgesetzes und die Finanzverfassung betreffen.

Darüber hinaus haben die Parlamentspräsidenten gefordert, die in erheblichem Umfang gewachsene Aufgabenverpflechtung zwischen Bund und Ländern abzubauen. Der kooperative Föderalismus hat zu einer Verwischung der Verantwortlichkeiten und zu einer weitgehenden Entmachtung der Parlamente geführt. Die Mischfinanzierungen, insbesondere die Gemeinschaftsaufgaben, sind daher bei gleichzeitiger aufgabenkonformer Finanzausstattung daraufhin zu überprüfen, ob sie nach Gegenstand, Umfang und Intensität noch aufrechterhalten werden sollten. Neue Mischfinanzierungen, insbesondere nach Artikel 104a Abs. 4 GG, sind unter Anlegung eines besonders strengen Maßstabes auf enge Ausnahmefälle zu begrenzen.

Die Parlamentspräsidenten halten es für dringend geboten, diese Vorschläge nunmehr zu realisieren. Sie werden weiterhin bei Bund und Ländern darauf drängen, daß die zur Verwirklichung der Vorschläge erforderlichen parlamentarischen Initiativen ergriffen werden.

3. Politische Gestaltung durch Gesetzgebung

Im Zuge des Aufbaus des demokratischen Staates sind weite Bereiche der Landesgesetzgebung durchnormiert worden, so daß das Bedürfnis für grundlegende Neuordnungen in diesen Bereichen geringer geworden ist. Das neue Verständnis des Parlamentsvorbehalts, wie es in den letzten Jahren in Zusammenhang mit der sog. Wesentlichkeitstheorie von Rechtslehre und Rechtsprechung entwickelt worden ist, hat indessen für die Tätigkeit des Landesgesetzgebers neue Schwerpunkte gesetzt. Nach dieser Rechtsentwicklung wird der Gesetzgeber, wie das Bundesverfassungsgericht hervorgehoben hat, aufgrund des Rechtsstaats- und Demokratieprinzips für verpflichtet gehalten, „in grundlegenden normativen Bereichen, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung, soweit dieser staatlicher Regelung zugänglich ist, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen“ und diese nicht der Exekutive zu überlassen. Der so neu definierte Parlamentsvorbehalt bedeutet, daß die Parlamente nunmehr gesetzliche Regelungen in Bereichen treffen müssen, die bisher von der Exekutive durch Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften geregelt waren. Die Parlamente werden in stärkerem Maße zu prüfen haben, inwieweit sie selbst eine Entscheidung treffen müssen oder diese der Exekutive überlassen dürfen.

Als Gebiete, für deren künftige Gestaltung diese Entwicklung von Bedeutung sein kann, kommen beispielsweise in Betracht: das Schulwesen, Landesentwicklung und Umweltschutz, das Medienwesen sowie das Subventionswesen.

Die Parlamente sind aufgerufen, sich energetischer dieser bedeutsamen Aufgabe zu stellen, deren Erfüllung besondere gesetzgeberische Anstrengungen erfordert, zumal noch nicht hinreichend Kriterien für die Abgrenzung der Regelungszuständigkeit von Legislative und Exekutive im Einzelfall entwickelt sind. Dabei darf der Gesetzgeber nur behutsam vorgehen und muß sich stets die Gefahren einer zu weitgehenden „Vergesetzlichung“ vor Augen halten.

Es entspricht dem Grundanliegen dieses neuen Verständnisses vom Auftrag des Parlaments, daß dieses sich auf Leitentscheidungen beschränkt und von der Detailperfektion freihält. Die Konzentration der Gesetzgebung auf die wesentlichen Entscheidungen führt daher grundsätzlich nicht zu einer Vermehrung von Vorschriften, sondern bedeutet eine qualitative Umgestaltung der Gesetzgebung. Soweit der Parlamentsvorbehalt im übrigen eine stärkere Konkretisierung der Leitentscheidungen fordert, wird dadurch in aller Regel eine Vielzahl administrativer Bestimmungen, Detailregelungen und Einzeleingriffe entbehrlich.

Die Rechtsvereinfachung stellt eine weitere Aufgabe dar, welche die Tätigkeit der Landesparlamente zunehmend bestimmen muß. Es gehört zu der Verantwortung des Parlaments, eine Überreglementierung der Bürger durch eine Flut überflüssiger und unübersichtlicher Rechtsvorschriften zu verhindern. Die Parlamente müssen darauf achten, daß die Vorschriften in den verschiedenen Regelungsbereichen in den Sachentscheidungen wie in der Gesetzessprache aufeinander abgestimmt und für den Bürger verständlich sind.

Darüber hinaus sollten sich die Parlamente mehr als bisher ihre Entscheidungsfreiheit gegenüber sogenannten Mustergesetzentwürfen bewahren.

4. Beteiligung der Landesparlamente an staatsleitenden Entscheidungen

Nach dem heutigen Verständnis von der Rolle des Parlaments im demokratischen Staat ist anzustreben, daß das Parlament — über die Gesetzgebung hinaus — an den staatsleitenden Entscheidungen beteiligt wird. Zu denken ist dabei an Entscheidungen, welche zu einer hohen finanziellen Belastung, einem umfangreichen organisatorischen Aufwand oder einer weitreichenden politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Neu- oder Umorientierung mit weitreichenden Auswirkungen für die Bürger führen. Typische Beispiele dafür sind der Bau von Kernkraftwerken, Flughäfen und industriellen Großprojekten einschließlich deren Standortfestlegung oder andere Planungsentscheidungen von erheblichem Gewicht. Eine solche Beteiligung der Landesparlamente würde die demokratische Legitimation staatsleitender Entscheidungen verbreitern und dadurch ihre politische Durchsetzbarkeit erleichtern. Bundesrechtliche Ermächtigungen an die Länder zum Erlass staatsleitender Entscheidungen sind so zu fassen, daß sie eine Beteiligung der Landesparlamente ermöglichen.

Die bisherigen Erfahrungen in einigen Ländern mit der Beteiligung der Landesparlamente an der Regierungsplanung und vereinzelt bestehende Mitwirkungsrechte bei Regierungsentscheidungen rechtfertigen den Versuch, den Parlamenten — etwa in Gestalt eines Zustimmungsvorbehalts — durch eine stärkere Beteiligung an den staatsleitenden Entscheidungen die Übernahme von Verantwortung bei der Staatsgestaltung zu ermöglichen, wie dies der ihnen im demokratischen Staat zugeschriebenen politischen Führungsrolle entspricht.

5. Parlamentarische Kontrolle

Die Kontrolle der Exekutive ist eine Aufgabe, welche die Landesparlamente schon heute sehr stark in Anspruch nimmt und der auch für die Zukunft ein hoher Stellenwert zu kommen wird. Nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes obliegt den Landesparlamenten nicht nur die Kontrolle im Bereich des Vollzugs von Landesrecht, sondern darüber hinaus in weitem Umfang auch die parlamentarische Kontrolle über den Vollzug der Bundesgesetze. Die Landtage nehmen damit eine Schlüsselstellung bei der parlamentarischen Kontrolle der den Bürger berührenden Verwaltungsentscheidungen ein.

Das Instrumentarium der parlamentarischen Kontrolle ist von den Landesparlamenten in den vergangenen Jahren in den verschiedenen Bereichen durch spezielle gesetzliche Regelungen teilweise intensiver gestaltet worden. Dies gilt beispielsweise für das Petitionsrecht, die Stellung der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse, die Einrichtung von Enquete-Kommissionen und das parlamentarische Fragerecht.

Es ist eine ständige Aufgabe der Landesparlamente, dieses Instrumentarium unter Ausnutzung der praktischen Erfahrungen auf seine Eignung und Effizienz hin zu prüfen und, soweit erforderlich, weiterzuentwickeln.

6. Etatrecht des Parlaments und parlamentarische Finanzkontrolle

Die disponible Finanzmasse beträgt heute bei den Landesparlamenten nur noch 5 bis 10 vom Hundert des Gesamthaushalts. Um so wichtiger ist es, daß die Landesparlamente ihre aufgrund des Budgetrechts zustehenden Möglichkeiten voll ausschöpfen. Auch im Rahmen des Haushaltsvollzugs müssen die Parlamente auf wichtige Weichenstellungen Einfluß nehmen (insbesondere Großprojekte mit entsprechenden Folgelasten). Die Parlamente sind aufgerufen, entsprechend der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu verhindern, daß das Haushaltsbewilligungsrecht durch Haushaltsüberschreitungen unterlaufen wird. Die parlamentarische Finanzkontrolle ist auf alle Einrichtungen auszudehnen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erfüllen oder für die das

Land die Gewährträgerschaft hat; dabei können nur differenzierende, die jeweilige Einart dieser Einrichtungen berücksichtigende Regelungen in Betracht kommen.

Dazu ist es notwendig, daß die Parlamente stärker die Hilfe der Rechnungshöfe im Rahmen der bestehenden rechtlichen Möglichkeiten in Anspruch nehmen. Sie müssen es vor allem auch als ihre Aufgabe ansehen, den Ergebnissen der parlamentarischen Rechnungsprüfung Wirksamkeit zu verleihen.

Die Gestaltung der Haushaltsberatungen und der Finanzplanung bedarf der Reform, um die politischen Gestaltungsmöglichkeiten der Parlamente zu verbessern. Zu denken ist insbesondere an eine frühzeitige Einschaltung der Parlamente schon im Vorfeld der Haushaltsaufstellung.

7. Erfolgskontrolle

Die Verantwortung des Parlaments für die von ihm getroffenen Entscheidungen und seine Glaubwürdigkeit verlangen, daß die von ihm beschlossenen Gesetze und sonstigen Maßnahmen auf ihren Vollzug, ihre Auswirkungen und ihre Bewährung kontrolliert werden. Dies kann beispielsweise dadurch geschehen, daß bereits bei der Verabschiedung von Gesetzen Termine für eine Überprüfung und Auswertung festgelegt werden. Soweit es um Fragen der Wirtschaftlichkeit geht, sollte auch der Sachverständ der Rechnungshöfe herangezogen werden.

Die Parlamente sind aufgefordert, Verfahren zu entwickeln, die geeignet sind, eine effektive Erfolgskontrolle zu gewährleisten.

8. Verbesserte Information der Parlamente

Die Parlamentspräsidenten haben sich in der Vergangenheit wiederholt bemüht, der Aushöhlung der Kontroll- und Mitgestaltungsmöglichkeiten der Landesparlamente, wie sie durch die innerbundesstaatliche Kooperation und die Tätigkeit der Landesregierungen im Bundesrat bewirkt werden, zu begegnen.

- Sie haben deutlich gemacht, daß eine Einschaltung der Landesparlamente in den Prozeß der innerbundesstaatlichen Kooperation notwendig ist, bevor in den Verhandlungen zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern die Weichen für eine bestimmte Konzeption gestellt sind.
- Sie haben darüber hinaus eine rechtzeitige Unterrichtung in bestimmten, die Interessen der Länder berührenden Bundesratsangelegenheiten gefordert, soweit nicht für Grundgesetzänderungen, die das Kompetenzgefüge des Grundgesetzes und die Finanzverfassung betreffen, ohnehin eine förmliche Mitwirkung geboten ist.

Die entsprechenden Vorschläge zur Unterrichtung der Landesparlamente über Staatsverträge und Verwaltungsabkommen, Bundesratsangelegenheiten und Fachministerkonferenzen wurden in einer Reihe von Ländern durch Absprachen mit den Regierungen, teils auch durch gesetzliche Regelungen realisiert.

Die Präsidenten empfehlen den Ländern, in denen eine solche Einschaltung der Parlamente nicht gewährleistet ist, ebenfalls entsprechende Absprachen mit den Regierungen zu treffen oder, soweit dies nötig und möglich ist, die Einschaltung gesetzlich abzusichern. Im übrigen schlagen sie eine Fortentwicklung dieses Instrumentariums vor, indem die Unterrichtungspflicht auf folgende Bereiche erstreckt wird:

- Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaften, soweit Kompetenzen der Länder berührt werden, um den Landtagen Gelegenheit zu geben, auf die Vorbereitung solcher Entscheidungen Einfluß zu nehmen,
- Richtlinien zur Vergabe von Subventionen und weitreichende Subventionsentscheidungen im Einzelfall,

— andere wichtige Regierungsentscheidungen, soweit für sie als staatsleitende Entscheidungen nicht ohnehin eine Beteiligung des Parlaments in Betracht kommt.

Die Parlamentspräsidenten sind — auch im Hinblick auf künftige Entwicklungen — ferner der Auffassung, daß eine verbesserte Information des Landesparlaments den gleichberechtigten Zugang von Parlament und Regierung zu den staatlichen Datenbanken des Landes erfordert. Dahinter steht die Erkenntnis, daß ohne Anerkennung des Informationsanspruchs des Parlaments im Bereich der elektronischen Datenverarbeitung sich der durch den gesamten Regierungs- und Verwaltungsapparat ohnehin gegebene Informationsvorsprung der Regierung weiterhin vergrößern wird. Dies birgt die Gefahr in sich, daß sich das verfassungsmäßige Gefüge der Verfassungsorgane faktisch zu Lasten des Parlaments verschiebt und das Parlament der ihm von der Verfassung übertragenen Aufgabe zur Kontrolle der Regierung nicht mehr hinreichend gewachsen bleibt. Denn wirksame Kontrolle setzt ausreichende Information voraus.

Die Parlamentspräsidenten begrüßen es deshalb, daß bereits etliche Länder über gesetzliche Regelungen verfügen, die dem Parlament den Zugang zu staatlichen Datenbanken oder Informationssystemen eröffnen und ihm eine Mitsprache bei den die Informationsinteressen des Parlaments berührenden Organisationsfragen der elektronischen Datenverarbeitung sichern.