

Bericht

Enquete-Kommission
zur Arbeit des Niedersächsischen Landtages
am Beginn des 21. Jahrhunderts

Hannover, den 30. September 2002

Bericht der „Enquete-Kommission zur künftigen Arbeit des Niedersächsischen Landtages am Beginn des 21. Jahrhunderts“

Antrag der Fraktionen der SPD, der CDU und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
– Drs. 14/1678

Berichterstatter: Abg. Schünemann (CDU)

Zu dem ihr durch Beschluss des Landtages in der 53. Sitzung am 21. Juni 2000 übertragenen und durch Beschluss vom 14. März 2001 ergänzten Auftrag legt die Enquete-Kommission zur künftigen Arbeit des Niedersächsischen Landtages am Beginn des 21. Jahrhunderts den anliegenden Bericht vor.

Schünemann
Vorsitzender

Bericht
der „Enquete-Kommission zur künftigen Arbeit
des Niedersächsischen Landtages am Beginn
des 21. Jahrhunderts“

Inhaltsverzeichnis

	Seite
A. Einsetzung, Auftrag und Verfahren	
I. Einsetzung und Auftrag	6
II. Zusammensetzung	7
III. Geschäftsordnung	9
IV. Konstituierung	9
V. Sitzungen	9
VI. Anhörungen	10
 B. Empfehlungen der Enquete-Kommission	
I. Zu Abschnitt 1 des Einsetzungsbeschlusses: Aufgaben des Landtages in dem sich wandelnden Europa	
1. Zum Selbstverständnis eines Landesparlaments	11
2. Gefährdung des Länderparlamentarismus	
2.1 Kompetenzverschiebungen	14
2.2 Schwächung der Länderparlamente durch stillschweigende Kompetenzaufgabe	20
II. Zu Abschnitt 1.1 des Einsetzungsbeschlusses: Innere Organisation des Landtages	
1. Wie können Plenarsitzungen effektiver, lebendiger und aktueller gestaltet werden? Ist eine Konzentration auf Themen mit landeswei- tem Bezug möglich?	
1.1 Umstellung des Sitzungsrhythmus	24
1.2 Aufstellung der Tagesordnung für die Plenarsitzung	25
1.3 Redezeitbeschränkung	28
1.4 Kleine und Dringliche Anfragen, Aktuelle Stunde	29
1.5 Konzentration auf Themen mit landesweitem Bezug	33
1.6 Berichte zur Beratung von Gesetzen und Entschließungsanträgen	34

	Seite
2. Ob und gegebenenfalls wie kann die Arbeit in den Ausschüssen effektiver gestaltet und zur stärkeren Entlastung des Plenums genutzt werden?	
2.1 Reduzierung der Anzahl der Ausschüsse	35
2.2 Selbstbefassungsrecht für Ausschüsse	36
2.3 Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen	36
2.4 Einführung bzw. Erweiterung der Minderheitenrechte für das Verfahren des Landtages und der Ausschüsse.....	37
2.5 Einrichtung eines Petitionsausschusses	39
3. Wie viele Abgeordnete sollte das Parlament unter den Bedingungen eines Flächenlandes - auch im Vergleich zu anderen Bundesländern - in Zukunft haben?	
3.1 Anzahl der Abgeordneten	44
3.2 Mitarbeiterentschädigung	46
III. Zu Abschnitt 1.2 des Einsetzungsbeschlusses – Spiegelstrich 1: Kompensatorische Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten des Landtages im Hinblick auf neuere Formen der Haushaltsgestaltung	
1. Budgetierung und so genannte neue Steuerungsmodelle	
1.1 Grundgedanke der kameralistischen Haushaltsführung	47
1.2 „Lockerungstendenzen“ im System der Kameralistik	48
2. Neue Steuerungselemente	
2.1 Leistungsbezogene Haushaltsplanaufstellung und Bewirtschaftung	49
2.2 Entwicklung eines Konzepts leistungsbezogener Haushaltsaufstellung und Bewirtschaftung auf der Basis des § 17 a LHO	51
2.3 Weiterführende Projekte?	53
2.4 Auswirkungen auf das Budgetrecht des Landtages	54
2.5 Zulässige und wünschenswerte weitere Einwirkungsmöglichkeiten des Landtages?	56

Seite

IV. Zu Abschnitt 1.2 des Einsetzungsbeschlusses – Spiegelstrich 2: Verfassungsrechtliche Grenzen der Verlagerung originärer (Mit-)Entscheidungskompetenzen des Landtages auf Kommissionen, Beiräte, Stiftungen oder privatrechtliche Organisationsformen	
1. Stiftungen	69
2. Auslagerung staatlichen Handelns in andere privatrechtliche Organisationsformen.....	71
3. Kompensation des Kontrollverlustes durch Entsendung von Abgeordneten in die Leitungsgremien?.....	72
4. Einrichtung von Kommissionen und Beiräten.....	73
V. Zu Abschnitt 1.2 des Einsetzungsbeschlusses – Spiegelstrich 3: Stärkung der Kontrollfunktion des Landtages im Hinblick auf die steigende Bedeutung von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen sowie von - in der Verfassung nicht geregelter - Beratungs- und Entscheidungsgremien (zum Beispiel den Ministerpräsidentenkonferenzen, „Kamingesprächen“, Fachministerkonferenzen oder dem Bündnis für Arbeit)	74

A. Einsetzung, Auftrag und Verfahren

I. Einsetzung und Auftrag

Die „Enquete-Kommission zur künftigen Arbeit des Niedersächsischen Landtages am Beginn des 21. Jahrhunderts“ wurde auf Antrag der Fraktionen der SPD, der CDU und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Drs. 14/1678) vom Niedersächsischen Landtag mit einstimmigem Beschluss in seiner 53. Sitzung am 21.06.2000 (Drs. 14/1881) eingesetzt. Durch den Beschluss wurde der Enquete-Kommission folgender Auftrag übertragen:

„1. Nach § 18 a der Vorläufigen Geschäftsordnung für den Niedersächsischen Landtag wird eine Enquete-Kommission eingesetzt. Sie soll die Frage untersuchen, welchen Aufgaben sich der Landtag zu Beginn des 21. Jahrhunderts zu stellen hat und mit welchem Selbstverständnis er den besonderen Herausforderungen, die sich aus den Veränderungen auch der bundesstaatlichen und europäischen Ebene ergeben, gerecht werden kann.

Darüber hinaus soll über die Veränderungen parlamentarischer Kontrolle staatlichen Handelns sowie des Budgetrechts und der Gesetzgebungskompetenzen des Landtages durch neuere Entwicklungen im EU-Recht, im nationalen Recht, durch die Tätigkeit von Ministerpräsidentenkonferenzen und Fachministerkonferenzen und die gestiegene Bedeutung von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen beraten werden.

1.1 Die Enquete-Kommission soll Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages vorlegen. Ziele der angestrebten Parlamentsreform sind insbesondere die Förderung einer neuen Kultur der Debatte und die Erhöhung ihrer Aktualität, die Stärkung der Stellung des einzelnen Abgeordneten und der Kontrolle der Regierung sowie eine bessere Berücksichtigung der von der Öffentlichkeit gestellten Anforderungen an das Parlament. Hierzu sollte die Enquete-Kommission vor allem untersuchen,

- wie Plenarsitzungen effektiver, lebendiger und aktueller gestaltet werden und ob eine Konzentration auf Themen mit landesweitem Bezug möglich ist,*
- ob und ggf. wie die Arbeit in den Ausschüssen effektiver gestaltet und zur stärkeren Entlastung des Plenums genutzt werden kann,*
- wie viele Abgeordnete das Parlament unter den Bedingungen eines Flächenlandes auch im Vergleich zu anderen Bundesländern in Zukunft haben sollte.*

1.2 Weiterhin soll die Enquete-Kommission Empfehlungen und Einschätzungen darüber vorlegen,

- welche kompensatorischen Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten der Landtag im Hinblick auf neuere Formen der Haushaltsgestaltung durch Budgetierung und globale Haushalte wahrnehmen kann und wahrnehmen muss,*

- *wo die verfassungsrechtlichen Grenzen der Verlagerung originärer (Mit-)Entscheidungskompetenzen des Landtages auf Kommissionen, Beiräte, Stiftungen oder privatrechtliche Organisationsformen liegen,*
- *wie die Kontrollfunktion des Landtages im Hinblick auf die steigende Bedeutung von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen sowie von - in der Verfassung nicht geregelter - Beratungs- und Entscheidungsgremien (z. B. den Ministerpräsidentenkonferenzen, „Kamingesprächen“, Fachministerkonferenzen oder dem Bündnis für Arbeit) gestärkt werden kann.“*

„Die Enquete-Kommission sollte die Diskussionsergebnisse zur Parlamentsreform des Deutschen Bundestages, der Konferenzen der Präsidenten der deutschen Länderparlamente sowie anderer Landtage, z. B. der Enquete-Kommissionen der Landtage Hessen und Rheinland-Pfalz sowie der Bürgerschaften Hamburg und Bremen in ihre Arbeit mit einbeziehen. Die Enquete-Kommission soll dem Landtag bis zum 31.10.2001 Bericht erstatten.“

Nachdem die Kommissionsmitglieder festgelegt hatten, wie viele Sitzungen in dem vorgegebenen Zeitraum absolviert werden können und welches Gewicht dabei den Einzelkomplexen zukommen kann, ist deutlich geworden, dass der Umfang des Auftrags und der bei der Behandlung der Aufgabengebiete zu berücksichtigenden Materialien nur wenig Raum für eine vertiefte Behandlung der Themen und die Durchführung öffentlicher Anhörungen lassen würde. Nach Beschäftigung mit dem ersten Teilauftrag, der die innere Organisation des Landtages zum Gegenstand hat, sind die Mitglieder der Enquete-Kommission zu der Auffassung gelangt, dass bei der komplexen Aufgabenstellung innerhalb der vorgegebenen Zeit kein Bericht vorgelegt werden kann, der ihrem Anspruch an die Ergebnisse der Kommissionsarbeit gerecht wird. Die daraufhin geäußerte Empfehlung, den Berichtstermin auf den 30.09.2002 zu verschieben, ist von den Fraktionen mit Antrag vom 13.03.2001 (Drs. 14/2319) aufgegriffen worden, der durch Beschluss des Landtages vom 14.03.2001 (Drs. 14/2324) angenommen wurde.

II. Zusammensetzung

Mit dem oben genannten Beschluss vom 21.06.2000 (Drs. 14/1881) hat der Niedersächsische Landtag die Mitgliederzahl der Kommission auf 15 und deren Zusammensetzung aus neun Mitgliedern des Landtages und sechs Sachverständigen (mit beratender Stimme) festgelegt. Mit Schreiben vom 12. Oktober 2000 hat der Landtagspräsident nach § 18 a der Vorläufigen Geschäftsordnung für den Niedersächsischen Landtag (GOLT) auf Vorschlag der im Landtag vertretenen Fraktionen folgende Mitglieder und stellvertretende Mitglieder der Enquete-Kommission berufen (Drs. 14/1939):

Abgeordnete:**SPD-Fraktion***Mitglieder:*

Biel, Ulrich
Leuschner, Sigrid
Möhrmann, Dieter
(Merk, Heidrun ab der 4. Sitzung)
Müller, Elke
Schumacher, Heinfried

stellvertretende Mitglieder:

Bührmann, Christina
Groth, Harald
Saalman, Isolde

Somfleth, Brigitte
Watermann, Ulrich

CDU-Fraktion*Mitglieder:*

Althusmann, Bernd
Schünemann, Uwe
Vockert, Astrid

stellvertretende Mitglieder:

Stratmann, Lutz
Trost, Katrin
Zachow, Anneliese

Fraktion Bündnis 90/Die Grünen*Mitglied:*

Schröder, Thomas

stellvertretendes Mitglied:

Hagenah, Enno

Mitglieder mit beratender Stimme:

Goes, Sabine
Dr. Laubach, Birgit
Dr. Meyer, Horst
Dr. Schneider, Hans Ulrich
Prof. Dr. Thaysen, Uwe
Waike, Willi

In der konstituierenden Sitzung wurden der Abgeordnete Uwe Schünemann (CDU) zum Vorsitzenden und der Abgeordnete Ulrich Biel (SPD) zum stellvertretenden Vorsitzenden gewählt. Beginnend mit der 4. Sitzung hat die SPD-Fraktion die Abgeordnete Heidrun Merk an Stelle des Abgeordneten Dieter Möhrmann als Kommissionsmitglied benannt.

Nach den Erfahrungen der ersten Sitzungen sind die Kommissionsmitglieder zu der Überzeugung gelangt, dass sie dem Auftrag einer Enquete-Kommission, sich ergebnisoffen unter Einbeziehung externen Sachverständigen mit der Klärung umfangreicher Sachverhalte auseinander zu setzen, eher gerecht werden können, wenn auch die nicht dem Landtag angehörenden Kommissionsmitglieder über das volle Stimmrecht verfügen. Ein wesentlicher Gesichtspunkt für diese Auffassung war der Umstand, dass die Empfehlungen der Enquete-Kommission ohne eine Stimmberechtigung der externen Mitglieder unter Umständen nicht das tatsächliche Meinungsbild vermitteln. Selbst unter Berücksichtigung der Tatsache, dass in dem Kommissionsbericht abweichende Voten dokumentiert werden können, bestand nach Auffassung insbesondere der der Enquete-Kommission als Sachverständige angehörenden Mitglieder die Gefahr, die abschließende Entscheidung des Landtages auf einer die Kommissionsergebnisse nicht realistisch wiedergebenden Basis zu treffen.

Auf Empfehlung der Enquete-Kommission und auf gemeinschaftlichen Antrag aller Fraktionen (Drs. 14/2319) beschloss der Landtag am 14.03.2001 (Drs. 14/2324), § 18 a Abs. 3 Satz 3 GOLT zu streichen und damit den externen Sachverständigen volles Stimmrecht einzuräumen.

III. Geschäftsordnung

In dem Einsetzungsbeschluss des Landtages vom 21.06.2000 (Drs. 14/1881) ist festgelegt, dass die Kommissionssitzungen in der Regel öffentlich stattfinden sollen und dass die Enquete-Kommission zur Unterstützung ihrer Arbeit öffentliche Anhörungen mit Sachverständigen durchführen kann. Darüber hinaus haben die Kommissionsmitglieder in ihrer konstituierenden Sitzung beschlossen, die Regelungen der Vorläufigen Geschäftsordnung des Landtages entsprechend anzuwenden. Sie haben sich ergänzend darauf verständigt, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen in Anlehnung an das bei Parlamentarischen Untersuchungsausschüssen praktizierte Verfahren auch bei nichtöffentlichen Sitzungen oder Sitzungsteilen anwesend sein dürfen.

IV. Konstituierung

Die konstituierende Sitzung der „Enquete-Kommission zur künftigen Arbeit des Niedersächsischen Landtages am Beginn des 21. Jahrhunderts“ hat am 12.10.2002 stattgefunden. Bis zur Wahl des Vorsitzenden wurde nach einer Übereinkunft der Fraktionen die Sitzungsleitung von Herrn Landtagspräsident Prof. Wernstedt wahrgenommen.

V. Sitzungen

Die Enquete-Kommission befasste sich in insgesamt 17 öffentlichen Sitzungen (mit 13 nichtöffentlichen Sitzungsteilen, in denen Termin- und Verfahrensfragen erörtert wurden) und drei nichtöffentlichen Sitzung mit den im Einsetzungsbeschluss vom 21.06.2000 genannten Fragen.

2000	2001		2002	
12.10.*	08.02.*	27.09*.	10.01.	12.09.**
02.11.*	08.03.*	08.11.*	07.02.	
23.11.*	29.03.*	06.12.**	18.04.	
11.01.*	19.04.*		23.05.*	
	10.05.*		06.06.	
	23.08.*		15.08.**	

* = Sitzung mit nichtöffentlichem Sitzungsteil

** = nichtöffentliche Sitzung

VI. Anhörungen

Die Enquete-Kommission hat zwei Anhörungen durchgeführt. Die Anhörungen bezogen sich auf folgende Themen:

1. Petitionsausschuss

Angehört wurden:

Frau Anne Hirschmann, MdL	Mitglied des Ausschusses für Eingaben und Beschwerden des Bayerischen Landtages
Gerhard Poppendiecker, MdL	Vorsitzender des Eingabenausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Frau Barbara Wischermann, MdL	Vorsitzende des Petitionsausschusses des Landtages Nordrhein-Westfalen
Dr. Gerald Kretschmer	Ministerialrat a. D., Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

2. Neue Formen der Haushaltsgestaltung und Kontrollrechte des Parlaments

Angehört wurden:

Adolf Bärmann	Hessisches Ministerium der Finanzen
Dr. Ulrich Keilmann	Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz
Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Lüder	Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften
Torsten Puhst	Senatsverwaltung für Finanzen des Landes Berlin

B. Empfehlungen der Enquete-Kommission

I. Zu Abschnitt 1 des Einsetzungsbeschlusses: Aufgaben des Landtages in dem sich wandelnden Europa

Nach Nr. 1 des Einsetzungsbeschlusses soll die Enquete-Kommission

die Frage untersuchen, welchen Aufgaben sich der Landtag zu Beginn des 21. Jahrhunderts zu stellen hat und mit welchem Selbstverständnis er den besonderen Herausforderungen, die sich aus den Veränderungen auch der bundesstaatlichen und europäischen Ebene ergeben, gerecht werden kann. Darüber hinaus soll über die Veränderungen parlamentarischer Kontrolle staatlichen Handelns sowie des Budgetrechts und der Gesetzgebungskompetenzen des Landtages durch neuere Entwicklungen im EU-Recht, im nationalen Recht, durch die Tätigkeit von Ministerpräsidentenkonferenz und Fachministerkonferenzen und die gestiegene Bedeutung von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen beraten werden.

Die Enquete-Kommission betrachtet die Frage nach dem Selbstverständnis eines Landesparlaments in der Bundesrepublik Deutschland und in der Europäischen Union als die zentrale Frage Ihres Auftrages. Je nachdem, wie das Parlament sich selbst und sein Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern einerseits und zu den anderen staatlichen Körperschaften andererseits sieht, werden auch die Fragen nach Detailregelungen binnenorganisatorischer Art oder zum Verhältnis des Parlaments zu anderen staatlichen Institutionen unterschiedlich beantwortet werden.

1. Zum Selbstverständnis eines Landesparlaments

Nach der Verfassungsordnung des Grundgesetzes haben die Bundesländer nicht den Rang bloßer Provinzen oder regional geordneter Verwaltungsbezirke, sondern Staatsqualität: Die Länder sind als Glieder des Bundes Staaten mit eigener - wenn auch gegenständiglich beschränkter - nicht vom Bund abgeleiteter, sondern von ihm anerkannter staatlicher Hoheitsmacht¹.

Diese sehr weit gehende Eigenständigkeit der Gliedstaaten kennzeichnet seit Jahrhunderten die staatliche Ordnung Deutschlands. Es gilt sie nicht lediglich deshalb zu verteidigen, weil das „immer so gewesen ist“, sondern deshalb, weil sie - immer noch - einer der Gründe für die Stabilität und Stärke der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Bundesländer ist. Denn die föderale Ordnung der Bundesrepublik Deutschland gewinnt ihre Kraft ganz wesentlich aus einer weit gehenden Anlehnung der bundesstaatlichen Grenzen an die landsmannschaftliche Zusammengehörigkeit der Bürgerinnen und Bürger. Auch dort, wo sich Bundesländer gebildet haben, die mehrere ehemals selbstständige Territorien umfassen, sind doch landsmannschaftliche Zusammenhänge kaum je ignoriert worden. Diese an der Zusammengehörigkeit der Menschen orientierte Länderstaatlichkeit hat

¹ BVerfG, U. v. 23.10.1951, BVerfGE 1, 14, 34.

eine strukturelle und kulturelle Vielfalt der Bundesländer zu erhalten geholfen, die dem gesamten Staatswesen in Deutschland nützt und ihm Reichtum verleiht.

Die Vitalität dieser Art des Föderalismus zu erhalten ist in Deutschland nicht nur ein sich in Artikel 1, 20, 28, 79 Abs. 3 GG sowie in den verfassungsgerichtlichen Entscheidungen zugunsten der weitest möglichen politischen Autonomie der deutschen Bürger und ihrer Parlamente ausdrückendes Verfassungsgebot. Die Staatlichkeit der deutschen Bundesländer bestärkt die Bürgerinnen und Bürger auch in ihrer Identität und landsmannschaftlichen Zugehörigkeit. Daher ist es geboten, auf die Beibehaltung dieser Staatlichkeit einen besonderen Wert zu legen - gerade auch vor dem Hintergrund des europäischen Zusammenschlusses und der zunehmenden Globalisierung politischer und wirtschaftlicher Abläufe. Es sollte mittlerweile außer Streit sein, dass die innere Stabilität großer staatlicher Zusammenschlüsse gerade dann am größten ist, wenn die zentralen und die übergeordneten Einheiten die Fähigkeit und den Willen stabiler regionaler und örtlicher Einheiten respektieren, ihre Angelegenheiten möglichst weitgehend selbst zu regeln. Denn in einer solchen vertikalen Verantwortungsteilung, die allgemein als **Subsidiaritätsprinzip** bezeichnet wird, können sich die übergeordneten Einheiten darauf beschränken, den Zusammenhalt und das koordinierte Zusammenwirken der Gliedstaaten zu gewährleisten, und sich im Übrigen auf die Erfüllung jener Aufgaben konzentrieren, die von den Gliedstaaten wegen ihrer territorial begrenzten Verantwortlichkeit nicht hinreichend erfüllt werden können. Das schafft nicht nur eine größere Sachnähe der Entscheidungen. Die möglichst weitgehende Delegation selbstbestimmter Entscheidungen auf die Länderebene (wie auch weiter auf die kommunale Ebene) schafft auch eine größere Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber diesen Entscheidungen; denn ihnen wird die Gewissheit vermittelt, dass sie in den sie unmittelbar berührenden Fragen staatlichen Stellen und insbesondere Volksvertretungen gegenüberstehen, die ihnen landsmannschaftlich verbunden sind und die die Probleme ihres unmittelbaren Lebensbereichs kennen, weil sie auch ihre eigenen sind, die - kurz gesagt - „ihre Sprache sprechen“.

Gibt es mithin eine Reihe guter Gründe, die gewachsene bundesstaatliche Struktur der Bundesrepublik Deutschland nicht nur zu bewahren, sondern auch wieder zu stärken, so ist zu fragen, was in einem demokratisch verfassten Staat denn das eigentlich kennzeichnende Element der Staatlichkeit der Bundesländer ist, wo also angesetzt werden muss, wenn es um die Stärkung föderaler Strukturen in Deutschland geht. Die Antwort ist leicht zu gewinnen: einen demokratisch verfassten, souveränen Staat zeichnet aus, dass er die Legitimation seines staatlichen Handelns aus dem Willen seines eigenen Staatsvolkes ableitet und demzufolge ein eigenständiges Parlament als gewählte Vertretung **seines** Staatsvolkes hat². Zu Recht hat der Präsident des Niedersächsischen Landtages vor der Enquete-Kommission³ auf Folgendes hingewiesen: Essenziell für das Vorhandensein der Staatsqualität der deutschen Bundesländer und ihrer damit inhaltlich verbundenen Nähe zu ihren Bürgerinnen und Bürgern ist nicht die regionale Selbstständigkeit von Teil-Exekutiven, auch nicht das Vorhandensein von Regionalregierungen mit ihren Einwirkungsmöglichkeiten auf die zentrale staatliche Ebene (zum Beispiel über einen Bundesrat) - all dies kann sich auch in einer Aufgliederung eines zentralistisch organisierten Staates in Provinzen finden -, sondern es ist das Vorhandensein von Länderparlamenten,

² In Niedersachsen Artikel 2 Abs. 1 Satz 1 und Artikel 7 Satz 1 NV.

³ Siehe Niederschrift der 16. Sitzung am 18.04.2002 (öffentlicher Teil), S. 5.

die den Anspruch an ein vom jeweiligen Landesvolk frei gewähltes Parlament auch erfüllen können.

Dieser Anspruch gebietet es zum einen, den Parlamenten der Bundesländer - nicht nur im Verhältnis zum Bund, sondern gleichermaßen zur Europäischen Union - diejenigen Gesetzgebungskompetenzen zu lassen beziehungsweise wieder einzuräumen, die die spezifischen regionalen Angelegenheiten auf Landesebene betreffen und für deren Regelung auf übergeordneter Ebene es keine zwingenden Gründe gibt, ferner, diese Kompetenz, die eigenen Dinge eigenverantwortlich zu regeln, auch zu respektieren und nicht zu unterlaufen, z. B. durch administrative Steuerungsinstrumente (verhaltenslenkende Förderungsprogramme, Gemeinschaftsfinanzierungen u. Ä.). Es ist zu Recht auf einen Satz des großen (Verfassungs-)Historikers Georg Waitz hingewiesen worden⁴, der lautet:

„Der Einzelstaat dagegen, welcher regieren und administrieren soll nach Gesetzen, die ein anderer gibt, verkommt in kleinlichem Detail und versinkt in einen Zustand, wo er gar nicht mehr Staat heißen kann.“

Dieser Anspruch gebietet es weiter, den Parlamenten der Bundesländer für den von ihnen gegenüber ihrem Staatsvolk zu verantwortenden Bereich auch unter veränderten wirtschaftlichen und verwaltungsorganisatorischen Bedingungen die Hoheit über das Staatsbudget zu erhalten, und schließlich, die Kontrollmechanismen der Länderparlamente gegenüber der eigenen Exekutive wirksam zu halten.

Dies ist nur zum Teil ein Anspruch *der* Länderparlamente an andere (Bund, Europäische Union). Mindestens in gleicher Rangstelle handelt es sich um einen Anspruch der Bürgerinnen und Bürger *an* ihr eigenes Parlament. Ein wesentliches Anliegen der Vorschläge der Enquete-Kommission ist es deshalb auch, deutlich zu machen, dass es nicht lediglich darum geht, Forderungen an andere zu stellen. Es geht vielmehr auch darum, durch Verfahrens- und Verhaltensänderungen im eigenen, parlamentarischen Bereich das parlamentarische Geschehen für die Bürgerinnen und Bürger dieses Landes wieder erlebbar zu gestalten und den Anspruch glaubwürdig zu erhalten, dass der Niedersächsische Landtag nicht nur die legitime, sondern auch eine wirksame Vertretung des Volkes des Landes Niedersachsen ist.

2. Gefährdungen des Länderparlamentarismus

Die soeben umrissene Bedeutung des Parlamentarismus in den Bundesländern wird in der Folge einer schon lange anhaltenden „Unitarisierung“ (Konrad Hesse) der Politik in Deutschland sowie der hinzugekommenen „Europäisierung“ und schließlich der „Globalisierung“ auf mehreren Ebenen gefährdet bzw. auch bereits erheblich gemindert, sodass man sehr wohl von einer „Krise des Deutschen Bundesstaates“⁵ und damit von einer Krise des Länderparlamentarismus sprechen kann:

⁴ Janssen, Wege aus der Krise des deutschen Bundesstaates - Anmerkungen zu einem notwendigen Vorschlag zur Reform des Grundgesetzes - in: Zeitschrift für Gesetzgebung, Sonderheft 2000, Stärkung des Föderalismus - Text und Kommentierung des am 23. Mai 2000 von den Präsidenten der deutschen Landesparlamente beschlossenen Diskussionspapiers, S. 42.

⁵ Janssen, Fn. 4, S. 41 ff.

2.1 Kompetenzverschiebungen

a) Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund

In seiner Rolle als gesetzgebendes Organ eines eigenständigen Staatswesens haben der Niedersächsische Landtag wie auch die Parlamente der anderen Bundesländer durch Veränderungen der Kompetenzordnung des Grundgesetzes erhebliche Einbußen hinnehmen müssen, obwohl nach dieser Kompetenzordnung nach wie vor ein Regel-Ausnahme-Verhältnis zugunsten der Gesetzgebung durch die Länderparlamente bestehen müsste⁶. 35 von 48 der bisher vollzogenen Änderungen des Grundgesetzes sind zu Lasten der Landtage ausgefallen.

Dabei ist festzuhalten, dass die Kompetenzverluste nicht nur auf ausdrücklichen Verfassungsänderungen des Bundes - unter Mitwirkung der im Bundesrat vertretenen Landesregierungen - beruhen, sondern zu einem erheblichen Teil auch auf einer die Gesetzgebungskompetenz der Landesparlamente restriktiv behandelnden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes und auf Lehrmeinungen, die aus dem Gebot der Herstellung von Chancengleichheit auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland sehr großzügig Schlüsse zum Nachteil der Autonomie der Länder ziehen⁷.

Dieses Schwinden originärer Gesetzgebungskompetenzen der Länder ist auch mit der Reform des Grundgesetzes nicht wirksam beendet worden. So eröffnet der neu gefasste Artikel 72 Abs. 2 GG⁸ nach wie vor einen erheblichen Interpretationsspielraum zugunsten des Bundes. Dieser Spielraum ergibt sich insbesondere aus dem Merkmal „Wahrung der Rechtseinheit“. Hier besteht weiterhin eine Fehlgewichtung dieses Merkmals gegenüber den einschränkenden Merkmalen „im gesamtstaatlichen Interesse“ und „erforderlich macht“, zumal das Merkmal der „Rechtseinheit“ Tendenzen fördern könnte, den Tatbestand weitgehend schon wegen des angestrebten Ergebnisses einer bundeseinheitlichen Regelung zu bejahen⁹. Ob im Bereich der Rahmenrechtskompetenz des Bundes (Artikel 75 GG) mit der Vorschrift des Absatzes 2¹⁰ bereits eine wirksame Barriere gegen den ausufernden Gebrauch von Rahmenrechtskompetenzen geschaffen worden ist, muss sich erst noch zeigen. Insbesondere hat aber Artikel 125 a Abs. 2 GG¹¹ seine Feuertaufe noch zu bestehen; es bleibt abzuwarten, ob der Bund wirklich bereit ist, die bis 1994 erlassenen Bundesgesetze daraufhin zu untersuchen, ob nach den geänderten verfassungsrechtlichen Maßstäben ein gesamtstaatliches Interesse an einer bundesgesetzlichen Regelung besteht, und ob er daraus Konsequenzen zieht. Bisherige Versuche aus der Mitte des Bundestages, diesen dazu zu veranlassen, von Artikel 125 a Abs. 2 Satz 2 und 3 GG Gebrauch zu ma-

⁶ Artikel 70 Abs. 1 GG: „Die Länder haben das Recht zur Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.“

⁷ Siehe hierzu im Einzelnen *Janssen*, Fn. 4, S. 42 f.

⁸ „Der Bund hat in diesem Bereich [der konkurrierenden Gesetzgebung] das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“

⁹ So der Bericht der Arbeitsgruppe der Landtagsdirektoren zu dem Diskussionspapier der Landtagspräsidenten, siehe *Janssen*, Fn. 4, S. 45.

¹⁰ „Rahmenvorschriften dürfen nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten.“

¹¹ „Recht, das auf Grund des Artikels 72 Abs. 2 in der bis zum 15. November 1994 geltenden Fassung erlassen worden ist, gilt als Bundesrecht fort. Durch Bundesgesetz kann bestimmt werden, dass es durch Landesrecht ersetzt werden kann. Entsprechendes gilt für Bundesrecht, das vor diesem Zeitpunkt erlassen worden ist und das nach Artikel 75 Abs. 2 nicht mehr erlassen werden könnte.“

chen und im Bereich der angesprochenen Altgesetzgebung zu bestimmen, dass bestimmte Bundesgesetze durch Landesrecht ersetzt werden können, sind unter Hinweis auf die Nachfolgekonferenz der EU-Konferenz von Nizza im Jahre 2004 zunächst im Sande verlaufen. Dies hat auch in anderen Landtagen Anlass zu Überlegungen gegeben, auf welche Weise den Ländern ein Initiativrecht zur Rückholung von Gesetzgebungsmaterien eingeräumt werden könnte, die bei anderer Verfassungslage durch den Bund geregelt worden sind, die aber nach geltendem Verfassungsrecht der Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegen¹². Aus der Sicht der Enquete-Kommission sollte auf Bundesebene jedenfalls geprüft werden, ob den Ländern (und hier wäre in erster Linie an die Landtage selbst als Träger der Gesetzgebungskompetenz zu denken) nicht zumindest ein Antragsrecht auf Freigabe von Gesetzgebungsmaterien für die Ländergesetzgebung nach Artikel 125 a Abs. 2 Satz 2 und 3 GG zugestanden werden soll. Das würde jedenfalls bewirken, dass die Länder in der Lage wären, die Notwendigkeit der Rückführung bestimmter Gesetzgebungsmaterien öffentlich zu thematisieren und den Bundesgesetzgeber zu zwingen, zu ihrem Anliegen Position zu beziehen.

b) Überlagerung der deutschen Rechtsordnung durch das Recht der EU

Zusätzlich sind die Gesetzgebungskompetenzen der Länder einem rigiden Zugriff der Rechtsetzung der Europäischen Union ausgesetzt, die durch überlagerndes unmittelbar geltendes Recht, insbesondere aber durch die Anordnung sehr detaillierter Umsetzungspflichten tief in die Rechtsetzungsautonomie nicht nur des Bundes, sondern gerade auch der deutschen Bundesländer eingreift. Obwohl der Maastrichter Vertrag von 1993 das Subsidiaritätsprinzip im Vertragswerk der Europäischen Union verankert hat, wird dieses Prinzip in der Praxis nicht ausreichend umgesetzt¹³.

¹² Z. B. hat die Enquete-Kommission des bayerischen Landtages (Reform des Föderalismus - Stärkung der Landesparlamente, Bay LT - Drs. 14/8660) erwogen, den Ländern das Recht einzuräumen, bisher vom Bund erlassene Gesetze für die Länder zu reklamieren mit der Folge, dass die betroffene Gesetzesmaterie für Länderregelungen frei ist, wenn der Bund der Inanspruchnahme nicht innerhalb einer gewissen Frist widerspricht.

¹³ Siehe auch die Begründung des gemeinsamen Antrags der Fraktionen des Niedersächsischen Landtages vom 05.06.2002, LT-Drs. 14/3455. Eine der Sicht der Enquete-Kommission nicht mehr akzeptable Form der Präjudizierung des Gesetzgebungsrechts der Landesparlamente hat sich als Folge des Streits der öffentlich-rechtlichen Bankinstitute in Deutschland mit der Europäischen Kommission um die so genannte Anstaltslast und Gewährträgerhaftung ergeben: Das durch Anstaltslast und Gewährträgerhaftung gekennzeichnete Haftungssystem der deutschen Landesbanken und Sparkassen wird von der Europäischen Kommission als eine mit dem EG-Vertrag nicht vereinbare Beihilfe angesehen, weil die Haftung des Trägers die Kreditwürdigkeit der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute erhöhe und so ihre Finanzierungsbedingungen verbessert. Zur Beilegung der bereits seit Jahren andauernden Auseinandersetzung, zu der auch eine Beschwerde der Europäischen Bankenvereinigung bei der Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission beigetragen hatte, wurde am 17. Juli 2001 zwischen dem für Wettbewerb verantwortlichen Mitglied der Europäischen Kommission, dem Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen, den Finanzministern der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und dem Präsidenten des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes eine „Verständigung über Anstaltslast und Gewährträgerhaftung“ abgeschlossen, mit der nach Darstellung der Beteiligten ein drohender langjähriger Rechtsstreit mit unsicherem Ausgang vermieden wurde. Diese „Verständigung“ und insbesondere die ergänzenden „Schlussfolgerungen über Anstaltslast und Gewährträgerhaftung betreffend die Verständigung über Landesbanken und Sparkassen vom 17. Juli 2001“ vom 28. Februar 2002 enthalten nicht nur Grundsätze für die diesbezügliche Landesgesetzgebung, sondern auch detaillierte Vorgaben für die für notwendig gehaltenen Gesetzesänderungen und darüber hinaus ebenso detaillierte Vorgaben für die Gesetzesbegründungen (siehe hierzu im Einzelnen z. B. die Begründungen zu den im Niedersächsischen Landtag eingebrachten Gesetzentwürfen Drs. 14/3432 und Drs. 14/3433). Dieses Verfahren lässt Zweifel darüber aufkommen, ob der Verfassungsstatus der deutschen Landesparlamente als souveräne staatliche Parlamente mit (freilich durch Bundesrecht sachlich beschränkter) Gesetzgebungskompetenz ausreichend berücksichtigt worden ist. Als Kontrollüberlegung sei darauf hingewiesen, dass die Landesparlamente beispielsweise bei der ihnen in ihrem Zuständigkeitsbereich obliegenden Umsetzung von EU-Richtlinien durchaus einen Regelungsspielraum behalten, um die europarechtlichen Vorgaben sachlich und redaktionell mit dem geltenden Landes- (und evtl. Bundes-)Recht abzustimmen. Mit dieser verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch wichtigen Befugnis, die den Bundesländern bei der Umsetzung von EU-Richtlinien bisher nicht bestritten worden ist, ist ein Vorgehen nicht vereinbar, das die Landtage durch informelle Absprachen über ein-

Dass diese ausufernden Übergriffe in die Rechtsetzungskompetenzen der Mitgliedstaaten zu einem „handfesten Akzeptanzrisiko“ der deutschen wie der europäischen Politik „bei den Bürgerinnen und Bürgern in den einzelnen Nationalstaaten“¹⁴ geworden sind, und dass diesem Akzeptanzrisiko umso mehr Vorschub geleistet wird, je massiver sich die Bürger einem unabsichtlichen Automatismus abnehmender Autonomie und damit einem ungebremsten und unkontrollierten Eigenlauf beständig schwindender Selbstbestimmung ausgeliefert sehen, ist mittlerweile auch auf der Ebene der Europäischen Union erkannt worden.

Dem voraussichtlich noch bis 2003 tagenden „Europäischen Konvent zur Zukunft der Europäischen Union“ ist unter anderem die Prüfung und gegebenenfalls Neuordnung des Europäischen Kompetenzgefüges aufgegeben.

Der Europäische Rat hat die Parlamente der Mitgliedstaaten aufgefordert zu bestimmen, was ihnen an Kompetenzen verbleiben muss und wie diese sachliche Autonomie alltäglich gesichert werden kann¹⁵. Die Enquete-Kommission erkennt darin eine Aufforderung, die sowohl an die Parlamente der Mitgliedstaaten gerichtet ist als auch an die einzelstaatlichen Parlamente föderativ gestalteter Nationen.

In der Erklärung von Laeken wurden (in Frageform) drei grundsätzlich mögliche Pfade aufgezeigt, wie auf der Europäischen Ebene die Gültigkeit des Prinzips der Subsidiarität gewahrt und künftig behauptet werden könne:

- aa) indem die Parlamente „vorab die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips kontrollieren“, etwa einen Katalog der Kompetenzen, also ein „Statut der Subsidiarität“ zugunsten der Mitgliedsparlamente beschließen?
- bb) indem, sofern ein solches Statut vorab ein für alle künftigen Male nicht möglich sein sollte, „ein neues Organ“ als Vertretung der nationalen Parlamente neben dem Rat und (neben dem Europäischen Parlament) über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips wachen wird?
- cc) indem die Parlamente „eine Rolle in jenen Bereichen europäischen Handelns spielen, in denen das Europäische Parlament (sowie die nationalen Parlamente, im Falle der Bundesrepublik Deutschland also der Deutsche Bundestag) keine Zuständigkeit besitzt“?

zelle „geschuldete“ Gesetzesformulierungen, Begründungselemente und Verfahrensschritte schon im Vorfeld der Gesetzgebungsverfahren festzulegen sucht, auch wenn es an einer konkreten umsetzungsfähigen Rechtsgrundlage im EU-Recht fehlt. Mit anderen Worten: Die EU-Kommission kann nicht auf dem Wege informeller Absprachen Rechte in einer Reichweite reklamieren, die der EU nicht einmal auf der Ebene der Normsetzung zustehen. Solche Rechte dürfen ihr von den auf Seiten der Bundesrepublik Deutschland auftretenden Verhandlungspartnern auch nicht zugestanden werden.

¹⁴ Ministerpräsident Wolfgang Clement am 1. November 2001 im Bundesrat.

¹⁵ Abschnitt II der Erklärungen des Europäischen Rates "Zur Zukunft der Europäischen Union"; Laeken, 14./15. Dezember 2001.

c) *Ungenügende Einbeziehung der Länderparlamente in die Überlegungen zur Reform der Kompetenzkataloge*

Die Enquete-Kommission betrachtet es als Mangel, dass die Landesparlamente von der auf der deutschen Bundesebene vorangetriebenen Diskussion einer Reform des Föderalismus ausgeschlossen sind. Sie ist der Auffassung, dass die in Laeken gestellten Fragen ebenfalls und letztlich authentisch von den Landesparlamenten zu beantworten sind. Die Landtage haben in der Vergangenheit bereits vielfach bewiesen, dass sie nicht nur Träger legitimer eigener Interessen sind, sondern zu der Lösung der vielschichtigen, hier zu lösenden Probleme wesentliche Beiträge leisten können. Denn sie sind selbst bereits als Initiatoren solcher Reformvorschläge hervorgetreten. Als solche werden im weiteren Reformprozess insbesondere zu berücksichtigen sein:

- die interfraktionelle Arbeitsgruppe „Kompetenzen der Landtage“ von 1984, bekannt geworden als „Martin-Kommission“¹⁶;
- die Enquete-Kommission des schleswig-holsteinischen Landtages¹⁷;
- die Kommission zur Erhaltung und Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland - auch im vereinten Europa von 1990, bekannt geworden als „Van Nes-Ziegler Kommission“¹⁸;
- besonders die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente vom 24. September 1991: „Gesetzgebung im Bundesstaat“¹⁹;
- der Landtag Nordrhein-Westfalen mit seinem Beschluss „Für eine Stärkung des Föderalismus und der Landesparlamente im Rahmen der Verfassungsreform“²⁰;
- die Enquete-Kommission des Hessischen Landtages „Künftige Aufgaben des Hessischen Landtages an der Wende zum 21. Jahrhundert“, Zwischenbericht vom Oktober 1998²¹;
- die genannte Enquete-Kommission des Hessischen Landtages mit ihrem Schlussbericht²²;
- die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ des Rheinland-Pfälzischen Landtages²³;
- die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente mit ihren Beschlüssen zur „Weiterentwicklung und Stärkung des Föderalismus“ in Heringsdorf am 23. Mai 2000²⁴;
- die Fraktionen des Schleswig-Holsteinischen Landtages in einem gemeinsamen Antrag zur „Stärkung des Föderalismus und des Regionalprinzips in Deutschland und Europa“²⁵;

¹⁶ Bericht seinerzeit veröffentlicht von Uwe Thaysen, Sicherung der Länder-Eigenstaatlichkeit und Stärkung der Landesparlamente, ZParl 1985, S. 179 bis 188.

¹⁷ Siehe den Schlussbericht, hrsg. von der Präsidentin des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Baden-Baden (Nomos-Verlag), 1989.

¹⁸ Veröffentlicht als Kommissionsbericht von Heinrich A. Große-Sender (Hrsg.), März 1990.

¹⁹ Veröffentlicht in: Präsidentin des Landtages Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Reform des Grundgesetzes. Beiträge und Entschlüsse zur Verfassungsreform. Düsseldorf 1994, S. 12 bis 19.

²⁰ LT NRW Drs. 11/3044.

²¹ Hess. LT Drs. 14/4365.

²² Hess. LT Drs. 15./4000.

²³ Siehe den gesamten Willensbildungsprozess des Landtages in: Verfassungsreform. Der Weg zur neuen Landesverfassung vom 18. Mai 2000, Heft 9 der Schriftenreihe des Landtages Rheinland-Pfalz.

²⁴ Veröffentlicht in Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG), Sonderheft 2000: Stärkung des Föderalismus. Text und Kommentierung des am 23. Mai 2000 von den Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente beschlossenen Diskussionspapiers.

²⁵ LT SH Drs. 15/1211.

- die CDU-Fraktion des Saarländischen Landtages mit ihrer „Tholeyer Erklärung“ vom 09.01.2002²⁶;
- die Enquete-Kommission „Reform des Föderalismus - Stärkung der Landesparlamente“ des Bayerischen Landtages mit ihrem Bericht vom 20. Mai 2002²⁷.

d) *Schlussfolgerungen der Enquete-Kommission*

Es ist alles daranzusetzen, die sachliche Autonomie der deutschen Bundesländer nicht nur auf ihrem gegenwärtigen Stande zu behaupten, sondern sie auszubauen und zu stärken, denn der deutsche Föderalismus hat sich sowohl für die Bundesrepublik Deutschland als auch für Europa bewährt.

Dies gilt selbstverständlich zunächst hinsichtlich jener Freiräume, die die Reform des Grundgesetzes im Jahre 1994 eröffnet hat, die aber in der Praxis vom Bund nur zögerlich freigegeben werden. Die Enquete-Kommission empfiehlt in diesem Zusammenhang, die Landesregierung aufzufordern, sich auf Bundesebene für ein Antragsrecht der Länder auf Freigabe von Gesetzgebungsmaterien für die Ländergesetzgebung nach Artikel 125 a Abs. 2 Satz 2 und 3 GG zu verwenden, um jedenfalls die vom Bund bereits zugestandenen Korrekturen der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen durchgängig umsetzen zu können.

Es ist im Übrigen aber nun an der Zeit, dass die deutschen Länderparlamente ihre Kräfte bündeln, um ihr legitimes Interesse an einer fairen Ausgestaltung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung und darüber hinaus auch der Kompetenzordnung der Europäischen Union zur Geltung zu bringen.

Zwar offenbaren die obengenannten parlamentarischen Initiativen, dass die Landtage die Erosion ihrer (primären) Zuständigkeit durchaus erkannt haben und ihr auch begegnen wollten. Sie haben sich aber einstweilen nicht durchsetzen können, bislang wohl auch nicht mit letzter Entschiedenheit durchsetzen wollen²⁸. Angesichts der inzwischen erreichten Dringlichkeit der Krise des Föderalismus stehen die Landesparlamente nun allerdings an der Schwelle einer neuen Notwendigkeit: Mit Blick auf die Vielzahl der bisherigen Initiativen drängt sich die Einsicht auf, dass die Defizite zur Abwendung der faktischen Krise der deutschen Bundesstaatlichkeit und die infolgedessen nur bedingte Abwehrfähigkeit gegenüber den Gefährdungen des Länderparlamentarismus weniger in der inhaltlichen Unzulänglichkeit der bereits verfügbaren Reformvorschläge begründet sind als darin, dass es an einer geeigneten Strategie zur Abstimmung, Bündelung und Durchsetzung der Vorschläge fehlt.

Die Enquete-Kommission sieht allerdings keinen Landtag für sich allein in der Lage, eine Verbesserung der Position der Landesparlamente im Gefüge der deutschen Politik sowie der EU-Politik zu erreichen. Deshalb hat sie bereits am 23. Mai 2002 empfohlen und hält

²⁶ unveröffentlicht.

²⁷ Bay LT Drs. 14/8660.

²⁸ Siehe dazu *Janssen*, Die Reformbedürftigkeit des deutschen Bundesstaates aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Henneke (Hrsg.), Verantwortungsteilung zwischen Kommunen, Ländern, Bund und EU, Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht, Bd. 15., S. 59 bis 88. *Janssen* (S. 87 f.) sieht allgemein den „Mut zur Freiheit“ bei den „Menschen in der Moderne, besonders den Deutschen ... abhanden gekommen“.

diese Empfehlung weiter aufrecht, einen länderübergreifenden Konvent der Landesparlamente zur Vorlage eines „Statutes der Subsidiarität“ einzuberufen. Es gilt, in diesem Konvent übereinstimmende Vorstellungen der Landesparlamente zu entwickeln und die Kräfte zu ihrer Durchsetzung zu bündeln, um sowohl die individuelle Autonomie der Bürger in Deutschland und Europa als auch die sachliche Autonomie der Landesparlamente für die Zukunft zu sichern.

Mit Genugtuung nimmt die Enquete-Kommission daher zur Kenntnis, dass die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Landesparlamente am 3. und 4. Juni 2002 die aus dieser Kommission hervorgegangene Empfehlung vom 23. Mai 2002 eines „Konvents der Landesparlamente“ aufgegriffen und umzusetzen beschlossen hat. Die Enquete-Kommission begrüßt gleichermaßen, dass der Niedersächsische Landtag bereits am 13. Juni 2002 eine interfraktionelle EntschlieÙung angenommen hat, wonach er durch seinen Präsidenten und seine Fraktionen die erforderlichen Schritte unternehmen wird,

„damit ein Konvent von Landesparlamentariern aller 16 Landtage einberufen wird, gegebenenfalls ergänzt durch weitere Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens. Der Konvent soll sich mit der Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen EU, Bund und Land befassen, um die föderalistische Struktur der Bundesrepublik Deutschland - insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität - zu stärken.“²⁹

Die Enquete-Kommission bekräftigt auf der Grundlage ihrer Beratungen zu diesem Thema ihre Auffassung, dass damit das derzeit Notwendige und Erreichbare zur Stärkung des Föderalismus als entscheidender Voraussetzung der Lebens- bzw. Überlebensfähigkeit des Landesparlamentarismus in Deutschland in Gang gesetzt ist. Sie erwartet unter Bezugnahme auf das Diskussionspapier der Präsidentinnen- und Präsidenten-Konferenz vom 23. Mai 2000 von den Präsidentinnen und Präsidenten sowie von den Fraktionen der deutschen Landesparlamente, den am 3. und 4. Juni 2002 auf der Wartburg eingeschlagenen Weg entschlossen weiterzuverfolgen und den „Konvent der Landesparlamente“ im Sinne der EntschlieÙung der Präsidentinnen- und Präsidenten-Konferenz vom 3. und 4. Juni 2002 zum Erfolg zu führen.

Die Enquete-Kommission sieht in dem am 23. Mai 2000 von den Präsidenten der deutschen Landesparlamente beschlossenen Diskussionspapier³⁰ mit seinen detaillierten Vorschlägen für eine Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen in der Bundesrepublik Deutschland und eine Restrukturierung der bundesstaatlichen Finanzverfassung im Sinne einer Entflechtung der gegenwärtigen Finanzverantwortung eine tragfähige Diskussionsgrundlage für das Bemühen, im Sinne eines fairen Interessenausgleichs den Bundesländern und den sie repräsentierenden Länderparlamenten auf nationalstaatlicher wie auf europäischer Ebene wieder mehr Gewicht zu verschaffen.

Was die Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen angeht, so verweist die Enquete-Kommission insbesondere auf das in dem Diskussionspapier enthaltene Denkmodell eines in Artikel 70 GG zu integrierenden Kompetenzkataloges der Länder, der die unabdingbaren Elemente der Gesetzgebungskompetenzen der Länderparlamente verfassungs-

²⁹ LT-Drs. 14/3455 und 14/3510.

³⁰ Zeitschrift für Gesetzgebung, Sonderheft 2000, Stärkung des Föderalismus - Text und Kommentierung des am 23. Mai 2000 von den Präsidenten der deutschen Landesparlamente beschlossenen Diskussionspapiers; das Diskussionspapier ist auch veröffentlicht als Drs. 14/1735 des Niedersächsischen Landtages.

kräftig festschreibt, ohne auf die allgemeine Auffangkompetenz der Länder zu verzichten. Es ist dem Präsidenten des Niedersächsischen Landtages zuzustimmen, dass es an der Zeit ist, einen solchen Katalog der Kernkompetenzen der Länder im Grundgesetz „festzuzurren“, um ein Bollwerk gegen die Verlagerung weiterer Gesetzgebungskompetenzen zum Beispiel auf die europäische Ebene zu schaffen³¹. Der Direktor beim Niedersächsischen Landtag hat in diesem Zusammenhang zu Recht darauf hingewiesen, dass jeder, der in eine Auseinandersetzung über Kompetenzen eintrete, stärker sei, wenn er die von ihm beanspruchten Kompetenzen genau benennen könne. Dies gelte insbesondere auch im Hinblick auf die europäische Verfassungsdiskussion, an der die Länderparlamente der Bundesrepublik Deutschland ja nicht unmittelbar beteiligt seien: Enthalte das Grundgesetz einen Katalog ausdrücklich benannter Länderkompetenzen, so verhalte sich der Bund, der nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes in diesen Diskussionen Treuhänder für die Bundesländer sei, verfassungswidrig, wenn er für die Länder diese Kompetenzen nicht einfordere³².

2.2 Schwächung der Landesparlamente durch stillschweigende Kompetenzaufgabe

Die Enquete-Kommission stimmt dem Präsidenten des Niedersächsischen Landtages ausdrücklich in seiner Aussage zu, dass die spezifische Würde eines Landesparlaments als Vertretung seines Landesvolks sich gerade daraus ergibt, dass es als Verfassungsorgan über die sich auf das Bundesland und seine Bevölkerung beziehenden spezifischen Kompetenzen verfügt. Der Landtagspräsident hat aber zugleich daraufhingewiesen, dass die Landtage sich mit einer schleichenden Entwertung parlamentarischen Denkens auseinander zu setzen haben; die Öffentlichkeit scheinere Entscheidungen der Exekutive offenbar für interessanter zu halten als die Willensbildung in den Parlamenten³³. Die Ursachen für eine solche Entwicklung sind gewiss vielschichtig. Der Kompetenzverlust der Landesparlamente wird davon nur eine, wenn auch eine sehr wichtige Ursache sein. Sucht man jedoch nach Wegen, der Entwertung des Länderparlamentarismus Einhalt zu gebieten und ihn im Gegenteil wieder zu stärken, so darf man Folgendes nicht aus den Augen verlieren: Es sind nicht allein Einwirkungen oder Unterlassungen Dritter und nicht allein Rechtssetzungsakte des Bundes und der Europäischen Union, die die Basis für den Parlamentarismus auf Landesebene schmal werden lassen. Einige der auf diesem Gebiete zu beklagenden Wirksamkeitsverluste haben die Landesparlamente selbst zu verantworten.

Dieser Gesichtspunkt wird in den Ausführungen der Enquete-Kommission zu den Punkten 1.1 und 1.2 des Einsetzungsbeschlusses wieder aufgegriffen werden müssen. Er spielt aber auch im Zusammenhang mit der Frage nach den Gesetzgebungskompetenzen der Landtage eine Rolle.

Es ist in diesem Bericht bereits darauf hingewiesen worden, dass mit der Inanspruchnahme von Kompetenzen untrennbar auch das wirksame und gegenüber der eigenen Bevölkerung zu verantwortende Gebrauchmachen dieser Kompetenzen verbunden sein muss, wenn Länderparlamentarismus und Länderstaatlichkeit auf die Dauer glaubwürdig sein

³¹ Niederschrift der 16. Sitzung am 18.04.2002 (öffentlicher Teil), S. 5.

³² Niederschrift der 16. Sitzung am 18.04.2002 (öffentlicher Teil), S. 7.

³³ Niederschrift der 16. Sitzung am 18.04.2002 (öffentlicher Teil), S. 5.

sollen. Die Enquete-Kommission weist in diesem Zusammenhang auf einige, in ihrer Gewichtung durchaus unterschiedliche Erscheinungen hin, die dem Anspruch der Landesparlamente eher abträglich sein können, auf nationalstaatlicher wie auch auf europäischer Ebene als eigenständige und demokratisch legitimierte Kraft Gehör zu finden.

a) Unzureichende Mitteilungen über die bundesrechtliche Erteilung von Verordnungsermächtigungen an die Landesregierung

Zur Stärkung der Stellung der Länderparlamente gehört es auch, ihre Gesetzgebungsrechte gegen übermäßige Festlegungen der übergreifenden staatlichen Ebenen zu schützen. Die Enquete-Kommission weist in diesem Zusammenhang auf ein Kommunikationsproblem auf Landesebene hin, das zu bereinigen sein müsste: Nach Artikel 80 Abs. 4 GG sind die Länder, soweit durch Bundesgesetz oder aufgrund von Bundesgesetzen Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen, zu einer Regelung auch durch Gesetz befugt. Damit ist im Rahmen der Reform des Grundgesetzes im Jahre 1994 der von den Länderparlamenten bereits zuvor für zutreffend gehaltene Rechtszustand bestätigt worden, dass die Frage, ob eine vom Bundesgesetzgeber den Ländern zur Regelung überlassene Materie durch Landesgesetz oder durch Landesverordnung zu regeln sei, vorrangig vom Landesgesetzgeber zu entscheiden ist. Diese Entscheidung kann der Landesgesetzgeber aber nur dann treffen, wenn er darüber informiert ist, dass die Landesregierung eine entsprechende Ermächtigung durch Bundesrecht erhalten hat.

Die Enquete-Kommission regt daher ein Kommunikationsverfahren zwischen Landesregierung und Landtag an, durch das letzterer regelmäßig darüber unterrichtet wird, welche Ermächtigungen im Sinne von Artikel 80 Abs. 4 GG die Landesregierung erhalten hat.

b) Einwirkung auf den Inhalt von Staatsverträgen

Staatsverträge zwischen Bundesländern oder Bundesländern und dem Bund betreffen Gegenstände der Ländergesetzgebung. Da die betroffenen Länderparlamente einmal geschlossene Staatsverträge nur insgesamt entweder ablehnen oder annehmen, nicht aber mehr in ihren Details beeinflussen können, muss das Bemühen der Länderparlamente dahin gehen, möglichst frühzeitig über die Verhandlungsposition der eigenen Landesregierung in Kenntnis gesetzt zu werden, um im Vorfeld des Vertragsschlusses Einfluss auf seinen Inhalt ausüben zu können. Ein Landesparlament, das diese Möglichkeit nicht nutzt, hat materiell einen Teil seiner Gesetzgebungskompetenz verschenkt.

Die Enquete-Kommission erkennt die in neuerer Zeit verstärkten Bemühungen der Niedersächsischen Landesregierung an, diese Information frühzeitig anzubieten; sie geht davon aus, dass diese Praxis fortgeführt und nach Möglichkeit sinnvoll ausgebaut wird. Es wird auf der anderen Seite eine ständige Aufgabe des Landtages sein, diese Information adäquat zu verarbeiten und gegebenenfalls rechtzeitig Bedenken und Anregungen bereits im Vorfeld des Vertragsschlusses einzubringen. Im Übrigen weist die Enquete-Kommission auf ihren Verfahrensvorschlag zu Abschnitt 1.2 - Spiegelstrich 3 - (Seite 74) hin.

c) *Großzügiger Umgang mit landesrechtlichen Verordnungsermächtigungen*

Verschiedentlich, gerade im Hinblick auf das Bedürfnis nach immer wieder neuen Akten der Umsetzung europäischen Rechts in Landesrecht, greifen Länderparlamente zu großzügigen Verordnungsermächtigungen zugunsten der eigenen Länderexekutive. Abgesehen davon, dass dies dann leicht mit dem Verfassungsgebot in Konflikt geraten kann, hinreichend konkret Inhalt, Zweck und Ausmaß der Verordnungsermächtigung zu bestimmen (Artikel 43 Abs. 1 Satz 2 NV), liegt doch in jeder Verordnungsermächtigung zugleich der - zumindest vorläufige - Verzicht auf das Gesetzgebungsmonopol des Landesparlaments und damit auch der Verzicht darauf, das regelungsbedürftige Problem überhaupt noch vorgetragen zu bekommen. Es liegt auf der Hand, dass Landesparlamente, die ihre Gesetzgebungskompetenzen pfleglich behandeln, von der Möglichkeit der Verordnungsermächtigung nur sehr restriktiv, zumindest aber stets reflektiert, Gebrauch machen.

d) *sog. Mustergesetzentwürfe*

Es gibt immer wieder Versuche der Länderexekutiven, durch auf Referentenebene ausgehandelte sog. Mustergesetzentwürfe Einfluss auf die Gesetzgebung der Länderparlamente zu nehmen. Es wird in der Regel damit argumentiert, dass ein Bedürfnis nach bundeseinheitlichen Regeln bestehe. Ein solches Postulat wird dann zum Beispiel daraus abgeleitet, dass ökonomische Prinzipien, die Verbrechensbekämpfung oder die so genannte Verwaltungsvereinfachung einheitliche Regeln erforderten oder es wird darauf hingewiesen, dass die rechtsunterworfenen Personen und Unternehmen mit mehrerlei Recht nicht zu recht kämen. In einzelnen Fällen mögen diese Interessen tatsächlich so gewichtig sein, dass sie sich gegenüber der Eigenständigkeit der Ländergesetzgebung durchsetzen müssen - das werden dann aber Fälle sein, in denen die Sachgerechtigkeit der entsprechenden Ländergesetzgebungskompetenz überhaupt auf dem Prüfstand steht. In den weitaus meisten Fällen wird aber lediglich ignoriert, dass es für die Gesetzgebung der Länder einen durchschlagenden, eigenen Wert beanspruchenden Grund gibt: Kraft seiner eigenen Staatlichkeit hat das jeweilige Länderparlament das Recht und gegenüber seinen Landesstaatsbürgern auch die Pflicht, die spezifischen (kulturellen, wirtschaftlichen, topografischen usw.) Gegebenheiten seines Landes und seines Landesvolkes angemessen zur Geltung zu bringen. Bei der Bewertung verschiedener konkurrierender Interessen hat das Landesparlament eine eigenständige, gegenüber dem eigenen Landesvolk zu verantwortende Interessenabwägung zu treffen. Nicht zuletzt kann es dem Landesparlament auch nicht verwehrt sein, erkannte Unzulänglichkeiten eines Mustergesetzentwurfs zu beheben. All diese den Länderparlamentarismus prägenden Gestaltungsspielräume werden aufs Spiel gesetzt, wenn sich ein Landesparlament allzu bereitwillig zur Übernahme des so genannten Musterentwurfs bereit findet.

Es ist also eine Frage der Glaubwürdigkeit und der Verantwortlichkeit gegenüber dem eigenen Landesvolk, Mustergesetzentwürfe als das zu nehmen und zu bewerten, was sie tatsächlich sind: Wünsche einer am möglichst gleichförmigen Gesetzesvollzug interessierten Exekutive, die mit dem Interesse des Landesvolkes an der Berücksichtigung seiner spezifischen Interessen erst noch zur Deckung zu bringen sind.

Sondervotum der Sachverständigen Frau Dr. Laubach:

Ich unterstütze nachdrücklich die Empfehlung der Enquete-Kommission vom 23. Mai 2002 zur Einrichtung des Konvents der Länderparlamente. Nach meiner Auffassung wird der Föderalismus als grundlegende Form des Staatsaufbaus in Deutschland von niemandem angezweifelt. Aufgabe der Enquete Kommission war es, den Wandel des Föderalismus in einer sich immer tiefer integrierenden Europäischen Bürger- und Staatenunion darzustellen und hieraus konstruktive Änderungsvorschläge abzuleiten. Ich teile viele Aussagen des Berichts in diesem Abschnitt. Dennoch kann ich den Tenor und die in diesem Abschnitt eingenommene Gesamthaltung nicht mittragen.

II. Zu Abschnitt 1.1 des Einsetzungsbeschlusses: Innere Organisation des Landtages

Nach Nr. 1.1 des Einsetzungsbeschlusses soll die Enquete-Kommission

„Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages vorlegen. Ziele der angestrebten Parlamentsreform sind insbesondere die Förderung einer neuen Kultur der Debatte und die Erhöhung ihrer Aktualität, die Stärkung der Stellung des einzelnen Abgeordneten und der Kontrolle der Regierung sowie eine bessere Berücksichtigung der von der Öffentlichkeit gestellten Anforderungen an das Parlament. Hierzu sollte die Enquete-Kommission vor allem untersuchen,

- wie Plenarsitzungen effektiver, lebendiger und aktueller gestaltet werden und ob eine Konzentration auf Themen mit landesweitem Bezug möglich ist,*
- ob und ggf. wie die Arbeit in den Ausschüssen effektiver gestaltet und zur stärkeren Entlastung des Plenums genutzt werden kann,*
- wie viele Abgeordnete das Parlament unter den Bedingungen eines Flächenlandes auch im Vergleich zu anderen Bundesländern in Zukunft haben sollte.“*

Die Enquete-Kommission hat die Regelungen der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages unter den genannten Aspekten untersucht. Sie empfiehlt im Einzelnen Folgendes:

1. Wie können Plenarsitzungen effektiver, lebendiger und aktueller gestaltet werden? Ist eine Konzentration auf Themen mit landesweitem Bezug möglich?

1.1 Umstellung des Sitzungsrhythmus

Empfehlung:

Die Enquete-Kommission empfiehlt, den Sitzungskalender auf einen grundsätzlich dreiwöchigen Sitzungsrhythmus mit zwei Sitzungstagen umzustellen.

Einstimmige Empfehlung. Die der SPD-Fraktion angehörenden Kommissionsmitglieder stimmten der Empfehlung unter der Voraussetzung zu, dass der Sitzungsrhythmus nicht in der Geschäftsordnung verbindlich festgelegt wird.

Begründung:

Die Kommissionsmitglieder waren sich grundsätzlich darüber einig, dass sich das Ziel einer aktuelleren Gestaltung von Plenarsitzungen durch eine höhere Sitzungsfrequenz erreichen ließe. Die zunächst in Erwägung gezogene Empfehlung, im Regelfall einen Zwei-Wochen-Rhythmus einzuführen, wurde fallen gelassen. Auf der Grundlage der der

Enquete-Kommission vorgelegten Planungsvarianten hatte sich nach Ansicht der Kommission gezeigt, dass diese Alternative mit großer Wahrscheinlichkeit zu nicht unerheblichen Terminkollisionen beispielsweise mit Bundesrats- und Messeterminen führen würde. Es wäre auch nicht in jedem Fall sichergestellt, dass zu den jeweiligen Tagungsabschnitten eine ausreichende Anzahl beratungsreifer Tagesordnungspunkte vorliegen würde.

Zunächst vorgebrachte Bedenken gegen einen dreiwöchigen Rhythmus konnten dadurch ausgeräumt werden, dass sich die Kommissionsmitglieder darauf verständigten, dass diese Empfehlung nur bei gleichzeitiger Umsetzung des Vorschlags, die Anzahl der Fachausschüsse des Landtages zu reduzieren, gelten solle. Die der SPD-Fraktion angehörenden Kommissionsmitglieder haben darüber hinaus den Vorbehalt angemeldet, dass ein dreiwöchiger Rhythmus nicht durch eine starre Geschäftsordnungsregel festgeschrieben werde. Sie haben darauf hingewiesen, dass auch der derzeit praktizierte Vier-Wochen-Rhythmus nicht verbindlich festgelegt sei und auch nicht durchgängig eingehalten werde. Ohne formelle Änderung der Geschäftsordnung eröffne sich zugleich die Möglichkeit, die Umstellung zu erproben.

Nach den Vorstellungen der Kommission sollten die Plenarsitzungen im Regelfall am Mittwoch und Donnerstag stattfinden.

1.2 Aufstellung der Tagesordnung für die Plenarsitzung

Empfehlung I:

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Tagesordnung der Plenarsitzung künftig nicht mehr nur nach dem Eingangsdatum der Vorlage, sondern stärker nach Schwerpunktthemen - auf Vorschlag der Fraktionen im Ältestenrat - zu strukturieren.

Mehrheitliche Empfehlung mit acht zu vier Stimmen, die Formulierungsvorschläge des GBD zu den §§ 65 und 66 GOLT umzusetzen³⁴.

Empfehlung II:

Die Enquete-Kommission empfiehlt, Beratungsgegenstände zur ersten und zweiten Beratung bei der Aufstellung der Tagesordnung stärker zu vermischen.

Einstimmige Empfehlung.

Begründung:

Ein stärkeres Interesse der Öffentlichkeit durch einen interessanteren Ablauf der Plenarsitzungen erwartet die Enquete-Kommission von einer Änderung der Praxis bei der Aufstellung der Tagesordnung für die Plenarsitzungen.

³⁴ Siehe Vorlage 9 des GBD vom 07.05.2002.

In der Diskussion wurde insbesondere beklagt, dass aufgrund der bestehenden Geschäftsordnungsregelungen Beratungsgegenstände grundsätzlich in der Reihenfolge des Eingangsdatums der Vorlagen auf die Tagesordnung gesetzt werden³⁵ und dass in der Regel in der Abfolge der Tagesordnungspunkte kein Wechsel zwischen Gegenständen, die neu eingebracht werden und zweiten bzw. dritten Beratungen stattfindet³⁶. Des Weiteren wurde geltend gemacht, zur besseren Wahrnehmung der Parlamentsarbeit durch die Öffentlichkeit sei anzustreben, Themen von besonderem Interesse oder besonderer Bedeutung zu medienwirksamen Zeiten zu behandeln. Der GBD wurde gebeten, die Vorstellungen der Kommissionsmitglieder umzusetzen und unterbreitete folgende Formulierungsvorschläge zu den §§ 65 und 66 der Geschäftsordnung (Änderungen sind durch Fettdruck und Auslassungszeichen kenntlich gemacht):

Vorläufige Geschäftsordnung für den Niedersächsischen Landtag der 14. Wahlperiode

§ 65

Reihenfolge der Beratungspunkte

¹Unter mehreren Gesetzentwürfen, mehreren Anträgen nach § 38 oder mehreren anderen Vorlagen gleicher Art richtet sich die Reihenfolge, in der sie auf die Tagesordnung gesetzt werden, in der Regel nach dem Eingangsdatum der Vorlagen. ²Dritte Beratungen haben in der Regel vor zweiten und ersten Beratungen Vorrang, zweite Beratungen vor ersten Beratungen. ³Gesetzentwürfe haben in der Regel Vorrang vor Beratungsgegenständen nach § 38 und vor Großen Anfragen.

§ 66

Abweichung von der Tagesordnung

(1) Der Landtag kann, sofern nicht andere Vorschriften entgegenstehen, auf Vorschlag der Präsidentin oder des Präsidenten oder auf Antrag einer Fraktion oder von mindestens zehn Mitgliedern des Landtages beschließen,

Empfehlung der Enquete-Kommission

§ 65

Reihenfolge der Beratungspunkte

¹Unter mehreren Gesetzentwürfen, mehreren Anträgen nach § 38 oder mehreren anderen Vorlagen gleicher Art richtet sich die Reihenfolge, in der sie auf die Tagesordnung gesetzt werden, in der Regel nach dem Eingangsdatum der Vorlagen. ²**In geeigneten Fällen sollen die Beratungsgegenstände unter Berücksichtigung des Sachzusammenhangs geordnet werden. Tagesordnungspunkte von besonderer politischer Wichtigkeit können zu einer Zeit behandelt werden, in der mit größerer öffentlicher Aufmerksamkeit zu rechnen ist.** ³Dritte Beratungen haben in der Regel vor zweiten und ersten Beratungen Vorrang, zweite Beratungen vor ersten Beratungen. Gesetzentwürfe haben in der Regel Vorrang vor Beratungsgegenständen nach § 38 und vor Großen Anfragen.

§ 66

Abweichung von der Tagesordnung

(1) Der Landtag kann, sofern nicht andere Vorschriften entgegenstehen, auf Vorschlag der Präsidentin oder des Präsidenten oder auf Antrag einer Fraktion oder von mindestens zehn Mitgliedern des Landtages beschließen,

³⁵ Siehe § 65 Satz 1 GOLT.

³⁶ Siehe § 65 Satz 2 GOLT.

- | | |
|---|--|
| 1. daß Gegenstände, die nicht auf der Tagesordnung stehen, beraten werden, es sei denn, daß eine Fraktion oder zehn Mitglieder des Landtages widersprechen, | 1. dass Gegenstände, die nicht auf der Tagesordnung stehen, beraten werden,
_____ |
| 2. daß die Reihenfolge der Beratungsgegenstände geändert wird, | 2. dass die Reihenfolge der Beratungsgegenstände geändert wird, |
| 3. daß verschiedene Punkte der Tagesordnung zusammen beraten werden, | 3. dass verschiedene Punkte der Tagesordnung zusammen beraten werden, |
| 4. daß ein Gegenstand von der Tagesordnung abgesetzt wird, | 4. dass ein Gegenstand von der Tagesordnung abgesetzt wird, |
| 5. daß die Sitzung vor Erledigung der Tagesordnung geschlossen wird. | 5. dass die Sitzung vor Erledigung der Tagesordnung geschlossen wird, |

es sei denn, dass eine Fraktion oder zehn Mitglieder des Landtages widersprechen.

(2) Ergibt sich nach Aufstellung der Tagesordnung, daß ein Gegenstand nach den Vorschriften dieser Geschäftsordnung nicht beraten werden darf, so hat ihn die Präsidentin oder der Präsident von der Tagesordnung abzusetzen.

(2) *unverändert*

Der Vorschlag zu § 65 GOLT hält an dem Grundsatz fest, die Beratungsgegenstände bei mehreren Tagesordnungspunkten gleicher Art in der Reihenfolge ihres Eingangsdatums auf die Tagesordnung zu setzen. In den empfohlenen Sätzen 2 und 3 werden zwei Ausnahmetatbestände ausdrücklich genannt, die der von den Kommissionsmitgliedern verfolgten Zielrichtung Rechnung tragen. Diese Konstruktion ermöglicht es der Landtagsverwaltung, den Tagesordnungsentwurf weiterhin nach der zeitlichen Reihenfolge der Vorlagen zu erstellen. Damit wird den Bedenken einzelner Kommissionsmitglieder Rechnung getragen, die Landtagsverwaltung setze sich der Gefahr aus, in parteipolitische Auseinandersetzungen verwickelt zu werden, wenn dort die Entscheidung zu treffen wäre, welche Gegenstände wegen der sachlichen Nähe zusammen oder wegen besonderer politischer Wichtigkeit an exponierter Stelle beraten werden sollten.

Die der CDU-Fraktion angehörenden Mitglieder und der Sachverständige Dr. Schneider vertraten die Auffassung, bei der Aufstellung der Tagesordnung müsse der Minderheitenschutz in stärkerem Maß berücksichtigt werden³⁷. Bei der vorgeschlagenen Formulierung obliege die Beurteilung, ob es sich um „geeignete Fälle“ oder um „Tagesordnungspunkte von besonderer politischer Wichtigkeit“ handle, in strittigen Fällen stets der Mehrheit im Ältestenrat. Der Anregung Dr. Schneiders, die Entscheidung über die Reihenfolge der Tagesordnungspunkte einer qualifizierten Mehrheit zu überlassen, wurde vom Sachverständigen Waike entgegengehalten, es sei angesichts der bedeutenden Gesetzgebungsvorhaben, die der Landtag mit einfacher Mehrheit beschließe, nicht vermittelbar, für die Aufstellung der Tagesordnung eine besondere Mehrheit vorzusehen. Darüber hinaus sei

³⁷ Niederschrift der 9. Sitzung am 10.05.2001 (öffentlicher Teil), S. 17.

zu berücksichtigen, dass bei Umsetzung der empfohlenen Aufhebung der Redezeitbeschränkung (siehe unten unter 1.3) Beiträge, die zu öffentlichkeitswirksamen Zeiten beraten werden sollten, unter Umständen erst sehr viel später behandelt werden und sich somit die Wichtigkeit der Platzierung eines Gegenstandes auf der Tagesordnung relativiere. Zur Frage der Vermischung von Gegenständen zur ersten und zweiten Beratung auf der Tagesordnung wies eine Vertreterin des GBD darauf hin, dass § 65 Satz 2 GOLT bereits in der geltenden Fassung eine Regel beschreibe, von der abgewichen werden könne.

Der Formulierungsvorschlag zu § 66 GOLT stellt sicher, dass eine vom Ältestenrat festgelegte Tagesordnung nicht allein durch Beschluss der Regierungsmehrheit geändert werden kann. Um dies zu erreichen, wird empfohlen, das bisher nur für Absatz 1 Nr. 1 geltende Widerspruchsrecht auf die Nummern 2 bis 5 auszudehnen.

1.3 Redezeitbeschränkung

Empfehlung:

Die Enquete-Kommission empfiehlt, künftig grundsätzlich auf Redezeitbeschränkungen für einzelne Tagesordnungspunkte zu verzichten. Dabei sollen der erste Einzelredebeitrag zu einem Beratungsgegenstand eine Redezeit von zehn Minuten und die nachfolgenden Beiträge eine Redezeit von fünf Minuten nicht überschreiten. Ausnahmen sollen für Haushaltsberatungen und Aussprachen zu Regierungserklärungen gelten.

Einstimmige Empfehlung bezüglich des grundsätzlichen Verzichts auf die Redezeitbeschränkung. Mehrheitliche Empfehlung mit sechs zu fünf Stimmen bei einer Stimmenthaltung bezüglich der Beschränkung der Einzelredebeiträge.

Begründung:

Um einen lebendigeren Ablauf der Plenarsitzungen zu erreichen, wurden von der Enquete-Kommission verschiedene Redezeit-Modelle erörtert. Zunächst wurde diskutiert, die Redezeiten der Fraktionen nicht mehr pro Tagesordnungspunkt festzulegen, sondern ihnen ein Redezeitkontingent für jeden Sitzungstag zuzuweisen. Darüber hinaus wurde auf Vorschlag des Kommissionsmitglieds der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen erwogen, zu empfehlen, dass jede bzw. jeder Abgeordnete unabhängig von der Redezeit der Fraktion eine individuelle Redezeit von fünf Minuten pro Tagungsabschnitt erhält. Nach ausführlicher Abwägung der vorgetragenen Argumente ist die Kommission überein gekommen, dass ein gänzlicher Verzicht auf die Festlegung von Redezeiten für die Tagesordnungspunkte oder Tagungsabschnitte das am ehesten geeignete Instrument sei, die Debattenkultur und die Attraktivität der Plenarsitzungen zu erhöhen.

Wesentliche Auswirkung dieser Empfehlung wird nach Auffassung der Kommission eine höhere Präsenz der Abgeordneten im Plenarsaal sein, da der Zeitpunkt für Abstimmungen mit dieser Regelung regelmäßig nicht absehbar ist.

Dem zunächst vorgebrachten Einwand, die Freigabe der Redezeit führe zu einer Ausuferung der Debatten und lasse eine Planung des Sitzungsablaufs nicht mehr zu, wurde entgegengehalten, dass sich zwangsläufig Debattenschwerpunkte ergäben und die Selbstdisziplin der Abgeordneten dazu führen werde, die Tagungsabschnitte nicht über Gebühr zu verlängern. Darüber hinaus wurde darauf hingewiesen, dass es bis zu Beginn der achtziger Jahre keinerlei Beschränkung der Redezeit gegeben habe, ohne dass sich der Ablauf der Plenarsitzungstage als gänzlich unkalkulierbar erwiesen habe. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder empfahl gleichwohl, die Einzelredebeiträge grundsätzlich zeitlich zu beschränken, um Missbrauchsfällen vorzubeugen.

Angesichts der Verständigung auf diese Empfehlung wurde die zunächst in Erwägung gezogene Festlegung von Kernzeiten für die Plenartage zur Erhöhung der Abgeordnetenpräsenz im Plenarsaal verworfen (Im Gespräch waren zunächst feste Blöcke von 09.00 bis 12.00 Uhr und von 14.00 bis 17.00 Uhr; dabei sollten die Besuchergruppen ausschließlich während der Mittagspause betreut werden. Diese Empfehlung wurde auch deshalb abgelehnt, weil sie bei der großen Anzahl von Besuchergruppen aus organisatorischen Gründen nicht umsetzbar wäre.).

Im Zusammenhang mit dem gemeinsamen Wunsch, die Plenardebatte lebendiger und attraktiver zu gestalten, erörterte die Enquete-Kommission eine Empfehlung der Kommissionsmitglieder der CDU-Fraktion, Debattenbeiträge grundsätzlich nur in freier Rede unter Benutzung von stichwortartigen Aufzeichnungen und Zitierunterlagen zuzulassen. Dies sei zur Erhöhung der Debattenkultur sinnvoll, obwohl die Geschäftsordnung bereits eine entsprechende Regelung enthalte - gleichsam als Appell an das Präsidium des Landtages, die Mitglieder des Landtages häufiger zur Einhaltung der Geschäftsordnung aufzufordern³⁸. Dem wurde entgegengehalten, dass die Qualität eines Beitrages nicht notwendig mit dem freien Vortrag zusammenhänge. Darüber hinaus sei zu erwarten, dass die Debattenkultur sich schon bei Umsetzung der Empfehlung erhöhe, grundsätzlich auf eine Redezeitbeschränkung zu verzichten. Damit sei die Möglichkeit eröffnet, ausführlicher auf andere Redebeiträge einzugehen, was aller Voraussicht nach dazu beitragen werde, die Debatten lebendiger zu gestalten. Die Empfehlung der CDU-Fraktion wurde aus diesen Gründen mit sieben gegen vier Stimmen bei zwei Stimmenthaltungen abgelehnt.

1.4 Kleine und Dringliche Anfragen, Aktuelle Stunde

Empfehlung I:

Die Enquete-Kommission empfiehlt, eine Regelung in die Geschäftsordnung aufzunehmen, wonach jedes Mitglied des Landtages zwischen jeweils zwei Tagungsabschnitten bis zu drei Kleine Anfragen zur schriftlichen Beantwortung stellen darf, die innerhalb von vierzehn Tagen beantwortet werden müssen, wobei jede Anfrage nicht mehr als drei Teilfragen enthalten darf.

Mehrheitliche Empfehlung mit acht zu fünf Stimmen.

³⁸ § 72 Abs. 1 und 2 GOLT.

Empfehlung II:

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Kleinen Anfragen zur mündlichen Beantwortung nicht mehr wie bisher in der Reihenfolge des Eingangs in der Fragestunde zu behandeln, sondern die Fraktionen über die Reihenfolge der zu behandelnden Fragen zu Beginn des Sitzungsabschnitts entscheiden zu lassen.

Einstimmige Empfehlung bei einer Stimmenthaltung.

Empfehlung III:

Die Enquete-Kommission empfiehlt, Kleine Anfragen zur mündlichen Beantwortung und Dringliche Anfragen nicht mehr zu verlesen, sondern (zusätzlich zur Ausgabe an die Abgeordneten) auf Besucher- und Pressetribünen auszulegen.

Einstimmige Empfehlung.

Empfehlung IV:

Die Enquete-Kommission empfiehlt, bei Kleinen Anfragen zur mündlichen Beantwortung und Dringlichen Anfragen für jedes Mitglied des Landtages zwei Zusatzfragen oder Bemerkungen von zusammen nicht mehr als drei Minuten zuzulassen.

Einstimmige Empfehlung.

Begründung:

Dem Komplex der Anfragen widmete die Kommission breiten Raum. Übereinstimmend wurde die Auffassung vertreten, dass diese für die Mitglieder des Landtages wichtigen Instrumente zur Wahrnehmung ihrer Informations- und Kontrollrechte nur dann wirkungsvoll eingesetzt werden können, wenn sichergestellt sei, dass Anfragen zeitnah, aber gleichwohl in der erforderlichen Ausführlichkeit beantwortet werden. Vor diesem Hintergrund herrschte Einvernehmen, dass sich die Aktuelle Stunde in der bestehenden Form bewährt habe und unverändert beibehalten werden solle.

Bei den Kleinen Anfragen zur schriftlichen Beantwortung wurden die häufig langen Antwortzeiten der Landesregierung beklagt, was nicht selten dazu führe, dass es vorgezogen werde, eine Anfrage zur Beantwortung in der Fragestunde zu stellen, obwohl eigentlich gar kein Wert auf eine Behandlung des Themas im Plenum gelegt werde. Die an sich vorgesehene Frist von einem Monat³⁹ werde häufig nicht eingehalten.

Auf Vorschlag der Kommissionsmitglieder der CDU-Fraktion wurde diskutiert, der Landesregierung aufzugeben, Kleine Anfragen zur schriftlichen Beantwortung grundsätzlich innerhalb von zwei Wochen zu beantworten und dabei die Zahl der Anfragen auf vier zu

³⁹ In der Niedersächsischen Verfassung (NV) und der GOLT ist keine Frist enthalten. Die Landesregierung hat in ihrer Geschäftsordnung der Ministerien der Staatskanzlei (GOMin) in Auslegung von Artikel 24 Abs. 1 NV („Anfragen von Mitgliedern des Landtages hat die Landesregierung im Landtag und in seinen Ausschüssen nach bestem Wissen unverzüglich zu beantworten“) eine Antwortfrist von „grundsätzlich innerhalb eines Monats“ festgelegt.

begrenzen. Dazu regte die Sachverständige Frau Dr. Laubach an, sich an der Regelung des Deutschen Bundestages zu orientieren, der in seiner Geschäftsordnung (GO-BT) vorsieht, dass Kleine Anfragen durch die Bundesregierung innerhalb einer Frist von 14 Tagen, die im Benehmen mit dem Fragesteller verlängert werden kann, schriftlich beantwortet werden müssen⁴⁰. Die Kommissionsmitglieder der SPD-Fraktion unterstützten den Gedanken, die Beantwortung der Fragen zu beschleunigen. Eine Antwortfrist von vierzehn Tagen sei aus ihrer Sicht der Landesregierung aber nur dann zumutbar, wenn nicht nur die Anzahl der Fragen, sondern auch deren Unterfragen begrenzt würden. Es sei illusorisch anzunehmen, an der derzeitigen Praxis von Anfragen mit zum Teil fünfzig und mehr Teilfragen festhalten zu können und gleichwohl eine Beschleunigung zu erreichen. Aus Sicht der SPD-Fraktion solle eine Verkürzung der Frist auf vierzehn Tage empfohlen werden, wobei jedes Mitglied des Landtages zwischen zwei Tagungsabschnitten drei Anfragen mit maximal drei Unterfragen stellen könne. Dabei solle die Landesregierung in begründeten Fällen die Möglichkeit haben, die Frist verlängern zu lassen. Den Einwänden des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und eines Vertreters der Fraktion der CDU, die Begrenzung der Teilfragen, schränke die Wirkung des Instruments „Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung“ erheblich ein, folgte die Mehrheit der Kommissionsmitglieder nicht und empfahl entsprechend.

Kritik geübt wurde bei den Kleinen Anfragen für die Fragestunde insbesondere an der derzeitigen Praxis, die Fragen während der Fragestunde in der Reihenfolge des Eingangs zu behandeln⁴¹. Dies habe zur Folge, dass regelmäßig die älteren Fragen im Plenum behandelt und die aktuelleren nur schriftlich zu Protokoll gegeben und damit für die Öffentlichkeit kaum wahrnehmbar beantwortet würden. Zunächst wurde von den Kommissionsmitgliedern der Gedanke verfolgt, die Unterscheidung zwischen Kleinen Anfragen zur mündlichen und zur schriftlichen Beantwortung bei der Einreichung der Fragen aufzugeben und erst im Nachhinein zu entscheiden, welche Anfragen in der Fragestunde behandelt werden sollen⁴². Auf Initiative des Kommissionsmitglieds der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, das die Auffassung vertrat, es sei sinnvoll, auch weiterhin die Möglichkeit zu haben, eine Anfrage gezielt zur schriftlichen Beantwortung einzureichen, um eine möglichst umfassende Antwort zu erhalten, fand sich eine breite Mehrheit für die Empfehlung, die Unterscheidung beizubehalten. Die Kommission verständigte sich jedoch auf Änderungen des Verfahrens, um die gemeinsam verfolgte Zielsetzung, die Aktualität der Anfragen und deren Beantwortung zu steigern, zu erreichen.

Die Enquete-Kommission hat den Vorschlag des Sachverständigen Dr. Schneider aufgegriffen, die Fraktionen auswählen zu lassen, welche der für die Fragestunde eingereichten Fragen zuerst behandelt werden sollen. Nach der Vorstellung der Kommission sollen die Fraktionen zu Beginn des Tagungsabschnitts mitteilen, in welcher Reihenfolge die von ihren Mitgliedern gestellten Fragen beantwortet werden sollen. Dies hat zur Folge, dass

⁴⁰ Bei den Kleinen Anfragen nach § 104 GO-BT handelt es sich gemäß § 75 Abs. 3 GO-BT um Vorlagen, die von einer Fraktion oder von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages unterzeichnet sein müssen (§ 76 Abs. 1 GO-BT). Fragen einzelner Mitglieder des Bundestages zur mündlichen oder schriftlichen Beantwortung sind in § 105 GO-BT geregelt. Die Fragen zur schriftlichen Beantwortung sind nach den dazu ergangenen Richtlinien (Anlage 4 zur GO-BT) binnen einer Woche nach Eingang beim Bundeskanzleramt zu beantworten.

⁴¹ Nach § 47 Abs. 2 GOLT darf jedes Mitglied des Landtages pro Fragestunde bis zu zwei Fragen an die Landesregierung richten. Dabei werden zunächst die jeweils ersten Fragen einer oder eines Abgeordneten und dann eventuelle zweite Fragen nach Eingang beantwortet.

⁴² Siehe entsprechende Formulierungsvorschläge in Vorlage 3 des GBD vom 10.01.2001.

aus Sicht der Fraktion besonders aktuelle bzw. bedeutsame Fragen in jedem Fall öffentlich beraten werden. Dabei ist die Geschäftsordnungsregelung so zu gestalten, dass abwechselnd gleich viele Fragen einer jeden Fraktion - soweit erforderlich durch Verlängerung der Fragestunde - beantwortet werden können. Eine Einschränkung der Individualrechte der Mitglieder des Landtages sieht die Enquete-Kommission in dieser Regelung nicht, weil lediglich die Reihenfolge der Beratung von der Fraktion (ggf. auch in Absprache mit der Fragestellerin oder dem Fragesteller) bestimmt werden wird. Das Recht, Fragen zu stellen und die schriftliche Beantwortung nicht öffentlich beratener Fragen soll nicht beschnitten werden.

Um der Landesregierung eine sachgerechte Vorbereitung der Antworten zu ermöglichen, ist eine Verkürzung der derzeit festgelegten Einreichungsfrist⁴³ nach Einschätzung der Mehrheit der Kommissionsmitglieder ausgeschlossen. Eine größere Belastung der Landesregierung gegenüber dem jetzigen Verfahren wird in der vorgeschlagenen Regelung nicht gesehen, da auch derzeit zur Fragestunde die Antworten auf alle Fragen schriftlich vorliegen müssen. Dem Einwand, die in der Fragestunde zu behandelnden Fragen seien erst am Vortag bekannt und Ministerinnen und Minister hätten weniger Zeit zur Verfügung, sich auf die Vielzahl der denkbaren Zusatzfragen vorzubereiten, wurde entgegengehalten, dass die Landesregierung auch nach dem zurzeit praktizierten Verfahren die genaue Anzahl der zu behandelnden Fragen nicht einschätzen könne. Wenn keine Zusatzfragen gestellt, die Fragen zurückgezogen würden oder die Fragesteller nicht anwesend seien, komme es auch vor, dass Fragen unverhofft in der Sitzung beantwortet werden müssten.

Durch die Empfehlung, für jedes Mitglied des Landtages in der Fragestunde und bei der Behandlung Dringlicher Anfragen zwei Zusatzfragen oder Bemerkungen zuzulassen, erhofft sich die Kommission eine weitere Belebung der Fragestunde. Die Möglichkeit, kurze Bemerkungen und Kommentare abzugeben wurde einhellig als deutliche Verbesserung gegenüber der jetzigen Notwendigkeit empfunden, diese in Frageform kleiden zu müssen⁴⁴. Der Vorschlag, bei Dringlichen Anfragen den Übergang zur Debatte zu ermöglichen wurde mit sechs gegen vier Stimmen bei zwei Stimmenthaltungen abgelehnt.

Eine weitere Erhöhung der Aktualität erwarteten die Vertreter der Fraktion der CDU und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen von einer Verkürzung der Einreichungsfrist für Themen zur Aktuellen Stunde und für Dringliche Anfragen auf einen Tag vor Beginn des Tagungsabschnitts, 12.00 Uhr⁴⁵. Dies lehnten die übrigen Kommissionsmitglieder mehrheitlich ab, da zum einen gegenüber der geltenden Regelung keine wesentliche Steigerung der Aktualität zu erwarten und zum anderen nicht sicher zu stellen sei, dass die Landesregierung die Themen innerhalb eines Tages angemessen vorbereiten könne. Dem Einwand, die Frist sei während der EXPO 2000 auf einen Tag verkürzt gewesen, ohne dass dies zu erkennbaren Problemen geführt habe, wurde entgegengehalten, dass auch in Zukunft eine Verständigung der Fraktionen auf Ausnahmen denkbar sei, eine generelle Verkürzung aber nicht als praktikabel angesehen werde.

⁴³ § 47 Abs. 2 Satz 2 GOLT: „Die Anfragen sind spätestens am siebenten Tag vor Beginn des Tagungsabschnittes bis 12.00 Uhr bei der Präsidentin oder dem Präsidenten schriftlich einzureichen.“

⁴⁴ § 47 Abs. 5 Satz 1 GOLT (Kleine Anfragen für die Fragestunde): „Die Fragestellerin oder der Fragesteller und andere Mitglieder des Landtages können bis zu zwei Zusatzfragen stellen.“

⁴⁵ § 48 Abs. 3 Satz 1 GOLT (Dringliche Anfragen): „Jedes Mitglied des Landtages kann bis zu zwei Zusatzfragen stellen.“
Derzeit gilt nach § 48 Abs. 1 Satz 2 GOLT eine Frist von „spätestens am zweiten Arbeitstag vor Beginn des Tagungsabschnitts bis 12 Uhr“.

Bezüglich der Kleinen Anfragen für die Fragestunde und der Dringlichen Anfragen gab es darüber hinaus eine rasche Verständigung auf die Empfehlung, zur Straffung des Sitzungsablaufs auf das Verlesen der Anfragen zu verzichten und sie stattdessen auf den Besucher- und Pressetribünen zu verteilen bzw. durch den Einsatz technischer Mittel zugänglich zu machen. Dabei unterstrich die Kommission auf Anregung einer Vertreterin der SPD-Fraktion, dass es erforderlich sei, für Besuchergruppen ausgelegte Texte - zumindest in einigen Fällen - auch in Blindenschrift bereitzuhalten, um die Belange Behinderter stärker als bisher zu berücksichtigen⁴⁶.

Der Vorschlag des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, nach Vorbild des Deutschen Bundestages eine Regierungsbefragung einzuführen, wurde mit sieben gegen drei Stimmen bei zwei Stimmenthaltungen abgelehnt. Dem vorgetragenen Argument einer Stärkung der Rechte der einzelne Mitglieder des Landtages hielt ein Kommissionsmitglied der SPD-Fraktion entgegen, dass die Fragerechte im Niedersächsischen Landtag aus seiner Sicht ausreichen. Beim Vergleich mit dem Bundestag müsse im Übrigen berücksichtigt werden, dass es dort das Instrument der Dringlichen Anfrage nicht gebe und die Regierungsbefragung als Ersatz dafür und nicht als zusätzliches Recht anzusehen sei.

Von allen Kommissionsmitgliedern wurde das Fehlen von Saalmikrofonen im Plenarsaal als Missstand betrachtet, der umgehend behoben werden sollte. Die Möglichkeit, Zusatz- und Zwischenfragen aus dem Plenarsaal zu stellen sowie - soweit der entsprechenden Kommissionsempfehlung gefolgt werden sollte - kurze Bemerkungen in die Debatte einfließen zu lassen, wurde von der Kommission als Beitrag zur Erhöhung der Debattenskultur angesehen. Auf diese Weise soll auch den Pressevertreterinnen und -vertretern sowie den Besucherinnen und Besuchern das Verfolgen der Beratungen erleichtert werden.

Die Enquete-Kommission begrüßt, dass das Präsidium des Landtages diese Anregung umgehend aufgegriffen hat. Mitte 2001 wurden mehrere Mikrofone im Plenarsaal installiert.

1.5 Konzentration auf Themen mit landesweitem Bezug

Empfehlung:

Die Enquete-Kommission empfiehlt, keine Regelungen in die Geschäftsordnung aufzunehmen, die eine Konzentration oder gar Beschränkung auf landesspezifische Themen festschreibt.

Einvernehmliche Empfehlung.

Begründung:

Ausgehend von dem im Einsetzungsbeschluss enthaltenen Auftrag, zu untersuchen, ob in den Plenarsitzungen eine Konzentration auf Themen mit landesweitem Bezug möglich sei, war aus der Mitte der Kommission zunächst vorgeschlagen worden, in der Ge-

⁴⁶ Niederschrift der 8. Sitzung am 19.04.2001 (öffentlicher Teil), S. 15.

schäftsordnung zu regeln, dass vorrangig Anfragen zu aktuellen landespolitischen Themen zu behandeln seien.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, eine solche Beschränkung des Debattenstoffes nicht vorzunehmen. Zwar ist unter den Kommissionsmitgliedern unstrittig, dass sich ein Landesparlament in erster Linie mit landespolitischen Themen, die nicht nur von örtlichem Interesse sind, beschäftigen sollte. In einer Beschränkung der Themen, mit denen sich das Parlament befasst, liegt aber nicht die angestrebte Stärkung, sondern eher eine Schwächung des Landtages. An den Beispielen der Standortdiskussion als Folge der Bundeswehrreform, der Bekämpfung der BSE-Krise und dem Bereich der Daseinsvorsorge wird deutlich, dass an sich der Bundespolitik zuzurechnende Themen regelmäßig erheblichen landespolitischen Bezug haben. Der Landtag hat ein vitales Interesse daran, beispielsweise über das beabsichtigte Abstimmungsverhalten der Landesregierung im Bundesrat unterrichtet zu sein und im Rahmen von Entschließungen deutlich zu machen, wie sich der Landtag die Wahrung der Landesinteressen auf europäischer Ebene vorstellt.

1.6 Berichte zur Beratung von Gesetzen und Entschließungsanträgen

Empfehlung:

Die Enquete-Kommission empfiehlt, Berichte zum Verlauf von Gesetzesberatungen sowie der Beratung von Entschließungsanträgen grundsätzlich nicht mehr zu verlesen.

Einstimmige Empfehlung.

Begründung:

Die auf einen Vorschlag des der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen angehörenden Mitglieds zurückgehende Empfehlung verfolgt das Ziel, die Plenarsitzungen von langen Berichten über Ausschussberatungen zu entlasten, um auf diese Weise die Lebendigkeit des Sitzungsablaufs und die Attraktivität der Sitzungen für die Öffentlichkeit zu steigern. Nach Auffassung der Kommission solle aber die derzeitige Praxis, grundsätzlich⁴⁷ eine Berichterstatterin oder einen Berichterstatter zu benennen und einen Bericht zu erstellen, festgehalten werden. Ein Verzicht auf das Vortragen der Berichte komme nur dann in Betracht, wenn den Mitgliedern des Landtages, den Medien und den Besucherinnen und Besuchern rechtzeitig die Möglichkeit eröffnet würde, Kenntnis von den Berichten zu bekommen. Dies sei über eine Veröffentlichung der Berichte als Drucksache und deren rechtzeitige Verteilung, die Einstellung der Berichte ins Internet und gegebenenfalls durch die Bereitstellung von Laptops für Abgeordnete im Plenarsaal sowie den Einsatz von Monitoren auf den Besucher- und Pressetribünen zu erreichen. Ein Vertreter der Fraktion der CDU legte Wert auf die Feststellung, dass bei Gesetzesberatungen besonderer Bedeutung oder bei erhöhtem öffentlichen Interesse Ausnahmen von dem Verzicht zulässig sein müssten. Dem widersprachen die übrigen Kommissionsmitglieder nicht.

⁴⁷ Nach § 28 Abs. 2 Satz 5 GOLT kann der Ausschuss auf den Bericht verzichten, wenn kein Ausschussmitglied widerspricht.

2. Ob und gegebenenfalls wie kann die Arbeit in den Ausschüssen effektiver gestaltet und zur stärkeren Entlastung des Plenums genutzt werden?

2.1 Reduzierung der Anzahl der Ausschüsse

Empfehlung:

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Anzahl der Ausschüsse des Landtages in Annäherung an die Ressortzuständigkeiten zu reduzieren.

Einstimmige Empfehlung bei einer Stimmenthaltung.

Begründung:

Grundsätzliche Einigkeit besteht in der Enquete-Kommission darüber, dass es zur Steigerung der Effektivität der Ausschussarbeit sinnvoll ist, die Anzahl der Ausschüsse in Annäherung an die Anzahl der Ministerien zu reduzieren, was zu einer Verringerung von zurzeit achtzehn Ausschüssen mit drei Unterausschüssen auf zehn Ausschüsse führen würde. Ergänzend kann darüber nachgedacht werden, die bisher vom Ältestenrat und vom Geschäftsordnungsausschuss wahrgenommenen Aufgaben einem neu zu bildenden Ausschuss zu übertragen. Dem Landtag soll zu diesem Zweck auch weiterhin⁴⁸ die Entscheidung offen stehen, weitere Ausschüsse einzurichten. Dies ist nach übereinstimmender Ansicht der Kommissionsmitglieder in der Form von Unter- oder Ad-hoc-Ausschüssen für Querschnittsaufgaben von herausgehobener Bedeutung - wie die Frage der Wahrung der Gleichberechtigung und Chancengleichheit - oder zur Behandlung zeitlich befristeter Themenstellungen denkbar. Die Ausschüsse sind bei einer Orientierung ihrer Struktur an den Geschäftsbereichen der Ressorts auch besser in der Lage, ihre Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive wahrzunehmen.

Vor diesem Hintergrund konnte sich ein Kommissionsmitglied mit der Warnung vor einer nur schwer zu bewältigenden Aufgabenfülle, zum Beispiel bei dem dem Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales zugeordneten Ausschuss, nicht durchsetzen.

Der Vorschlag der Kommissionsmitglieder der CDU-Fraktion, die Einsetzung von mit Fachleuten besetzten Ad-hoc-Ausschüssen als Minderheitenrecht auf Antrag von einem Fünftel der Ausschussmitglieder vorzusehen, wurde ohne wesentliche Aussprache mit sechs Stimmen gegen drei Stimmen bei drei Stimmenthaltungen abgelehnt.

⁴⁸ § 10 Abs. 2 GOLT: Der Landtag kann weitere Ausschüsse einsetzen.

2.2 Selbstbefassungsrecht für Ausschüsse

Empfehlung:

Die Enquete-Kommission empfiehlt, den Ausschüssen des Landtages im Rahmen ihrer Zuständigkeiten ein Selbstbefassungsrecht einzuräumen.

Einstimmige Empfehlung bei einer Stimmenthaltung.

Begründung:

Die Einführung des Selbstbefassungsrechts der Ausschüsse wird von der großen Mehrheit der Kommissionsmitgliedern als Möglichkeit der Stärkung des Parlaments und einer Unterstützung bei der Ausübung der Kontrolle der Landesregierung angesehen. Die gültige Geschäftsordnungsregelung⁴⁹ beruht auf dem Gedanken, dass sich der Landtag nur aufgrund eigener Initiative oder aufgrund der Entscheidung der Präsidentin oder des Präsidenten mit Beratungsgegenständen beschäftigen sollte und nicht auf Veranlassung eines untergeordneten Gremiums. Diese Überzeugung hat sich mittlerweile überholt. Der Bitte der Ausschüsse an die Präsidentin oder den Präsidenten, einen Beratungsgegenstand überwiesen zu bekommen wird regelmäßig entsprochen, so dass in der Regelung zunehmend nur noch ein Verfahrenshindernis zu sehen ist. Durch eine entsprechende Änderung der Geschäftsordnung würden die Ausschüsse in die Lage versetzt, umgehend auf aktuelle Entwicklungen zu reagieren und sich beispielsweise durch die Landesregierung unterrichten zu lassen. Hinzu kommt, dass die überwiegende Anzahl der deutschen Länderparlamente ihren Ausschüssen ein Selbstbefassungsrecht zuerkannt hat.

2.3 Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen

Empfehlung:

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Ausschüsse des Landtages grundsätzlich in öffentlicher Sitzung tagen zu lassen (Ausnahmen sollen für Personal- und sonstige vertrauliche Angelegenheiten gelten).

Einstimmige Empfehlung bei zwei Stimmenthaltungen.

Begründung:

Die Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen wird von einer breiten Kommissionsmehrheit als taugliches Mittel angesehen, die Transparenz der Arbeit des Landtages zu erhöhen und Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit zu bieten, parlamentarische Entscheidungsprozesse besser nachvollziehen zu können. Die von dem Sachverständigen

⁴⁹ § 12 Abs. 1 Sätze 2 und 3 GOLT: Soweit die Geschäftsordnung nichts anderes bestimmt, dürfen sie sich nur mit den Gegenständen befassen, die ihnen der Landtag überwiesen hat. Andere Beratungsgegenstände kann Ihnen die Präsidentin oder der Präsident überweisen (, wobei die Präsidentin oder der Präsident in diesen Fällen nach Absatz 3 Satz 1 dieser Vorschrift das Einvernehmen des Ältestenrats einzuholen hat. In Eilfällen ist nach Satz 2 die nachträgliche Unterrichtung ausreichend.).

Dr. Meyer vorgetragene Bedenken, die im Regelfall die Ausschussarbeit kennzeichnende Sachlichkeit der Debatte könnte bei Anwesenheit interessierter oder von der Angelegenheit betroffener Bürgerinnen und Bürger sowie Medienvertretern unter Umständen gefährdet sein, wurden von der Mehrheit nicht geteilt. Ebenso wenig folgte die Enquete-Kommission dem Hinweis des Sachverständigen Waike auf die begrenzten räumlichen Kapazitäten im Niedersächsischen Landtag - er hatte geltendgemacht, er halte es für problematisch, die grundsätzliche Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen in Kenntnis des Umstandes zu empfehlen, dass dies nur umgesetzt werden könne, wenn von diesem Recht nicht in nennenswertem Umfang Gebrauch gemacht werde.⁵⁰

2.4 Einführung bzw. Erweiterung der Minderheitenrechte für das Verfahren des Landtages und der Ausschüsse

Aus der Mitte der Kommissionsmitglieder wurden mehrere Vorschläge zur Erweiterung des Minderheitenschutzes für das Verfahren des Landtages und der Ausschüsse des Landtages unterbreitet, die jeweils mehrheitlich mit unterschiedlichen Stimmverhältnissen abgelehnt wurden. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Vorschläge:

- Empfehlung, das Recht des Landtages, die Anwesenheit eines Mitglieds der Landesregierung zu verlangen, künftig als Minderheitenrecht auszugestalten.
- Empfehlung, das Recht der Ausschüsse, die Anwesenheit eines Mitglieds der Landesregierung zu verlangen, künftig als Minderheitenrecht auszugestalten.
- Empfehlung, die Einberufung von Ausschusssitzungen nicht nur auf Verlangen eines Drittels der Ausschussmitglieder⁵¹, sondern auch auf Antrag einer Fraktion zu ermöglichen.
- Empfehlung, Anhörungen in den Ausschüssen bereits mit Unterstützung von einem Fünftel der Ausschussmitglieder zu ermöglichen.
- Empfehlung, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der wissenschaftlichen Dienste der Fraktionen mit Unterstützung von einem Fünftel der Ausschussmitglieder (alternativ: generell) die Teilnahme an nichtöffentlichen Ausschusssitzungen zu ermöglichen.
- Empfehlung, mit Unterstützung von einem Fünftel der Mitglieder des Landtages mit Fachleuten besetzte Ad-hoc-Ausschüsse einsetzen zu können.

Begründung:

Der CDU-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen angehörende Kommissionsmitglieder waren - zum Teil unterstützt durch einzelne Sachverständige - der Ansicht,

⁵⁰ Niederschrift der 8. Sitzung am 19.04.2001 (öffentlicher Teil), S. 6.

⁵¹ § 92 Abs. 2 GOLT.

es sei erforderlich, die Einflussmöglichkeiten des Parlaments gegenüber der Regierung durch eine Ausgestaltung einzelner Parlamentsrechte als Minderheitenrecht zu stärken.

Dem hielt die Mehrheit der Kommissionsmitglieder in erster Linie entgegen, eine Ausweitung von Minderheitenrechten berge Missbrauchsgefahren in sich, insbesondere für den Fall, dass eine extremistische Partei im Landtag vertreten sei. Im Übrigen werde zum Beispiel Anträgen der Opposition auf Anwesenheit eines Mitglieds der Landesregierung bei einer Plenarsitzung oder auf Durchführung einer Anhörung in den Ausschüssen ohnehin in der Regel entsprochen.

Demgegenüber sahen Vertreter der Oppositionsfractionen die Gefahr eines Missbrauchs durch Abgeordnete extremistischer Parteien dann nicht als gravierend an, wenn ein Quorum von einem Fünftel der Mitglieder des Landtages oder eines seiner Ausschüsse festgelegt werde. Die demokratischen Parteien würden mit allen Kräften zu verhindern suchen, die Situation eintreten zu lassen, dass drei Vertreter einer extremistischen Partei einem Ausschuss angehören. Es wurde eingeräumt, dass in der überwiegenden Zahl der Fälle bei den zur Rede stehenden Punkten die Mehrheit den Wünschen der Minderheit folge. Die Vorschläge zeigten aber, so die weitere Argumentation der Minderheit, dass dies nicht ausschließlich der Fall sei und ein Bedarf gesehen werde, entsprechende Rechte festzuschreiben. Zu einer Steigerung der Effektivität der Ausschussarbeit könne es sehr wohl beitragen, führte ein der CDU-Fraktion angehörendes Kommissionsmitglied an, wenn externer Sachverstand in Ausschussanhörungen bereits auf Antrag eines Fünftels der Mitglieder bei den Beratungen hinzugezogen werden könnte. Bei Ablehnung dieser Anträge seien Fraktionen gezwungen, eigene Anhörungen durchzuführen. Dies führe aus seiner Sicht keinesfalls zu einer Effektivitätssteigerung und habe zudem unter Umständen die Folge, dass die sich anschließenden Entscheidungen auf der Basis unterschiedlicher Informationen getroffen würden.

Die Kommissionsmehrheit folgte gleichwohl dem Gedanken, dass das in § 82 Abs. 1 GOLT zum Ausdruck kommende Mehrheitsprinzip (siehe auch Artikel 42 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes) nicht durch Geschäftsordnungsregelungen ausgehöhlt werden darf. Es handelt sich dabei um ein Strukturelement der freiheitlich-demokratischen Grundordnung und ist insofern von herausragender Bedeutung für das Staatswesen der Bundesrepublik. Es ist als parlamentarische Entscheidungsregel eine Ausprägung des Demokratieprinzips des Artikels 20 Abs. 1 und 2 GG. Letztlich gibt es keine tragfähige Alternative zum Mehrheitsprinzip, da nur dies die Entscheidungsfähigkeit erhält und gleichzeitig dem Gebot gleicher Teilhabe aller an Herrschaftsakten entspricht⁵².

Sondervotum der Sachverständigen Frau Dr. Laubach:

Artikel 19 der Landesverfassung räumt der Opposition das Recht auf Chancengleichheit ein und unterstreicht damit die Kontrollfunktion des Parlaments, durch die das parlamentarische Regierungssystem grundlegend geprägt wird (BVerfGE 67, 100, 130). Dieser seiner Kontrollfunktion kann das Parlament nur nachkommen, wenn sie im Rahmen der politischen Machtverteilung wirksam ausgeübt

⁵² M. Morlok, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 1998, Artikel 42 Rn. 31.

werden kann. Zu den unverzichtbaren Kontrollrechten der Opposition gehört es, die vorgeschlagene Tagesordnung abzuändern, Ausschusssitzungen einzuberufen und zu Gesetzen, die von der Regierung oder der sie tragenden parlamentarischen Mehrheit eingebracht wurden, Sachverständigenanhörungen zu verlangen. Ich plädiere daher nachdrücklich dafür, die Änderung der Tagesordnung einer Ausschusssitzung und die Einberufung einer Ausschusssitzung bereits aufgrund des Verlangens einer Fraktion zu ermöglichen (vgl. etwa § 60 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages). Ich plädiere weiter dafür, das Recht auf Sachverständigenanhörungen aufgrund des Verlangens von 25 vom Hundert der Ausschussmitglieder zuzulassen (vgl. auch § 70 GO BT).

2.5 Einrichtung eines Petitionsausschusses

Empfehlung:

Die Enquete-Kommission empfiehlt, in Niedersachsen einen eigenständigen Petitionsausschuss einzurichten.

Mehrheitliche Empfehlung mit sieben gegen vier Stimmen.

Begründung:

Die Frage, ob die Einrichtung eines Petitionsausschusses der in Niedersachsen praktizierten Beratung der Eingaben in den Fachausschüssen vorzuziehen sei, wurde in mehreren Sitzungen kontrovers diskutiert. Die Kommissionsmitglieder ließen sich in einer Anhörung⁵³ über die Behandlung von Eingaben in den Petitionsausschüssen der Länder Bayern, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und im Deutschen Bundestag unterrichten. Darüber hinaus wurden Vertreter der Landtagsverwaltung⁵⁴ über die Beratung der Petitionen in Niedersachsen angehört.

Im Rahmen der Anhörung führte Frau Hirschmann als Vertreterin des Ausschusses für Eingaben und Beschwerden des Bayerischen Landtages aus, dass in ihrem Bundesland etwa 45 % der Eingaben im Petitionsausschuss und die übrigen 55 % im jeweiligen Fachausschuss beraten würden. In einem vom Ältestenrat des Landtages verabschiedeten Zuständigkeitenkatalog sei festgelegt, welcher Ausschuss sich mit den Eingaben und Beschwerden aus den einzelnen Sachgebieten zu befassen habe. So sei der Ausschuss für Eingaben und Beschwerden zum Beispiel für Petitionen aus dem Bereich des Baurechts, des Ausländerrechts und des Strafvollzugs zuständig, während der zuständige Fachausschuss für Bildung, Jugend und Sport sich mit Eingaben, die das Schulwesen betreffen, beschäftige. Es würden für jede Eingabe zwei Berichterstatter benannt, die - unter Umständen voneinander abweichende - Entscheidungsvorschläge unterbreiteten. Über das abschließende Votum werde vom jeweiligen Ausschuss mehrheitlich entschieden. Als weitere Besonderheit hob sie hervor, dass die Beratung grundsätzlich öffentlich und nur auf Antrag der Petenten - in etwa 10 % der Fälle - in nichtöffentlicher Sitzung erfolge.

⁵³ Niederschrift der 10. Sitzung am 23.08.2001 (öffentlicher Teil).

⁵⁴ Niederschrift der 11. Sitzung am 27.09.2001 (öffentlicher Teil), S. 6 ff.

Im Landtag von Nordrhein-Westfalen werden Eingaben ausschließlich im Petitionsausschuss und unter Ausschluss der Öffentlichkeit beraten. Die Ausschussvorsitzende, Frau Wischermann, teilte mit, dass nach Einholung einer Stellungnahme des zuständigen Ministeriums von den Angehörigen des Petitionsreferats der Landtagsverwaltung eigene Ermittlungen angestellt würden und ein Beschlussvorschlag für das als Berichterstatter benannte Ausschussmitglied erarbeitet werde. Der Petitionsausschuss entscheide abschließend über die Eingaben. Die Ausschussvorsitzende unterstrich, dass es in den elf Jahren ihrer Zugehörigkeit zum Ausschuss in allen Fällen gelungen sei, sich auf einen einvernehmlichen Beschlussvorschlag zu einigen. Der Ausschuss verfüge durch Artikel 41 a der Landesverfassung⁵⁵ über besondere Rechte, beispielsweise über das Recht zur Durchführung von Zeugenvernehmungen und zur Abhaltung von Vor-Ort-Terminen sowie die Möglichkeit, externe Gutachten in Auftrag zu geben. Bei Eingaben aus dem Baubereich werde in nahezu allen Fällen von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, sich vor Ort über die Verhältnisse zu informieren. In diesem Bereich sei auch eine besonders hohe „Erfolgsquote“, die sonst im Bereich von 35 % liege, von ca. 60 % zu verzeichnen.

Herr Poppendiecker, der Eingabenausschussvorsitzende des Schleswig-Holsteinischen Landtages, wies darauf hin, dass dort die Behandlung der Eingaben ähnlich ablaufe wie in Nordrhein-Westfalen. Die Ausschussmitglieder seien grundsätzlich nicht für Eingaben aus bestimmten Sachgebieten, sondern aus festgelegten Regionen zuständig, im Regelfall seien dies der eigene und drei bis vier Nachbarwahlkreise. Als positiv hob er das in seinem Bundesland geschaffene Amt eines Bürgerbeauftragten hervor, in dessen Zuständigkeit die Behandlung von Eingaben aus dem sozialen Bereich falle. Der Eingabenausschuss sei ansonsten zeitlich nicht in der Lage, sich mit allen Eingaben ausreichend zu beschäftigen. Herr Poppendiecker verwies insbesondere auch auf die intensive Öffentlichkeitsarbeit des Ausschusses. Bei regelmäßigen öffentlichen Veranstaltungen, zum Beispiel anlässlich des Schleswig-Holstein-Tages, gebe der Ausschuss Bürgerinnen und Bürgern Gelegenheit, vor Ort eine Petition zu formulieren und einzureichen. Auch in Schleswig-Holstein sei die Erfahrung gemacht worden, dass in Bauangelegenheiten in einer großen Anzahl von Fällen Abhilfe geschaffen werden könne, wenn man sich bei einem Ortstermin unter Hinzuziehung aller Beteiligten um eine einvernehmliche Lösung bemühe. Darüber hinaus verwies der Ausschussvorsitzende auf die Bedeutung des Selbstbefassungsrechts für die Effizienz der Ausschussarbeit.

Herr Dr. Kretschmer beleuchtete als ehemaliger Angehöriger der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages die verfassungsrechtliche Situation und stellte das Verhältnis und die Zusammenarbeit zwischen dem Petitionsausschuss des Bundestages

⁵⁵ Artikel 41 a

(1) Zur Vorbereitung der Beschlüsse über Petitionen gemäß Artikel 17 des Grundgesetzes sind die Landesregierung und die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie Behörden und sonstige Verwaltungseinrichtungen, soweit sie unter der Aufsicht des Landes stehen, verpflichtet, dem Petitionsausschuss des Landtags auf sein Verlangen jederzeit Zutritt zu ihren Einrichtungen zu gestatten.

(2) ¹Die in Absatz 1 genannten Stellen sind verpflichtet, dem Petitionsausschuss auf sein Verlangen alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen und Akten zugänglich zu machen. ²Der Petitionsausschuss ist berechtigt, den Petenten und beteiligte Personen anzuhören. ³Nach näherer Bestimmung der Geschäftsordnung kann der Petitionsausschuss Beweise durch Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen erheben. ⁴Die Vorschriften der Strafprozeßordnung finden sinngemäß Anwendung. ⁵Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bleibt unberührt.

(3) ¹Nach Maßgabe der Geschäftsordnung kann der Petitionsausschuss die ihm gemäß Absatz 1 und 2 zustehenden Befugnisse mit Ausnahme der eidlichen Vernehmung auf einzelne Mitglieder des Ausschusses übertragen; auf Antrag des Petitionsausschusses beauftragt der Präsident des Landtags Beamte der Landtagsverwaltung mit der Wahrnehmung dieser Befugnisse. ²Artikel 45 Abs. 1 und 2 findet sinngemäß Anwendung.

und den dortigen Fachausschüssen dar. Er stellte heraus, dass ein gedanklicher Schwerpunkt bei der Auslegung des Petitionsrechts in der Aufgabe zu sehen sei, der Durchsetzung der Menschenrechte Geltung zu verschaffen. Ein zweiter gedanklicher Ansatz sei nach Herrn Dr. Kretschmers Darstellung die Rolle des Petitionsrechts als Korrektiv für das fehlende Antragsrecht der Bevölkerung im Parlament. Petitionen würden auf diese Weise auch zu Instrumenten der Gesetzesfolgenbeobachtung und zu Ansätzen für Maßnahmen parlamentarischer Kontrolle. Er kam zu dem Ergebnis, dass unter diesem Blickwinkel eher etwas für die dezentrale Petitionsberatung in den Fachausschüssen spreche, so wie sie vom Niedersächsischen Landtag gegenwärtig praktiziert werde. Herr Dr. Kretschmer machte in diesem Zusammenhang deutlich, dass das Petitionsrecht selber nicht zwingend vorgebe, einen Petitionsausschuss als Gremium des Parlaments einzurichten. Wenn - wie in Niedersachsen - eine verfassungsrechtliche Organisationsnorm fehle, könne im Rahmen der Parlamentsautonomie nach Zweckmäßigkeitserwägungen festgelegt werden, ob sich die Einsetzung eines Petitionsausschusses empfehle. Dabei sei durch geeignete administrative Maßnahmen sicherzustellen, jede Petition in angemessener Zeit und Form zu bescheiden. Hierbei dürfe die Bedeutung administrativer Hilfsdienste nicht unterschätzt werden. Denkbar sei auch eine Mischform, die vom Deutschen Bundestag gewählt worden sei und sich bewährt habe. Dort sei die Bescheidungskompetenz im Petitionsausschuss zentralisiert worden. Die Behandlungskompetenz dagegen sei, zumindest bei den Eingaben, die Beratungsgegenstände anderer Fachausschüsse berühren, dezentral geregelt worden.

Die Sachverständige Frau Dr. Laubach hatte der Kommission eine Ausarbeitung vorgelegt, in der sie sich für die Schaffung eines eigenständigen Petitionsausschusses aussprach, um dem Grundrecht aus Artikel 17 des Grundgesetzes, sich mit Bitten und Beschwerden an die Volksvertretung zu wenden, den angemessenen Stellenwert zu verschaffen und die Wahrnehmung dieses Rechts aufzuwerten. Diese Einschätzung wird nach Einbeziehung der Ergebnisse der Anhörung von der Mehrheit der Kommissionsmitglieder geteilt. Es ist aus der Sicht der Kommissionsmehrheit ein Gewinn, wenn eine größere Professionalität hinsichtlich der Behandlung von Bürgerinteressen eintritt. Das allgemeine Ansehen des Petitionswesens wird gestärkt, selbst wenn es nur darum geht, den Verdacht auszusräumen, dass Petitionen nachrangig behandelt werden⁵⁶. Da ein Petitionsausschuss keine anderen Aufgaben wahrnimmt, ist der Stellenwert der Eingabenbearbeitung - auch wenn die vorgetragenen hohen Erfolgsquoten kritisch zu hinterfragen sind - dort zwangsläufig höher als bei den Fachausschüssen, die sich noch mit einer Vielzahl anderer Beratungsgegenstände beschäftigen müssen. Die Beiträge aus den anderen Ländern haben auch gezeigt, dass das Selbstverständnis der Mitglieder von Petitionsausschüssen ein anderes ist und damit unter Umständen der einzelnen Eingabe mehr Beachtung geschenkt wird. Letztlich darf auch nicht außer Acht gelassen werden, dass alle Länder mit Ausnahme von Niedersachsen die Entscheidung getroffen haben, die Eingaben in einem eigenständigen Ausschuss zu beraten.

Die Mitglieder der Fraktion der SPD vertreten demgegenüber aufgrund der bei der Anhörung gewonnenen Erkenntnisse und unter Bezug auf die Ausführungen der Vertreter der Landtagsverwaltung eine abweichende Auffassung: Für sie sei nicht erkennbar, welche gravierenden Nachteile das in Niedersachsen praktizierte Verfahren gegenüber der Bera-

⁵⁶ So Prof. Dr. Thaysen in der 11. Sitzung am 27.09.2001 (öffentlicher Teil), S. 13 der Niederschrift.

tung der Eingaben in einem Petitionsausschuss habe. Die Erörterungen hätten ergeben, dass nahezu alle Möglichkeiten, die den Petitionsausschüssen in anderen Ländern eröffnet wären, auch von den Fachausschüssen in Niedersachsen genutzt werden könnten, es werde nur relativ selten davon Gebrauch gemacht. Es komme aus der Sicht der SPD-Fraktion nicht in erster Linie auf eine spektakuläre, sondern auf eine sorgfältige Beratung der Eingaben an, und dies sei in Niedersachsen gewährleistet. An dem niedersächsischen Verfahren sei besonders hervorzuheben, dass die Mitglieder der Fachausschüsse einen erheblichen Teil der für die Beratung anderer Gegenstände benötigten Fachkenntnisse aus der Behandlung von Petitionen gewinnen. Es seien keine so erheblichen Vorteile zu Tage getreten, die bei der derzeitigen Finanzsituation Niedersachsens einen Kostenmehraufwand von schätzungsweise 650 000 bis 750 000 Euro pro Jahr⁵⁷ vertretbar erscheinen ließen, wenn die Behandlung der Eingaben ähnlich wie in Nordrhein-Westfalen oder Schleswig-Holstein organisiert werden würde. Gleichwohl gebe es Anlass, über Einzelheiten des in Niedersachsen praktizierten Verfahrens nachzudenken. Beispielsweise erscheine es erforderlich, die statistische Auswertung der Petitionsbehandlung zu verändern, damit zum Beispiel bei der Beschlussformel „Eingabe hat sich erledigt“ deutlich werde, ob die Angelegenheit im für den Petenten positiven oder negativen Sinne erledigt worden sei. Einig sei man sich mit den übrigen Kommissionsmitgliedern auch in der Frage, dass unabhängig von der Einrichtung eines Petitionsausschusses künftig einmal jährlich ein Petitionsbericht vorzulegen sei.

Die Sachverständige Frau Dr. Laubach empfahl weiter, als Ergänzung zum Petitionsausschuss das Amt eines Bürgerbeauftragten im Sinne einer personalisierten Verwaltungskontrolle nach dem Vorbild des Parlamentsbeauftragten (legislative ombudsmen) zu schaffen. Er solle vom Parlament bestellt und ihm verantwortlich sein. Das Amt sei aus ihrer Sicht geeignet, Vertrauen aufzubauen und die Distanz zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Volksvertretung zu verringern. Dieser Anregung vermochte die Mehrheit der Kommission nicht zu folgen.

Sondervotum der Sachverständigen Frau Dr. Laubach:

Einführung eines Bürgerbeauftragten

Ich plädiere für die Einrichtung eines Bürgerbeauftragten auf Landesebene. Eine offene Bürgergesellschaft sorgt dafür, dass die Bürgerinnen und Bürger den Gesetzes- und Verwaltungsvollzug beurteilen und nachvollziehen können. In einer verflochtenen Mehrebenengesellschaft mit wachsender Regelungsdichte wächst die Gefahr, dass Verwaltungshandeln und legislative Tätigkeit immer weniger transparent wirken. Oftmals fallen politische Rhetorik und vom Bürger erfahrene Realität im Alltag des Verwaltungsvollzugs auseinander. Die immer detailliertere rechtliche Ausgestaltung aller Lebens- und Politikbereiche birgt die Gefahr, dass die Kluft zwischen der die Normen, Verordnungen, Erlasse und Ausführungsbestimmungen anwendenden Verwaltung und den Bürgern und Bürgerinnen wächst.

⁵⁷ Nach Schätzung der Landtagsverwaltung aufgrund der Angaben bei der Anhörung zum Personaleinsatz für die Petitionsbearbeitung ist für Nordrhein-Westfalen (23 Stellen) von jährlichen Personalkosten in Höhe von rund 1,1 Millionen Euro und für Schleswig-Holstein (16 Stellen) in Höhe von rund 700 000 Euro auszugehen. Eine überschlägige Rechnung für Niedersachsen ergibt bei Ansatz von Stellenanteilen von 15 bis 25 % für die Eingabenbearbeitung bei den Ausschussassistenten einen Betrag von ca. 200 000 Euro.

Auf kommunaler Ebene gehören interessen- und gruppenspezifische Bürgerbeauftragte, wie Frauen-, Behinderten-, Kinder-, Ausländerbeauftragte etc., heute zur Normalität. Auf Landesebene hat 1974 erstmals Rheinland-Pfalz das Amt eines Bürgerbeauftragten eingeführt. War das Miteinander von Petitionsausschuss und Bürgerbeauftragtem zunächst umstritten, so findet die Beauftragtenlösung heute breite Zustimmung bei den Bürgern und über die Parteigrenzen hinweg. Auf diesem erfolgreichen Vorbild aufbauend wurde 1995 auch im Land Mecklenburg-Vorpommern das eng mit dem Petitionsausschuss verzahnte Amt eines Bürgerbeauftragten eingerichtet. Schließlich wurde der zunächst nur in der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments abgesicherte Ombudsmann durch den Vertrag von Amsterdam aufgewertet.

Die Vorteile der Beschwerdebehandlung durch einen eigenen Petitionsausschuss werden durch eine personalisierte Verwaltungskontrolle - den Bürgerbeauftragten - ergänzt.

Während sich der Petitionsausschuss dem Bürger als mehr oder weniger anonyme Institution darstellt, ist der Bürgerbeauftragte den Bürgern und Bürgerinnen als Person bekannt. Dies schafft Vertrauen, lässt lebensweltliches in den Parlamentsalltag und verringert so die Distanz zur Volksvertretung. Bessere Informationen über Beschwerdemöglichkeiten durch den Bürgerbeauftragten werten das Petitionsrecht insgesamt auf. Erfahrungen aus Rheinland-Pfalz belegen, dass der Bürgerbeauftragte wesentlich schneller und flexibler agieren und reagieren kann, als ein parlamentarischer Ausschuss. Darüber hinaus ist ein Bürgerbeauftragter - im Unterschied zu den Ausschussmitgliedern - ausschließlich mit den Bürgeranliegen befasst. Schließlich kann das Amt eines Bürgerbeauftragten dazu beitragen, bürgerfreundliches Handeln der Verwaltung zu verbessern.

Das grundgesetzlich verbürgte Petitionsrecht bleibt unangetastet. Es findet keine Delegation der dem Petitionsausschuss zustehenden Rechte statt. Ausschuss und Bürgerbeauftragter bearbeiten zwar ein gemeinsames Feld, jedoch mit unterschiedlichen Akzenten und Wirkungen. Der Petitionsausschuss behält gegenüber dem Bürgerbeauftragten das Recht, alle an ihn gerichteten Eingaben in eigener Zuständigkeit zu bearbeiten und zu entscheiden.

Die Figur des Bürgerbeauftragten folgt dem Vorbild des Parlamentsbeauftragten (legislative ombudsmen). Der Bürgerbeauftragte wird durch das Parlament bestellt und ist dem Parlament verantwortlich. Sachlich ist er ein Hilfsorgan des Parlaments, das Kontrollaufgaben überträgt. Der Bürgerbeauftragte unterstützt die Bürger und Bürgerinnen im Umgang mit der Verwaltung. Er wirkt auf eine einvernehmliche Erledigung der Petition hin und ist Mittler zwischen Bürger und Verwaltung. Ihm obliegt damit eine kontrollierende als auch vermittelnde Rolle zwischen dem Bürger und der staatlichen Verwaltung.

Im Interesse der Stärkung der parlamentarischen Kontrolle ist es sinnvoll, ihm das Recht, selbst initiativ zu werden (sog. Selbstaufgriffsrecht), zu übertragen. Schließlich sollte der Bürgerbeauftragte von Amts wegen tätig werden, wenn er Kenntnis davon erlangt, dass Stellen, die der parlamentarischen Kontrolle unterliegen, ihre Aufgaben nicht sachgerecht erledigen oder gegen geltende Rechtsvorschriften verstoßen.

Alle Eingaben an den Landtag oder den Petitionsausschuss sollten dem Bürgerbeauftragten vorgelegt werden. Er führt die Ermittlungen durch, versucht eine einvernehmliche Lösung mit den Behörden zu erreichen und unterrichtet darüber in regelmäßigen Abständen den Ausschuss. Petitionen, die nicht einvernehmlich gelöst werden können, werden dem Petitionsausschuss mit einer Beschlussempfehlung des Bürgerbeauftragten zur Entscheidung vorgelegt. Bei Nichtzustandekommen einer einvernehmlichen Lösung obliegt dem Petitionsausschuss das endgültige Entscheidungsrecht.

So genannte Legislativpetitionen, die unmittelbar auf die Änderung eines Gesetzes gerichtet sind, gehören nicht zum Entscheidungsbereich der Bürgerbeauftragten und werden nach der Erstbearbeitung durch den Ausschussdienst unmittelbar dem Petitionsausschuss zur Entscheidung zugeleitet.

Mit dem Bürgerbeauftragten steht dem Bürger als Ansprechpartner eine Persönlichkeit und kein anonym arbeitendes Gremium gegenüber. Der Zugang zum Bürgerbeauftragten gestaltet sich formlos und unkompliziert. Er darf jedoch in kein schwebendes Verfahren eingreifen oder richterliche Entscheidungen nachprüfen. Um seinen Aufgaben gerecht zu werden braucht der Bürgerbeauftragte Informations- und Untersuchungsrechte.

Im Interesse von mehr Bürgernähe und Erledigung von Beschwerden, dort wo sie lebensweltlich entstehen, plädiere ich für die Einrichtung des Amtes des Bürgerbeauftragten und die Regelungen seiner Aufgaben und Rechte durch Gesetz.

3. Wie viele Abgeordnete sollte das Parlament unter den Bedingungen eines Flächenlandes - auch im Vergleich zu anderen Bundesländern - in Zukunft haben?

3.1 Anzahl der Abgeordneten

Empfehlung:

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Anzahl der Abgeordneten des Niedersächsischen Landtages und die Anzahl der Wahlkreise in Niedersachsen nicht zu verringern.

Mehrheitliche Empfehlung mit fünf Stimmen gegen vier Stimmen bei vier Stimmenthaltungen.

Begründung:

Die der CDU-Fraktion angehörenden Kommissionsmitglieder unterbreiteten den Vorschlag, die Anzahl der Abgeordneten im Niedersächsischen Landtag um 20 auf 135 Abgeordnete bei gleichzeitiger Reduzierung der Wahlkreise von 100 auf 80 zu verringern⁵⁸.

⁵⁸ Niederschrift der 5. Sitzung am 08.02.2001 (öffentlicher Teil), S. 16 ff.

Zur Begründung wurde ausgeführt, wenn es Ziel der Enquete-Kommission sei, die Arbeit des Landtages straffer zu organisieren und effektiver zu gestalten, wie es zum Beispiel in der Empfehlung, die Anzahl der Ausschüsse zu reduzieren zum Ausdruck komme, gehöre dazu auch eine maßvolle Verkleinerung des Landtages. Auch wenn mit dieser Maßnahme keine großen Einsparungen verbunden seien, gelte es doch, ein Signal der eigenen Veränderungsbereitschaft zu setzen.

Die Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion wiesen dagegen darauf hin, dass es bei der Wahlkreisgröße in einigen ländlichen Regionen schon jetzt schwer sei, die nötigen Kontakte zu den Bürgerinnen und Bürgern zu pflegen. Man sei nicht bereit, Maßnahmen mitzutragen, die tendenziell geeignet seien, die Distanz zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der Politik weiter zu vergrößern. Dies lasse sich auch nicht, wie eingewendet wurde, durch den Einsatz moderner Kommunikationsmittel kompensieren. Das Kommissionsmitglied der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen fügte ergänzend hinzu, es müsse bei der Diskussion um die Anzahl der Abgeordneten bedacht werden, dass in Niedersachsen einzelne Landkreise gebildet worden seien, die größer als das Saarland seien, dessen Landtag mehr als fünfzig Abgeordnete angehörten. Nach seiner Einschätzung liege die Anzahl der Abgeordneten in Niedersachsen vor diesem Hintergrund in einer vertretbaren und vernünftigen Relation zur Einwohnerzahl und zur Fläche.

Dem Vorschlag des Sachverständigen Dr. Meyer wurde ebenfalls mehrheitlich nicht gefolgt. Nach seinen Vorstellungen⁵⁹ sollte nach der beschlossenen Verkleinerung des Bundestages ein festes Verhältnis zwischen Landtags- und Bundestagswahlkreisen festgelegt und die Wahlkreise auf Landesebene entsprechend der Grenzen der Bundestagswahlkreise neu zugeschnitten werden. Die Zahl der Landtagsabgeordneten lasse sich dann von einem festen Verhältnis zum Bundestag ableiten.

Sondervotum der der CDU-Fraktion angehörenden Kommissionsmitglieder:

Die Verkleinerung des Parlaments auf 135 Abgeordnete und die damit einhergehende Verringerung der Wahlkreise von 100 auf 80 ist ein wichtiger eigener Reformbeitrag des niedersächsischen Landesparlaments, der in Kontinuität zur hier vorgeschlagenen Verringerung der Zahl der Ausschüsse des Parlaments steht. Insgesamt tragen die Vorschläge der Enquete-Kommission zu einer deutlichen Professionalisierung der Arbeit eines Landesparlamentariers in Niedersachsen bei. Gerade die künftige Zuarbeit durch einen wissenschaftlich qualifizierten Mitarbeiter, zugeordnet einem jeden Abgeordneten, wird zu einer erheblichen Entlastung führen, so dass ein weiteres Anheben der bisher zugrunde gelegten Einwohnerzahlen auf der Basis der zurückliegenden Wahlkreisreform mit einem Durchschnitt von 80.000 Einwohnern vertretbar erscheint. Das damit zu erzielende Einsparpotential wird zwar nur einen geringen, aber dennoch einen Einsparbeitrag zur Konsolidierung des Landeshaushalts bringen. Die Veränderung der Bundestagswahlkreise hat ebenso zu einer größeren Einwohnerzahl in den Bundestagswahlkreisen geführt, so dass dieses auch für das niedersächsische Landesparlament zumutbar erscheint.

⁵⁹ Niederschrift der 3. Sitzung am 23.11.2000 (öffentlicher Teil), S. 5.

3.2 Mitarbeiterentschädigung

Empfehlung:

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Zuschüsse an die Abgeordneten für die Beschäftigung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern so zu erhöhen, dass die Anstellung wissenschaftlich qualifizierter Kräfte möglich ist.

Einstimmige Empfehlung bei drei Stimmenthaltungen.

Begründung:

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass ein höherer Grad an Professionalisierung der Landtagsarbeit voraussetzt, die Abgeordneten stärker von Büroarbeiten und Sachbearbeitung zu entlasten. Angesichts der zunehmend komplexeren Gesetzesmaterien, beispielsweise bei der Umsetzung europäischen Rechts auf Landesebene, wird es als erforderlich angesehen, die Abgeordneten in die Lage zu versetzen, sich durch wissenschaftlich qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zuarbeiten zu lassen und damit einen Weg zu beschreiten, der bereits von anderen Bundesländern eingeschlagen wurde.

III. Zu Abschnitt 1.2 des Einsetzungsbeschlusses – Spiegelstrich 1: Kompensatorische Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten des Landtages im Hinblick auf neuere Formen der Haushaltsgestaltung

Es ist in den Eingangsbemerkungen bereits angesprochen worden, dass neben der eigenständigen Gesetzgebungskompetenz und der Einsetzungs- und Kontrollbefugnis gegenüber der Exekutive gemäß Artikel 7 Satz 2 NV das Budgetrecht die dritte Säule des Länderparlamentarismus bildet. Mit dieser dritten Säule befasst sich Nr. 1.2 des Einsetzungsbeschlusses – Spiegelstrich 1. Danach soll die Enquete-Kommission

Empfehlungen und Einschätzungen darüber vorlegen, welche kompensatorischen Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten der Landtag im Hinblick auf neuere Formen der Haushaltsgestaltung durch Budgetierung und globale Haushalte wahrnehmen kann und wahrnehmen muss.

1. Budgetierung und so genannte neue Steuerungsmodelle

Seit Beginn der 90er Jahre gibt es Bestrebungen der Länder, die Verwaltung zu modernisieren mit dem Ziel, mehr Effizienz bei der Aufgabenerfüllung zu erreichen, Personalkosten zu sparen und die Neuverschuldung einzudämmen. Als Mittel, dieses Ziel zu erreichen, werden die Flexibilisierung des Haushaltsvollzugs, die Aufstellung von Kosten- und Leistungsrechnungen und die Implementierung von Anreizen zur Sparsamkeit diskutiert.

In den letzten Jahren wird in diesem Zusammenhang zunehmend diskutiert, wie die Steuerungswirkungen des öffentlichen Haushaltsrechts verbessert werden können.

1.1 Grundgedanke der kameralistischen Haushaltsführung

Traditionell werden öffentliche Haushalte nach den Grundsätzen der Kameralistik geführt. Gedanklicher Ausgangspunkt der Kameralistik ist, dass mit der Entscheidung des Parlaments über einen Haushalt insbesondere für die Bereiche, die noch nicht langfristig festgelegt sind, eine demokratische Legitimation für die Verausgabung der in Ansatz gebrachten Mittel vermittelt wird. Darin, dass vom Landtag festgelegt wird, in welchem Umfang die Programme mit Mitteln ausgestattet werden, wird auch ein Instrument der Regierungskontrolle und der Vollzugssteuerung gesehen. Damit wird eine öffentliche, aber auch eine interne Kontrolle - durch den Landesrechnungshof - ermöglicht.

Die traditionellen Steuerungsgrundsätze der Kameralistik sind diejenigen der sachlichen und zeitlichen Bindung. Sachliche Bindung bedeutet, dass Mittel aus einem Haushaltsansatz immer nur für die Zweckbestimmung des Titels ausgegeben werden dürfen, dem sie entnommen werden. Eine zeitliche Bindung wird ausgesprochen, indem festgelegt wird, dass die Mittel grundsätzlich immer nur für ein Haushaltsjahr ausgebracht sind.

Die kameralistische Haushaltssteuerung hat den Vorteil einer sehr engen Anbindung der von der Exekutive tatsächlich getätigten Ausgaben an die parlamentarische Ausgabenermächtigung. Sie hat aber andererseits Nachteile, die eine effektive und kostenorientierte Verwaltungsarbeit erheblich behindern, und die - schlagwortartig umrissen - auf die Trennung von Fachverantwortung und Ressourcenverantwortung zurückzuführen sind: Insbesondere

- löst die kameralistische Haushaltsführung einen Drang zur Zentralisierung aus - sie führt zu einer starken Tendenz von Führungsspitzen, sich in die Detailsteuerung einzuschalten,
- führt sie zu unklaren Vorstellungen vor Ort über politische oder strategische Zielvorstellungen (insbesondere bei der Vergabe von Fördermitteln),
- führt sie zu der starken Binnenorientierung, die in Behörden zu beobachten ist, und der damit verbundenen geringen Qualitäts- und Außenorientierung auf den Bürger, den „Kunden“ der Verwaltung, hin.

1.2 „Lockerungstendenzen“ im System der Kameralistik

Schon seit längerer Zeit ist im Haushaltsrecht eine Tendenz zur Dezentralisierung der Entscheidungen über den Mitteleinsatz zu beobachten, die sich in der Gestaltung der Haushaltspläne dahingehend auswirkt, dass die überkommene Aufteilung in zweckgebundene Titel in Richtung größerer Flexibilität des Haushaltsvollzugs weiterentwickelt wird. Von den bereits gegebenen Möglichkeiten des Haushaltsrechts wird in zunehmendem Umfang im Sinne einer „Budgetierung“ Gebrauch gemacht, mit der im Effekt bereichsweise die präzise Zweckbindung der Mittel zugunsten eines einheitlichen Haushaltsvollzugs aufgehoben wird.

a) Gegenseitige und einseitige Deckungsfähigkeiten

Ein erhebliches Maß an Flexibilität wird durch den Einsatz von Titelgruppen (§ 20 Abs. 1 Nr. 1 LHO) sowie die gesetzliche Erweiterung der Deckungsfähigkeit (vgl. § 20 Abs. 1 Nr. 2 LHO) und den Ausbau der Möglichkeiten, im Haushaltsplan Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig zu erklären (§ 20 Abs. 2, eingeschränkt durch § 20 Abs. 3 LHO), erreicht:

Wird eine Titelgruppe eingerichtet, so sind die Ansätze innerhalb der Titelgruppe gegenseitig deckungsfähig, und zwar von den Personalkosten über die Sachkosten bis hin zu den Investitionsansätzen. Einige Behörden nutzen dies intensiv, indem z. B. ganze Dienststellen in Titelgruppen abgebildet werden. Auch im Übrigen enthält der Haushaltsplan bereits ein hohes Maß an gegenseitiger Deckungsfähigkeit: Es bestehen Deckungskreise in der Hauptgruppe 4 - Personalkosten -, in der Hauptgruppe 5 - Sachkosten - und in der Hauptgruppe 7 - Bauten -. Ein Element der Globalisierung besteht darin, dass Rechtsvorschriften eine Übertragung von Mitteln in das nächste Haushaltsjahr vorsehen, sodass insoweit der kameralistische Grundsatz der zeitlichen Bindung überwunden ist.

b) Landesbetriebe

Einer der größten Bereiche, in dem in diesem Sinne Budgetierung betrieben wird, ist mit der Bildung von Landesbetrieben geschaffen worden: mit dem Haushalt 2001 wurden in Niedersachsen insgesamt 48 Landesbetriebe geschaffen. Dabei handelt es sich zum Teil um kleine Einrichtungen, zum Teil aber auch um sehr große Einrichtungen wie die Klinik der Universität Göttingen und die Medizinische Hochschule Hannover mit einem erheblichen Umsatzvolumen: die Medizinische Hochschule Hannover und das Universitätsklinikum Göttingen haben ein Umsatzvolumen von jeweils ungefähr 700 Millionen DM jährlich. Das Umsatzvolumen in diesem Bereich beträgt insgesamt 5,3 Milliarden DM. Das entspricht 12,1 Prozent des Haushaltsplanvolumens. Die Zuführung des Landes zu diesem Bereich beträgt 7,1 Prozent des Haushaltsplanvolumens. Es handelt sich also bereits jetzt - nur bezogen auf diesen Bereich - um einen erheblichen Teil des Landeshaushalts, für den die klassischen Instrumente der sachlichen Steuerung aufgehoben sind.

c) Globale Minderausgaben

Auch die Anordnung globaler Minderausgaben gehört zum Instrumentarium der Budgetierung, denn es steht dem einzelnen Mittelempfänger frei, an welcher Stelle er die globale Minderausgabe ausbringt.

d) Anteil der bereits budgetierten Haushaltsansätze am Gesamthaushalt

Bezogen auf die tatsächlichen Haushaltsansätze sind allein in den Deckungskreisen der Hauptgruppen 4, 5 und 7 des Haushalts 2001 insgesamt 17,5 Milliarden DM „budgetiert“. Das sind rd. 40 % des Haushaltsansatzes. Dazu kommen Titelgruppen und Budgetkreise in der Hauptgruppe 6, sodass man insgesamt davon ausgehen darf, dass über 50 % des Haushalts sich bereits in Budgetkreisen befinden. Nicht anders stellt sich das Bild dar, wenn man die Titelstruktur des Haushalts 2001 betrachtet: Von den 8 500 Ausgabetiteln, die der Haushalt enthält, gehören 3 100 zu Deckungskreisen. Das sind rd. 37 %. Unter Einbeziehung weiterer budgetierender Elemente (Titelgruppen u. ä.) kann man auch unter diesem Blickwinkel sagen, dass sich bereits mindestens 50 % der Haushaltsansätze in Budgetkreisen befinden, die eine Abkehr von den bisherigen Steuerungselementen der sachlichen und zeitlichen Bindung beinhalten.

2. Neue Steuerungselemente**2.1 Leistungsbezogene Haushaltsplanaufstellung und Bewirtschaftung**

Schon die soeben geschilderte, bereits eingetretene haushaltsrechtliche Entwicklung und die damit verbundene Dezentralisierung von Entscheidungen über den Mitteleinsatz haben zur Folge, dass die Steuerungswirkung des herkömmlichen Haushaltsplans eingeschränkt wird. Diese Entwicklung hat zu Überlegungen geführt, die nachlassende Steuerungswirkung des Haushaltsrechts - hauptsächlich über die Veranschlagungen im Haushaltsplan - durch Entwicklung so genannter neuer Steuerungsinstrumente auszuglei-

chen.⁶⁰ Eine erste gesetzliche Regelung dazu findet sich in § 17 a der Landeshaushaltsordnung (LHO), der § 6 a des Haushaltsgrundsatzgesetzes des Bundes (HGrG) entspricht. § 17 a LHO lautet wie folgt:

„§ 17 a⁶¹

Leistungsbezogene Haushaltsplanaufstellung und Bewirtschaftung

(1) ¹Die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen können im Rahmen eines Systems der dezentralen Verantwortung einer Organisationseinheit veranschlagt und bewirtschaftet werden. ²Dabei wird die Finanzverantwortung im Rahmen der haushaltsmäßigen Ermächtigung auf die Organisationseinheiten übertragen, die die Fach- und Sachverantwortung haben. ³Voraussetzung sind geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente, mit denen insbesondere sichergestellt wird, dass das jeweils verfügbare Ausgabevolumen nicht überschritten wird. ⁴Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen sind durch Gesetz oder den Haushaltsplan festzulegen.

(2) In den Fällen des Absatzes 1 ist durch Gesetz oder Haushaltsplan für die jeweilige Organisationseinheit zu bestimmen,

1. welche Einnahmen für bestimmte Zwecke verwendet werden sollen,
2. welche Ausgaben übertragbar sind und
3. welche Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen jeweils gegenseitig oder einseitig deckungsfähig sind.“

Die Kritik des Landesrechnungshofs mag zutreffen, dass die Landeshaushaltsordnung selbst keine Maßstäbe dafür bietet, die die Grenzen der bei der Budgetierung notwendigen Modifizierung des in Artikel 65 NV verankerten Jährlichkeits- und Spezialitätsprinzips markieren. Diese Grenzziehung ist aber, wie § 17 a Abs. 2 LHO zeigt, keineswegs für entbehrlich erklärt, sondern auf die Ebene der einzelnen Entscheidung verlagert worden, Budgets zu bilden. Wie unter Nr. 2.5 noch zu zeigen sein wird, hat der Landtag genügend Einwirkungsmöglichkeiten, die unter dem Gesichtspunkt des Artikels 65 NV notwendigen Grenzmarkierungen durch Gesetz oder im Rahmen des Haushalts selbst zu setzen.

In der Gesamtschau weist § 17 a LHO, auch was die Rolle des Landtages angeht, zur Überzeugung der Enquete-Kommission in die richtige Richtung:

Zu dem eingeschlagenen Weg der Haushaltsgestaltung durch zunehmende Budgetierung und Globalisierung gibt es keine Alternative. Es kann nicht darauf ankommen, die in der öffentlichen Verwaltung bereits eingeleiteten oder beabsichtigten Modernisierungsmaßnahmen allein deshalb für verzichtbar oder beschränkungsbedürftig zu erklären, weil die

⁶⁰ Kritisch zu dieser Argumentation *Kube DÖV* 2000, S. 810, 812 ff., 817, der vor allem auf das Spannungsverhältnis von rechtlichen und tatsächlichen Steuerungsmöglichkeiten hinweist (S. 813).

⁶¹ § 17 a LHO ist mit dem Dritten Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung (vom 22.06.2000 - GVBl. S. 140) eingefügt worden.

Kontrollmechanismen des Landtages in ihrer *bisherigen* Ausprägung gefährdet scheinen. Es kommt vielmehr darauf an, eine *neue* Balance zwischen den - notwendigen - neuen Gestaltungsmitteln der Exekutive und einem für diese neuen Gestaltungsmittel offenen Budgetrecht des Landtages zu finden.

Die Enquete-Kommission begrüßt daher den in § 17 a LHO gefundenen ersten Ansatz, auf gesicherter gesetzlicher Grundlage den Einstieg in dezentral zu bewirtschaftende Budgets innerhalb der Exekutive vollziehen zu können und zugleich dem Landtag verstärkt die Aufgabe zuzuweisen, im Rahmen seines Budgetrechts Grundsatzentscheidungen zu treffen, politische Leitlinien vorzugeben und deren Einhaltung zu kontrollieren.

2.2 Entwicklung eines Konzepts leistungsbezogener Haushaltsplanaufstellung und Bewirtschaftung auf der Basis des § 17 a LHO

Das Finanzministerium bereitet zurzeit Verwaltungsvorschriften vor, die den durch § 17 a LHO gesetzten Rahmen ausfüllen. Es handelt sich dabei, wie der Enquete-Kommission berichtet wurde, um ein von Grund auf neues Konzept, weil weder der Bund noch irgendein anderes Bundesland bisher über entsprechende Vorschriften oder Vorgaben verfügten.

Der Vertreter des Finanzministeriums hat der Enquete-Kommission dazu im Einzelnen folgendes berichtet:

Unter das Schlagwort „Budgetierung“ ließen sich zwei im Grundsatz völlig unterschiedliche Budgetierungskonzepte fassen. Es sei zu unterscheiden zwischen

- der bisher bereits praktizierten inputorientierter Budgetierung, bei der das jeweilige Budget danach bemessen wird, welche Mittel für diese Bereiche zur Verfügung stehen sollen - hier finde sich im Haushalt keine Aussage dazu, was die jeweilige Einrichtung leisten solle - und
- der outputorientierten Budgetierung, bei der im Haushalt auch deutlich gemacht wird, was mit den Zahlungen erreicht werden soll. Es werde zum Beispiel in Bezug auf eine Fachhochschule angegeben, welche Aufnahmekapazität, welche Zahl der erfolgreichen Absolventen und welche Zahl der Studierenden in der Regelstudienzeit sie bisher habe und in Zukunft haben solle. Die Finanzierung einer solchen Fachhochschule solle nun so erfolgen, das für ein Fach, z. B. Augenoptik, ein Preis festgesetzt werde, der, vereinfacht ausgedrückt, multipliziert werde mit der Aufnahmekapazität, der Zahl der Absolventen und der Zahl der Studierenden. Auf diese Weise erhalte die Fachhochschule für jeden Studierenden und für jeden Absolventen ein gewisses Entgelt. Je mehr Absolventen sie produziere, umso höher sei der Betrag, über den sie verfügen dürfe. Auf die Katasterverwaltung bezogen bedeute die outputorientierte Budgetierung z. B., dass für ihre verschiedenen Leistungen die Kosten sowie die Erlöse und damit die Deckungsgrade anzugeben seien. Daraus ergebe sich dann das Defizit, das in diesem Bereich ausgebracht sei.

Diesem letzteren Ansatz folgten die Reformüberlegungen auf der Basis des § 17 a LHO. Es müsse in der Zukunft die Budgetübertragung stets mit einer Leistungsaufforderung (auf der Basis von Kennzahlen oder Zielvereinbarungen) verbunden sein, also jeweils deutlich gemacht werden, was mit den zur Verfügung gestellten Mitteln gemacht werden solle. Zugleich werde ein Anreizsystem geschaffen, das die Erfüllung oder Übererfüllung der Leistungsaufforderung honoriere (z. B. durch die Übertragbarkeit von Mitteln), das Zurückbleiben hinter der Leistungsaufforderung dagegen sanktioniere (, wobei im Einzelnen allerdings sorgfältig zu prüfen sei, ob die geforderte Leistung auch tatsächlich erreichbar gewesen wäre.).

In diesem Zusammenhang werde man zwei verschiedene Regelungskreisläufe miteinander verbinden müssen: zum einen den haushaltswirtschaftlichen Teil, also die Steuerung des Budgetkreislaufs, und zum anderen die Steuerung der inhaltlichen Aufgabenerledigung.

Die Verwaltungsvorschrift zu § 17 a LHO, die zurzeit im ersten Entwurfsstadium sei und für die Haushaltsaufstellung 2004/2005 in Kraft gesetzt werden solle, werde flächendeckend - für das gesamte Land Niedersachsen - Vorgaben darüber machen, wie Zielvereinbarungen zu fassen sind und wie die Leistungsdarstellung zu erfolgen hat. Es werde vor allem deutlich gemacht werden, dass alle diese Angaben im Haushalt, zumindest als Information, abgebildet werden müssen. Die Erläuterungen im Haushalt hätten künftig also eine andere Qualität als bisher. Im Haushalt selbst - und nicht in einer beliebigen Nebenrechnung - seien daher künftig Angaben wie die an den Beispielen der budgetierten Fachhochschule oder des budgetierten Katasteramtes dargestellten zu finden.

Die Verwaltungsvorschriften werden nach den Ausführungen des Finanzministeriums weiter Verfahrensregeln für den Haushaltsvollzug treffen. Es werde also eindeutig vorgegeben werden, ob und in welchem Umfang Haushaltsmittel am Jahresende übertragen werden können, wie hoch gegebenenfalls der Landesanteil ist und wie hoch die Effizienzdividende sein werde. Weiter werde die Vorschrift Aussagen darüber enthalten, welche Haushaltsansätze mit welchen anderen Ansätzen deckungsfähig sind (Das Finanzministerium habe zum Beispiel große Bedenken dagegen, Deckungsfähigkeiten von Investitionen zugunsten von Personal- oder Sachausgaben, also konsumtiven Ausgaben, zuzulassen.). Es werde weiter geregelt werden, inwieweit Zweckmittel, wie etwa für Transferleistungen, große Investitionen und Ähnliches von den Budgets mit umfasst werden (, ob etwa Mittel, die für Zuwendungen an Außenstehende vorgesehen sind, auch für interne Bedürfnisse, z. B. für zusätzliches Personal, eingesetzt werden dürfen.). Weiter seien Aussagen dazu vorgesehen, wie das Budget abzurechnen sei und welche Folgen sich bei Budgetüberschreitungen und Budgetunterschreitungen ergäben.

Nach den Angaben des Finanzministeriums soll dieses neu entwickelte Konzept flächendeckend, aber in mehreren Stufen, bei den Einzelplänen 02 bis 06, 08 bis 10 und 15 eingeführt werden, wobei die entsprechenden Daten seit dem 1. Januar 2002 gesammelt werden, um im Landeshaushalt 2004 erstmals Produktinformationen aufnehmen zu können. In jedem Ressort wird mit zwei Leitprojekten und weiteren ausgewählten, bereits festgelegten, Projekten begonnen, um Erfahrungen zu sammeln. Aus diesen Teilsystemen soll sich dann später ein Gesamtsystem ergeben. Neben dem Landtag sind zunächst die

Ressorts des Kultusministeriums und des Justizministeriums ausgenommen, weil sich hier besondere Schwierigkeiten ergeben.

2.3. Weiterführende Projekte?

Unabhängig von diesem kurzfristigen Ansatz, Neuordnungen im Rahmen der überkommenen Kameralistik vorzunehmen, hat das Finanzministerium, wie sein Vertreter der Enquete-Kommission berichtet hat, durch Kabinettsbeschluss den Auftrag, die Steuerungsinstrumente des Landes Niedersachsen, die bisher rein kameralistisch geordnet sind, zu ergänzen und gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt durch kaufmännisch/betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente zu ersetzen, insbesondere eine Kosten- und Leistungsrechnung und das Controlling einzuführen. Dieser Auftrag besteht seit 1998; auch er wird zurzeit vom Finanzministerium umgesetzt. Unter Zuhilfenahme externen Sachverständs sollen verschiedenste Ansätze neuer Steuerungsinstrumente, die sich zurzeit in der nationalen und internationalen Diskussion befinden, auf ihre Verwertbarkeit für die niedersächsische Haushaltsführung untersucht werden.

Der Vertreter des Finanzministeriums hat vor der Enquete-Kommission betont, das Ministerium beschäftige sich mit diesen Fragen zunächst nur unter dem Aspekt einer Ergänzung der herkömmlichen Kameralistik. Diese Ergänzung bestehe aus einer Reihe von „Bausteinen“, die aufeinander bezogen seien.

- Im Hinblick auf die Budgetierung werde das Finanzministerium versuchen, die Kameralistik um die Budgetierungselemente zu erweitern.
- Im Hinblick auf die Leistungssteuerung werde man den einzelnen Ressorts und den einzelnen Dienststellen im Rahmen von Zielvereinbarungen Vorgaben machen oder mit ihnen vereinbaren, welche Leistungen sie mit den zur Verfügung gestellten Mitteln erreichen sollen. Dabei handele es sich um verwaltungsinterne Zielvorgaben, die zumindest als Erläuterungen zum Gegenstand des Haushaltsplans gemacht werden und die verbindlich sein sollen. Man habe also eine neue Form der Ergebnissteuerung, und zwar nicht nur in Bezug auf die Vereinbarkeit mit dem Haushaltsplan, sondern gerade auch im Hinblick auf das nach der Leistungsvereinbarung geschuldete Ergebnis. Dies könne und solle geschehen durch Instrumente der Kosten- und Leistungsrechnung und des Controllings.
- Daraus folge in einem nächsten gedanklichen Schritt, dass auch die Rechnungslegung zu ergänzen sei, nämlich um Angaben zur Produktleistung, zur Leistungserfüllung (also Kostenträger-Informationen und Kostenstellen-Informationen), die man in einer neuen Rechnungslegung, in einem neuen Berichtswesen erstellt und damit wieder zur Grundlage eines neuen Budgets macht.

Das alles könne sich weitgehend auf die bereits heute bestehende Rechtsgrundlage des § 17 a LHO stützen.

Der Vertreter des Finanzministeriums wies darauf hin, dass, soweit das HGrG des Bundes in seinen §§ 6 Abs. 3 und 33 a auch den Einstieg in eine kaufmännisch orientierte Rechnungslegung eröffne⁶², dies in Niedersachsen bisher bewusst nicht durchgeführt worden sei, weil der Wille zu einem solchen Systemwechsel nicht bestehe⁶³. Der Vertreter des Landesrechnungshofs begrüßte diese Entscheidung der Landesregierung, weil § 33 a HGrG letztlich inkonsequent bleibe und neuen Verwaltungsaufwand produziere: Danach sei zwar die Einführung des doppischen Rechnungswesens möglich mit seinen Möglichkeiten der Ressourcenverbrauchsrechnung (Abschreibung, Rückstellung, interne Verrechnung). Dieses doppische Rechnungswesen dürfe aber nur zusätzlich zum kameralistischen Rechnungswesen eingeführt werden.

Der Vertreter des Finanzministeriums wies darauf hin, dass die bisher entwickelten Konzepte sich nur mit den haushaltsrechtlichen Aspekten der neuen Steuerungsmodelle und deren finanziellen Auswirkungen beschäftigen. Letzten Endes müsste aber eine „balanced scorecard“ erarbeitet werden, die neben den für die Finanzwirtschaft und die Leistungswirtschaft notwendigen Angaben auch Angaben zur Qualität der zur erbringenden Leistungen enthalte. Diese Qualitätsmaßstäbe seien fachbezogen und müssten daher von den jeweiligen Ministerien erarbeitet werden. In einem Pilotprojekt des Justizministeriums werde zurzeit erarbeitet, wie eine solche „balanced scorecard“ einschließlich ihrer Qualitätselemente aussehen könnte.

2.4 Auswirkungen auf das Budgetrecht des Landtages

Die Enquete-Kommission stimmt der Einschätzung des Vertreters des Finanzministeriums zu, dass sich die Rolle des Landtages bei Umsetzung des § 17 a LHO formal nicht grundlegend ändert.

Nach wie vor kann die Budgetbewilligung nur vom Landtag erteilt werden und nach wie vor folgt der dem Landtag vorzulegende Haushaltsplan - jedenfalls zunächst noch - den Grundsätzen der Kameralistik. Der Unterschied zum herkömmlichen Haushaltsplan besteht allerdings darin, dass bisher - in strenger Durchführung des Gedankens der Kameralistik - kleinteilig über einzelne Titel mit sachlicher und zeitlicher Bindung entschieden wird, während dann in Zukunft, soweit eine Flexibilisierung gewollt ist, im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung die Haushaltsansätze nach einem gröberen Raster gebildet werden müssen. Ist das Budget bewilligt, so werden wie im bisherigen System die Ausgabeermächtigungen über die Landesregierung und damit das Finanzministerium, das nach der Landshaushaltsordnung die Funktion der Verteilung hat, an die Fachressorts und weiter über Globalbudgets, Budgetplan und Einzelbudgets auf die einzelnen Dienststellen vermittelt. Anders als bisher werden die Flexibilisierungsinstrumente, die bereits heute vorhanden sind, in einem wirklichen Budget zusammengefasst.

⁶² Von dieser Möglichkeit ist in den Bundesländern bisher sehr unterschiedlich Gebrauch gemacht worden; siehe hierzu im Einzelnen die in der Anhörung vom 08.11.2001 gegebenen Darstellungen von *Lüder, Puhst, Bärmann* und *Keilmann*, Niederschrift der 12. Sitzung der Enquete-Kommission am 08.11.2001 (öffentlicher Teil).

⁶³ Anders die Situation in Hessen; siehe im Einzelnen *Bärmann*, Niederschrift der 12. Sitzung der Enquete-Kommission am 08.11.2001 (öffentlicher Teil), S. 14 ff.

Die Enquete-Kommission sieht andererseits sehr wohl, dass die in § 17 a LHO angelegten Veränderungen der Haushaltsplanaufstellung zu einem Verlust von Einwirkungsmöglichkeiten des Landtages auf den einzelnen Haushaltstitel führen.

Es ist aber anzumerken, dass auch bisher der Finanzminister als derjenige, der den Haushaltsplanentwurf aufstellt, beachtliche Einwirkungsmöglichkeiten auf den Haushaltsplaninhalt hat. Er gibt eine bestimmte Zweckrichtung vor, und gleichermaßen determiniert er die Konsequenzen vorgesehener Ausgaben für die Folgejahre. Die bisherige Erfahrung mit der Ausfüllung des Budgetrechts durch den Landtag ergibt, dass die meisten Haushaltsansätze den Landtag unverändert so passieren, wie der Haushaltsplanentwurf der Landesregierung es ausweist. Das liegt zum einen daran, dass bestimmte Eckdaten vom Landtag oder von der Landesregierung gar nicht oder nur unwesentlich beeinflusst werden können (Höhe der Steuereinnahmen, Höhe der verfassungsrechtlichen zulässigen Kreditaufnahme, rechtliche und vertragliche Verpflichtungen des Landes, gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen, Bedürfnis zur Einhaltung des Europäischen Stabilitätspaktes). Es mag zum anderen auch sein, dass der Landtag in der Vergangenheit die ihm zustehenden Möglichkeiten der Ausgabensteuerung nicht immer vollständig genutzt hat.

Gleichwohl hat der Landtag bisher das Recht gehabt, einzelne Ansätze zu verändern, Zweckbestimmungen zu formulieren, Haushaltsvermerke anzubringen, Einnahmen an bestimmte Zwecke zu binden, Anordnungen über die Deckungsfähigkeit zu treffen und Sperrvermerke anzubringen, und er hat von diesen Rechten auch immer wieder punktuell Gebrauch gemacht.

Soweit das Konzept der Landesregierung zur Ausfüllung des § 17 a LHO bereits erkennbar ist, werden diese Rechte nicht grundsätzlich beschnitten. Allerdings ist richtig, dass in einem Budgetkonzept Detailkontrolle und Detailänderungen durch den Landtag schwerer werden. Dem Landesrechnungshof ist insbesondere in seiner Einschätzung zuzustimmen, dass parlamentarische Kontrolle erschwert wird, wenn sich die Kontrollmaßstäbe nicht mehr aus abstrakten Rechtsnormen ergeben und aus einem kameralistischen Haushaltsplan titelscharf entnommen werden können, für welche genau bestimmten Zwecke die Verwaltung öffentliche Mittel innerhalb eines Haushaltsjahres, also periodengerecht, ausgeben darf. Parlamentarische Kontrolle ist wesentlich schwieriger durchzuführen, wenn in Einzelfall ausgehandelte Zielvereinbarungen das Verwaltungshandeln steuern oder wenn die Titelstruktur und die Jährlichkeit des Haushalts durch größere Flexibilität bei der sachlichen und zeitlichen Bindung der Ausgaben bis hin zur Zuweisung globaler Budgets zunehmend aufgelöst werden.

Andererseits enthalten insbesondere die zukünftig in einem Haushaltsplan enthaltenen Bestimmungen über die Zweckbestimmung von Ausgaben und die nachrichtlich in den Erläuterungen mitzuteilenden Informationen über die mit den nachgeordneten Behörden getroffenen oder zu treffenden Zielvereinbarungen (diese Informationen werden nach der Darstellung des Finanzministeriums notwendige Bestandteile künftiger Haushaltspläne sein) Informationen über Zwecksetzungen und politische Ziele, die den Haushaltsansätzen bisheriger Haushaltspläne nicht zu entnehmen waren. Der Landtag erhält auf diese Weise zusätzliche, wichtige inhaltliche Informationen, die ihn im Vergleich zum früheren Rechtszustand eher mehr als weniger in den Stand setzen, durch selbstständiges Gesetz oder durch eine Änderung des Haushaltsplans der Landesregierung materiellrechtliche

Handlungsanweisungen zu geben (zur Zulässigkeit dieser Instrumentarien siehe unten Nummer 2.5 Buchst. a, ee und ccc).

Nach alledem lässt zur Überzeugung der Enquete-Kommission die bisher erkennbare Konzeption der Landesregierung nicht erkennen, dass das Budgetrecht des Landtages unzulässig verkürzt würde. Im Gegenteil kann sie sogar neue Determinierungsmöglichkeiten eröffnen. Zu Recht hat aber der Landesrechnungshof darauf hingewiesen, dass Budgethoheit und Budgetkontrolle des Landtages in Zukunft wirksam nur wahrgenommen werden können, wenn die maßgeblichen Vorgaben, Zielvereinbarungen und Kontrollmechanismen hinreichend entwickelt sind und dem Landtag in genügender Deutlichkeit bekannt gegeben werden. Daher wird es im Sinne des Gebotes der Haushaltsklarheit entscheidend darauf ankommen, dass die Erläuterungen im Haushaltsplan so abgefasst sind, dass die einzelnen Ansätze transparent und für die Abgeordneten nachvollziehbar bleiben.

Es wird letzten Endes auf die bis heute noch nicht bekannten Details des Verfahrens und auch auf die Größenordnung der gebildeten Budgets ankommen, ob zur Wahrung der Budgethoheit des Landtages ein neuerliches Gegensteuern erforderlich ist. Insofern wird abzuwarten sein, wie sich die Gratwanderung zwischen dem Interesse an einer Dynamisierung der Verwaltungstätigkeit durch Erhöhung dezentraler Verantwortlichkeit einerseits und dem Interesse an einer wirksamen und verantwortlichen Autorisierung des Staatshaushalts durch das Parlament andererseits vollziehen wird.

2.5 Zulässige und wünschenswerte weitere Einwirkungsmöglichkeiten des Landtages?

a) Einbindung in den Verwaltungsvollzug?

Der Einsatz neuer Steuerungsinstrumente wird teilweise mit der Vorstellung verknüpft, dass den Parlamenten - als Ausgleich für die rechtlichen und faktischen Einschränkungen, die sich bei der Ausübung des Budgetrechts aus der dargestellten Tendenz zur Flexibilisierung des Haushaltsvollzugs zwangsläufig ergeben - größere Einwirkungsmöglichkeiten hinsichtlich des Verwaltungsvollzugs eröffnet werden sollten.⁶⁴

Die Enquete-Kommission hat sich mit der Frage befasst, ob eine solche Verschränkung der Funktionen mit der verfassungsrechtlich vorgegebenen Funktionsteilung zwischen Landesregierung und Landesparlament vereinbar wäre.

Im Ergebnis rät die Enquete-Kommission davon ab, Zielvereinbarungen zwischen dem Landtag und der Landesregierung abzuschließen, die das Parlament unmittelbar zu Eingriffen in den Verwaltungsvollzug berechtigen, weil sie verfassungsrechtlich unzulässig sind⁶⁵. Für verfassungsrechtlich bedenklich hält die Enquete-Kommission auch die Be-

⁶⁴ Als neue Steuerungsinstrumente nennt Kube (a.a.O., S. 811) die „dezentrale Haushaltsbudgetierung“, das „Verwaltungscontrolling“ über Kennzahlen (Steuerung des „outputs“) sowie die kaufmännische Kosten- und Leistungsrechnung.

⁶⁵ Gleiches muss für Modelle angenommen werden, in denen Abgeordnete als „Berichterstatter“ oder „Treuhandler“ des Parlaments bei der Erstellung von Budgets oder der Formulierung von Zielvereinbarungen mitwirken. Die Enquete-

gründung neuer parlamentarischer Zustimmungsvorbehalte, mit denen sich der Landtag in den Gesetzesvollzug einschalten und sich damit zugleich in die - an sich der Landesregierung zugewiesene - Verantwortlichkeit für diesen Bereich mit hineinbegeben würde.

Ein aus der Sicht der Enquete-Kommission verfassungsrechtlich grundsätzlich unproblematisches Steuerungsinstrument ist die Verabschiedung verwaltungsrechtlicher Gesetze mit entsprechenden Zielvorgaben für den Gesetzesvollzug. Ebenso wenig problematisch ist die Steuerung durch Ausübung des parlamentarischen Budgetrechts, auch soweit Berichtspflichten bezüglich der Erreichung von Zielvorgaben begründet und die Ergebnisse der Rechnungsprüfung parlamentarisch verarbeitet werden. Verfassungsrechtlich zulässig dürfte schließlich die Begründung parlamentarischer Zustimmungsvorbehalte sein, wenn sie lediglich der Sicherung bestehender parlamentarischer Kontrollrechte dienen, insbesondere im Bereich des parlamentarischen Budgetrechts.

Diese Einschätzung beruht auf folgenden Überlegungen:

aa) Grundsatz der Gewaltenteilung

Ausgangspunkt für die Funktionsaufteilung zwischen Landesparlament und Landesregierung ist Artikel 2 Abs. 1 Satz 2 der Niedersächsischen Verfassung (NV), wonach die Staatsgewalt

„vom Volke ... durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt“

wird. Die Aufzählung der drei Formen der Ausübung der Staatsgewalt (Gesetzgebung, Vollzug und Rechtsprechung) und die Klarstellung, dass diese Formen der Staatsgewalt jeweils „durch besondere Organe“ ausgeübt werden, enthalten den Grundsatz der Gewaltenteilung, der sich in gleicher Formulierung in Artikel 20 Abs. 2 Satz 2 GG findet. Daraus folgt allerdings kein zwingendes Gebot möglichst weitgehender und formenreiner Aufteilung der Staatsgewalt, sondern eher ein „tragendes“ Konstruktionsprinzip der Verfassung, das in den einzelnen verfassungsrechtlichen Regelungen durch vielfältige Gewaltenschränkungen und -balancierungen „verwirklicht“ wird.⁶⁶ Schon deshalb ist bei der Anwendung des Gewaltenteilungsgrundsatzes zu beachten, dass damit nur der Kernbereich der Gewaltenteilung geschützt sein kann, dem zugleich eine grundrechtsschützende Funktion zukommt.⁶⁷ Verstöße gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz sind daher in der Rechtsprechung nur vereinzelt angenommen worden.⁶⁸ Konkretere Bestimmungen zur Funktionsteilung zwischen Landesregierung und Landesparlament finden sich in den verfassungsrechtlichen Vorschriften, die die Kompetenzen dieser beiden Organe regeln.

Kommission ist im Übrigen der Ansicht, dass eine solche Mitwirkung auch im Interesse der Entscheidungsfreiheit des Parlaments gar nicht wünschenswert wäre.

⁶⁶ *Sachs*, 2. Aufl. 1999, Rn. 81 zu Artikel 20 GG.

⁶⁷ *Sachs*, a.a.O.

⁶⁸ *Sachs*, a.a.O., Fn. 253 m. w. N.

bb) Zuweisung des Vollzugs an die Landesregierung

Artikel 28 Abs. 1 NV bestimmt, dass die Landesregierung die vollziehende Gewalt ausübt. Bereits aus dieser Bestimmung, die die vollziehende Gewalt ohne Einschränkung der Landesregierung vorbehält, ergibt sich indirekt, dass ein Eingriff des Landesparlaments in den Gesetzesvollzug oder gar eine generelle - rechtlich abgesicherte - Beteiligung des Landesparlaments im Bereich des Gesetzesvollzugs verfassungsrechtlich nicht vorgesehen ist. Rechtliche Instrumente mit einer solchen Zielsetzung müssten also eine verfassungsrechtliche Grundlage haben, weil nur so die vorbehaltlose Funktionszuweisung des Artikels 28 Abs. 1 NV eingeschränkt werden könnte.

cc) Beschränkung des Landtages auf verfassungsrechtliche Kontrollrechte

Die Aufgaben des Landtages werden in der Niedersächsischen Verfassung in Artikel 7 Satz 2 wie folgt umschrieben:

„Seine Aufgaben sind es insbesondere, die gesetzgebende Gewalt auszuüben, über den Landshaushalt zu beschließen, die Ministerpräsidentin oder den Ministerpräsidenten zu wählen, an der Regierungsbildung mitzuwirken und die vollziehende Gewalt nach Maßgabe dieser Verfassung zu überwachen.“

Diese Bestimmung bringt am deutlichsten zum Ausdruck, dass der Landtag hinsichtlich der vollziehenden Gewalt lediglich eine Kontrollfunktion hat und dass er diese Kontrollfunktion nur nach Maßgabe der Verfassung ausüben darf. Die Materialien zur Entstehung der Niedersächsischen Verfassung belegen auch, dass die für Artikel 7 Satz 2 gewählte Fassung in Kenntnis dieser Problemlage formuliert worden ist. Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst beim Niedersächsischen Landtag (GBD) hatte nämlich bei der Beratung der Niedersächsischen Verfassung im Sonderausschuss „Niedersächsische Verfassung“ des Landtages darauf hingewiesen, dass aus einer damals erwogenen zusätzlichen Regelung („Der Landtag ist das oberste Organ der politischen Willensbildung“) der Schluss gezogen werden könne, der Landtag dürfe den anderen obersten Staatsorganen unbeschränkt Weisungen erteilen, was - so der GBD - mit dem Gewaltenteilungsprinzip nicht vereinbar wäre.⁶⁹ Die genannte Regelung wurde dann nicht in die Verfassung übernommen. Auch die Entstehungsgeschichte des Artikels 7 zeigt demnach, dass darin die Funktionen des Landtages abschließend umschrieben werden sollten. Die Vorschrift bringt damit hinsichtlich der Kontrollfunktion des Parlaments deutlich zum Ausdruck, dass der Landtag nur verfassungsrechtlich eingeräumte Kontrollbefugnisse ausüben darf. Daraus folgt zugleich, dass die Begründung von neuen - d. h. ihrer Art nach neuen - Kontrollbefugnissen einer verfassungsrechtlichen Regelung bedürfte.

Die in der Niedersächsischen Verfassung im Einzelnen geregelten Kontrollrechte des Landtages beschränken sich auf Verfahrens- und Informationsrechte. Artikel 23 Abs. 1 gibt dem Landtag und seinen Ausschüssen das Recht, die Anwesenheit eines jeden Mitglieds der Landesregierung zu verlangen. Artikel 24 regelt die Ansprüche des Landtages und der Mitglieder des Landtages auf Auskunft und räumt in seinem Absatz 2 einer Ausschussminderheit von einem Fünftel der Ausschussmitglieder das Recht ein, die Vorlage

⁶⁹ LT-Drs. 12/5840, S. 9 f.

von Akten zu verlangen. Artikel 25 bestimmt eine allgemeine Unterrichtungspflicht der Landesregierung in grundsätzlichen Fragen. Artikel 27 enthält die näheren Bestimmungen über die Einsetzung und die Arbeit von Untersuchungsausschüssen. Ein rechtlicher Anknüpfungspunkt für die Einrichtung „neuer Steuerungsinstrumente“ in der Hand des Landtages ergibt sich aus diesen Rechten nicht.

dd) Haushaltswirtschaftliche Rechte des Landtages

Weitergehende Rechte werden dem Landtag allerdings im achten Abschnitt der Verfassung eingeräumt, der das Finanzwesen betrifft. Artikel 63 NV beispielsweise bestimmt eine Mitwirkung des Landtages bei der Veräußerung oder Belastung von Landesvermögen und damit an einer Vollzugsaufgabe im Einzelfall.⁷⁰ Artikel 65 NV enthält die grundlegenden Vorschriften über die Ausübung des parlamentarischen Budgetrechts, indem er die rechtlichen Anforderungen an die Gestaltung des Haushaltsplans beschreibt.

Die folgenden Vorschriften der Artikel 66 und 67 NV sichern dieses Budgetrecht insofern zusätzlich ab, als sie Vorkehrungen für „Notfälle“ treffen, also für solche Situationen, in denen das Instrument der haushaltsrechtlichen Ermächtigung an (systembedingte) Grenzen stößt. Artikel 66 NV enthält eine beschränkte Ermächtigung an die Exekutive, auch ohne Haushaltsplan bestimmte notwendige Ausgaben tätigen zu dürfen, wenn der Haushaltsplan bis zum Ende des Vorjahres nicht festgestellt worden ist; diese Bestimmung stellt damit zugleich klar, dass sich die vorläufige Haushaltsführung der Exekutive auf die darin genannten Maßnahmen zu beschränken hat und nicht etwa auf eine außergesetzliche Rechtfertigung („Not kennt kein Gebot“) gestützt werden darf. Artikel 67 NV regelt die Ermächtigung der Exekutive, im Falle eines unvorhergesehenen und unabwendbaren Bedarfs über- (oder außer-)planmäßige Ausgaben leisten und entsprechende Verpflichtungen eingehen zu dürfen. In beiden Fallgruppen wird die reguläre haushaltsrechtliche Einzelermächtigung durch eine sachlich beschränkte, aber einzelfallübergreifende verfassungsrechtliche Ermächtigung ersetzt. Damit wird jedenfalls das Prinzip des Budgetrechts, dass jede Ausgabe und jede finanzielle Verpflichtung einer haushaltsrechtlichen Ermächtigung bedarf, formal aufrecht erhalten.

Die größeren Handlungsspielräume der Exekutive nach den Artikeln 66 und 67 NV beruhen darauf, dass die Steuerungswirkung des regulären Haushaltsplans diese Fallgruppen nicht erfasst (weil der Haushaltsplan nicht rechtzeitig verabschiedet wurde) oder praktisch kaum erfassen kann (weil sich bestimmte Bedarfslagen kaum vorhersehen lassen). Diese atypischen Handlungsspielräume kann das Parlament aber durch Gebrauch seines Budgetrechts schließen, indem es in den Fällen des Artikels 66 NV (nachträglich) den regulären Haushaltsplan oder in den Fällen des Artikels 67 NV (unverzüglich nach Erkennen des Bedarfs) einen Nachtragshaushalt verabschiedet.

Artikel 71 NV schließlich regelt die Grenzen der Kreditaufnahme und stellt in seinem Satz 1 zugleich klar, dass für die Aufnahme jeglicher Kredite sowie für die Übernahme von finanziellen Risiken durch Bürgschaften und sonstige Gewährleistungen die schlichte

⁷⁰ Allerdings hat der Landtag in den §§ 63 bis 65 der Landeshaushaltsordnung von der verfassungsrechtlich eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Zustimmung für eine Vielzahl von Einzelfällen in genereller Form zu erteilen.

Ermächtigung im Haushaltsplan (durch Veranschlagung oder Verpflichtungsermächtigung) nicht für ausreichend gehalten wird, sondern dass diese Maßnahmen zusätzlich einer Ermächtigung im Haushaltsgesetz bedürfen. Damit wird eine qualifizierte haushaltsrechtliche Ermächtigung für die Eingehung von Verpflichtungen mit typischerweise längerfristigen Wirkungen verlangt. Diese Verpflichtungen bestehen entweder in der Eingehung von Risiken (z. B. durch Bürgschaften) oder in der Übernahme langfristiger Verbindlichkeiten (Kreditaufnahme) und sind damit in ihren Rechtswirkungen mit der Verpflichtungsermächtigung (Artikel 65 Abs. 1 Satz 3 NV) verwandt. Demgegenüber wenden sich die Vorschriften über die Grenzen der Kreditaufnahme - jedenfalls in erster Linie⁷¹ - an den Haushaltsgesetzgeber, also an das Parlament selbst.

ee) Folgerungen für die „neuen Steuerungsinstrumente“

So genannte „neue Steuerungsinstrumente“ in der Hand der Parlamente finden demnach in Artikel 63 ff. der Niedersächsischen Verfassung keine Erwähnung und damit auch keine Rechtsgrundlage. Daraus folgt allerdings nicht notwendigerweise deren Verfassungswidrigkeit. Verfassungswidrig können solche Instrumente nur sein, wenn sie das herkömmliche Kontrollinstrumentarium der Parlamente um ein der Art nach neues Kontrollinstrument ergänzen (*siehe dazu unten Buchst. aaa*). Die Verfassungsmäßigkeit dieser Instrumente könnte außerdem bezweifelt werden, wenn deren Einsatz das überkommene parlamentarische Budgetrecht in erheblichem Umfang in Frage stellte (*siehe dazu unten Buchst. bbb*). Neue Steuerungsinstrumente können jedenfalls so konstruiert werden, dass verfassungsrechtliche Bedenken nicht entstehen (*siehe dazu unten Buchst. ccc*).

aaa) Grundlegende verfassungsrechtliche Bedenken würden bestehen, wenn etwa der Einsatz neuer Steuerungsinstrumente dazu führen sollte, dem Landesparlament Weisungsrechte gegenüber der Landesregierung einzuräumen oder dem Landesparlament eine direkte Mitwirkung am Verwaltungsvollzug zu ermöglichen. Solche Effekte könnten eintreten, wenn etwa Zielvereinbarungen unmittelbar zwischen dem Parlament und den mittelbewirtschaftenden Stellen abgeschlossen werden sollten⁷² und solche Vereinbarungen dann gar noch durch flankierende Instrumente (etwa ein Schiedsgericht für Streitigkeiten zwischen der Exekutive und dem Parlament über den Inhalt oder die Umsetzung derartiger Vereinbarungen, wie es von dem Sachverständigen Dr. Keilmann für wünschenswert gehalten worden ist) ergänzt werden. Die Enquete-Kommission rät daher von solchen Zielvereinbarungen ab.

Hingegen dürfte sich der Haushaltsgesetzgeber in den herkömmlichen Formen des Haushaltsrechts bewegen, wenn er den Gesetzesvollzug lediglich durch die Art der Mittelveranschlagung zu beeinflussen sucht, indem er etwa die Bewirtschaftung von zweckbestimmten Mitteln von der Verwirklichung bestimmter - zuvor

⁷¹ Ob die Bestimmung über die Begrenzung der Kreditaufnahme (Artikel 71 Satz 2 NV) nicht nur für den Haushaltsgesetzgeber, sondern auch im Haushaltsvollzug Bedeutung hat, ist zweifelhaft und in der Literatur umstritten (bejahend z. B. *Isensee DVBl.* 1996, S. 173 ff. und *Friauf HbStR IV*, § 91 Rn. 43 ff.; in der Tendenz wohl anderer Auffassung Nds. StGH 3, S. 270 ff, 274).

⁷² in der Tendenz wie hier auch *Kube* (a.a.O., oben Fn. 60, S. 817 f.), der zudem unter Effizienzgesichtspunkten Bedenken gegen ein parlamentarisches „Controlling“ äußert.

generell festgelegter - Zielvorgaben abhängig macht, wie dies § 17 a Abs. 1 Satz 4 LHO vorsieht (Der Landtag ist dabei nicht an Zielvereinbarungen innerhalb der Exekutive gebunden, er ist auch nicht lediglich darauf verwiesen, einer bereits abgeschlossenen Zielvereinbarung seine Zustimmung zu verweigern oder zuzustimmen.⁷³).

- bbb) Bedenken könnten außerdem dann entstehen, wenn der Landeshaushaltsgesetzgeber die herkömmlichen Mittel der haushaltsrechtlichen Steuerung vernachlässigt, indem er eine weitgehende Budgetierung beschließt und ganz überwiegend nur noch auf eine Steuerung durch „neue Steuerungsinstrumente“ setzt. Zwar eröffnet Artikel 7 NV insoweit einen weiten Spielraum, weil er dem Landtag lediglich die Aufgabe zuweist, „über den Landeshaushalt zu beschließen“. Ein solcher Beschluss „über den Landeshaushalt“ dürfte zwar auch dann noch vorliegen, wenn in den Einzelplänen weitgehend die Budgetierung eingeführt würde und sich die Wirkungen des Landtagsbeschlusses im Wesentlichen auf die Festlegung der Höhe des Gesamthaushalts, des Umfangs der Kreditaufnahme und der Aufteilung der verfügbaren Mittel auf die Einzelpläne beschränken würden.

Fraglich wäre dann allerdings, ob eine derartige Praxis mit Artikel 65 NV vereinbar wäre, der die Anforderungen an den Haushaltsplan recht präzise beschreibt. Nach Absatz 1 Satz 1 dieser Vorschrift sind nämlich

„für jedes Haushaltsjahr ... alle Einnahmen des Landes nach dem Entstehungsgrund und alle Ausgaben des Landes nach Zwecken getrennt im Haushaltsplan zu veranschlagen.“

Diese Vorschrift ist lediglich insofern offen, als sie keine näheren Aussagen darüber enthält, wie weit die Zweckbestimmung des Landeshaushalts reichen muss. Die derzeitige Gliederungstiefe des Landeshaushalts dürfte durch Artikel 65 Abs. 1 Satz 1 NV jedenfalls nicht vorgegeben sein.⁷⁴ Andererseits wäre eine sehr allgemeine Umschreibung von Zwecken, die etwa den Ressortbezeichnungen folgen würde („Frauen, Arbeit und Soziales“), wohl nicht mehr als eine Zweckbestimmung im Sinne dieser Verfassungsvorschrift anzusehen.⁷⁵ Die Frage, wo insoweit die verfassungsrechtlichen Grenzen zu ziehen sind, ist aber bisher ungeklärt und wird in der Literatur kaum erörtert.⁷⁶ Solange in diesem Bereich keine extremen Lösungen entwickelt werden,⁷⁷ bietet es sich eher an, schrittweise über weitere verfassungsrechtliche Grenzen für die neuen Steuerungsinstrumente nachzudenken, dabei aber die Erfahrungen aus deren praktischer Entwicklung und Handhabung jeweils einzubeziehen.

⁷³ So aber offenbar Göke; Niederschrift der 11. Sitzung der Enquete-Kommission am 27.09.2001 (öffentlicher Teil), S. 3.

⁷⁴ Nach Kube (a.a.O., oben Fn. 60) führt diese Gliederungstiefe eher zu einem Verlust an parlamentarischer Steuerung (S. 816).

⁷⁵ vgl. allerdings Kube (a.a.O., S. 816 f.), der zutreffend auf das beträchtliche Ermessen des Haushaltsgesetzgebers hinweist.

⁷⁶ Dazu trägt sicherlich bei, dass das Grundgesetz eine so vollständige Regelung der Haushaltsgrundsätze wie sie in Artikel 65 NV enthalten ist, nicht kennt.

⁷⁷ Einen gewissen Hinweis auf eine zumindest zweckmäßigerweise einzuhaltende Grenze dürfte § 20 Abs. 2 Satz 2 LHO enthalten, der u. a. die Herstellung der Deckungsfähigkeit zwischen Zweck- und Verwaltungsausgaben für den Regelfall ausschließt.

- ccc) Es soll an zwei konkreten niedersächsischen Beispielen gezeigt werden, wie eine verfassungsrechtlich zulässige Entwicklung in Richtung neuer Steuerungsinstrumente in der Hand des Parlaments aussehen kann.

Möglich ist zum einen eine Steuerung durch gesetzliche Bestimmungen, die die Gewährung der Finanzhilfe von der Erreichung bestimmter - gesetzlich geregelter - Zielvorgaben abhängig machen. Derartige Regelungen sind verfassungsrechtlich grundsätzlich unbedenklich, weil dem Landesparlament das Steuerungsmittel des Gesetzes ohne sachliche Einschränkung⁷⁸ zur Verfügung steht und weil der Gesetzesvollzug - entsprechend der verfassungsrechtlichen Funktionsteilung zwischen Landtag und Landesregierung - in der Hand der Exekutive bleibt. Beispiele einer solchen Regelung sind die §§ 5 und 7 des Niedersächsischen Erwachsenenbildungsgesetzes (NEBG), mit denen die Leistungen für Landeseinrichtungen der Erwachsenenbildung (§ 5 NEBG)⁷⁹ und für Heimvolkshochschulen (§ 7 NEBG)⁸⁰ geregelt werden. Der Einsatz einer solchen Steuerungstechnik setzt allerdings voraus, dass über die Bestimmung der Zielvorgaben so weit Klarheit geschaffen worden ist, dass deren gesetzliche Regelung möglich ist.

In Betracht kommt ferner eine gesetzliche Regelung über Zielvereinbarungen, die zwischen der Exekutive und einer Einrichtung geschlossen werden, sodass zwar ein gesetzlicher Rahmen für Zielvereinbarungen geschaffen wird, das Parlament aber an der konkreten Bestimmung der einzelnen Zielvorgaben nicht beteiligt ist. In diese Richtung entwickelt sich die Regelung über Zielvereinbarungen für Hochschulen. Nach diesen Vorschriften trifft das Fachministerium mit jeder Hochschule (bzw. auch mit der die Hochschule tragenden Stiftung) Zielvereinbarungen für mehrere Jahre über strategische Entwicklungs- und Leistungsziele für die Hochschule sowie deren staatliche Finanzierung. Auf welche Fragen sich die Zielvereinbarungen zu beziehen haben, ist gleichfalls gesetzlich geregelt. Wird dabei - wie in dem erwähnten Gesetz geschehen - beachtet, dass die finanzielle Seite der Zielvereinbarung einer haushaltsrechtlichen Absicherung bedarf, so hält sich der Steuerungsmechanismus auch insoweit im verfassungsrechtlichen Rahmen.

- b) *Zielvereinbarungen, die über das jeweilige Haushaltsjahr hinausgreifen*

Zielvereinbarungen, die Wirkung für mehrere Haushaltsjahre entfalten sollen, sollten - unabhängig davon, ob sie verbindlich oder unverbindlich sind - in der mittelfristigen Fi-

⁷⁸ Daneben bestehen natürlich (verfassungs-)rechtliche Schranken für den Gesetzgeber; diese Schranken sind hier aber - wie oben dargelegt (unter 2. und 3.) - nur insoweit von Bedeutung, als der Gesetzgeber die verfassungsrechtliche Funktionsteilung zwischen Legislative und Exekutive nicht ändern darf. Auf die deutlich größere Steuerungswirkung des Verwaltungsrechts gegenüber dem Haushaltsrecht weist auch *Kube* (a.a.O., S. 814, 818) hin.

⁷⁹ Ergänzend wird in § 5 Abs. 2 auch vom Mittel der „Zielvereinbarung“ Gebrauch gemacht, die hier freilich nicht so bezeichnet wird. Das Fachministerium „soll“ danach nämlich mit allen Landeseinrichtungen Vereinbarungen über einen „Mindestarbeitsumfang“ abschließen, auf dessen Unterschreitung das Fachministerium mit der Verringerung der Finanzhilfe reagiert werden kann (§ 5 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. § 7 Abs. 4 Satz 1 NEBG).

⁸⁰ In dieser Vorschrift ist keine „Zielvereinbarung“ vorgesehen. § 7 Abs. 1 Satz 2 NEBG regelt die Zielvorgaben im Wesentlichen nur ihrer Art nach; die näheren Anforderungen an die Zielvorgaben werden durch Verordnung geregelt (§ 7 Abs. 3), und die Festanteile der einzelnen Einrichtung am Gesamtbudget für die Heimvolkshochschulen werden vom Fachministerium festgesetzt (§ 7 Abs. 2 Satz 1). Wird der Mindestleistungsumfang, der ebenfalls durch Verordnung geregelt wird (§ 7 Abs. 3 Satz 2 NEBG), unterschritten, so kann das Fachministerium mit der Verringerung der Finanzhilfe reagieren (§ 7 Abs. Satz 1 NEBG).

nanzplanung enthalten sein, wenn diese ihre Steuerungswirkung nicht verlieren soll. Sol- len Zielvereinbarungen auch für die zukünftigen Haushaltsjahre verbindlich sein, so muss dies durch eine entsprechende Verpflichtungsermächtigung abgedeckt sein.

c) Nachträgliche Korrektur von Zielvereinbarungen

Ob eine in den Erläuterungen des Haushaltsplans enthaltene Zielvereinbarung im Laufe des Haushaltsjahres ohne erneute Einschaltung des Landtages zwischen den beteiligten Stellen der Exekutive korrigiert werden kann, hängt vom Grad der Verbindlichkeit der im Haushaltsplan enthaltenen Erläuterung ab.

Ist die Erläuterung vom Landtag nicht für verbindlich erklärt worden, so ist die nachträgliche Korrektur dieser Zielvereinbarung solange ohne erneute Befassung des Landtages zulässig, wie der Mittelansatz nicht überschritten ist.

Hat der Landtag die Erläuterung dagegen für verbindlich erklärt, so kann sie nur über einen Nachtragshaushalt abgeändert werden. Um einer solchen Konsequenz auszuweichen, sind in vergleichbaren Fällen in der Vergangenheit verschiedentlich Zustimmungsvorbehalte zugunsten des Landtages (z. B. § 22 Satz 3 LHO bei Sperrvermerken) oder des Ausschusses für Haushalt und Finanzen (z. B. der Zustimmungsvorbehalt für die Durchführung von Modellversuchen nach § 6 Abs. 1 Satz 1 des Haushaltsgesetzes 1999/2000) ausgebracht worden.

Die Enquete-Kommission weist aber darauf hin, dass gegen einen Zustimmungsvorbehalt zugunsten des Ausschusses für Haushalt und Finanzen wiederholt verfassungsrechtliche Bedenken erhoben worden sind, denen aus der Sicht der Kommission nachgegangen werden sollte.

Die Frage, inwieweit Befugnisse des Parlaments auf dessen Untergliederungen delegiert werden können, ist auch auf Bundesebene umstritten.⁸¹ Maunz erkennt zwar in seiner (älteren) Kommentierung zu Artikel 40 GG offenbar, dass eine Organstellung von Ausschüssen einer verfassungsrechtlichen Grundlage bedürfte, schließt aber aus Artikel 93 Abs. 1 Nr. 1 GG (verfassungsprozessuales Antragsrecht auch für „mit eigenen Rechten ausgestattete“ Teile des Bundestages), dass der Bundestag immerhin die Ausübung seiner Befugnisse übertragen dürfe⁸² und hält deshalb eine Delegation etwa der Entscheidung über die Aufhebung qualifizierter Sperrvermerke auf einen Ausschuss für möglich.⁸³

Bereits der Hinweis von Maunz auf Artikel 93 Abs. 1 Nr. 1 GG ist aber nicht überzeugend. Es wird dort in der Tat vorausgesetzt, dass Untergliederungen des Bundestages auch unterhalb des Verfassungsrechts mit eigenen Rechten ausgestattet werden können; über die verfassungsrechtlichen Grenzen derartiger Regelungen trifft die Bestimmung aber keine Aussage. Typischerweise handelt es sich bei den dort vorausgesetzten Rechten um Mitwirkungsrechte. Daraus lässt sich nicht ableiten, dass der Bundestag auch Sach-

⁸¹ Siehe oben Fn. 8 zum ähnlich gelagerten Problem bei qualifizierten Sperrvermerken.

⁸² Maunz/Dürig, Rn. 5 zu Artikel 40 GG, ebenso Sachs/Magiera, 2. Aufl. 1999, Rn. 18.

⁸³ Maunz/Dürig, Rn. 73 zu Artikel 110 GG; anderer Auffassung offenbar Jarass/Pieroth, 3. Aufl. 1995, Rn. 3 a, unter Hinweis auf allerdings sehr allgemein gehaltene Ausführungen in BVerfGE 44, S. 308, 316 ff.

entscheidungen delegieren darf. Die für die Arbeitsweise des Parlaments geltenden allgemeinen Bestimmungen des Artikels 42 GG (Öffentlichkeit, Mehrheitsprinzip) sprechen eher dagegen. Außerdem konnte Maunz die erst später entstandene, aus dem Demokratieprinzip abgeleitete Rechtsauffassung nicht berücksichtigen, dass die Entscheidungen der öffentlichen Gewalt grundsätzlich auf ein demokratisch legitimes Organ oder Gremium zurückgeführt werden müssen; er erörtert deshalb nicht die Frage, ob die Ausschussbesetzung im Bundestag den daraus abzuleitenden Ansprüchen genügt.

Die Frage nach den rechtlichen Grenzen der Delegation von Parlamentsentscheidungen auf Ausschüsse bedürfte schon auf Bundesebene näherer Prüfung. Sie stellt sich aber auf der Ebene des niedersächsischen Verfassungsrechts noch eher, da hier die vorbereitende Funktion der Ausschüsse verfassungsrechtlich umschrieben ist (Artikel 20 Abs. 1 NV). Das niedersächsische Verfassungsrecht lässt die Delegation von Sachentscheidungen auf Ausschüsse grundsätzlich - mit wenigen in der Verfassung selbst geregelten Ausnahmen - nicht zu.⁸⁴ Es bedürfte der näheren Überprüfung, ob der Landtag im Einzelfall - wie etwa bei qualifizierten Sperrvermerken üblich - immerhin die Ausübung einer Kompetenz delegieren kann, insbesondere in Fällen, in denen der Inhalt der zu treffenden Entscheidung weitgehend durch das Parlament selbst festgelegt worden ist.

d) *Kompensatorische Erhöhung der Kontrolldichte durch Information*

aa) *Kontinuierliche Parlamentsinformation über den Haushaltsvollzug durch Zugriff auf die elektronisch erfassten Datenbestände der Landesregierung über den Haushaltsvollzug (durch einzelne Abgeordnete oder Fachausschüsse)?*

Es ist bereits betont worden, dass die Einführung neuer Steuerungsinstrumente bei allen damit verbundenen Vorteilen tendenziell eine Schwächung der Etathoheit des Parlaments durch eine Einschränkung der Kontrollmöglichkeiten mit sich bringt. Die Kommission erkennt dabei zum einen die Bemühungen an, durch die Reform des Haushaltsrechts die Effizienz und Handlungsfähigkeit der Regierung zu stärken, sieht zum anderen aber die Notwendigkeit von Maßnahmen, die geeignet sind, der damit verbundenen Gefahr einer - über das rechtlich gebotene Maß hinaus - faktischen Ausweitung des unausforschbaren Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung kompensatorisch zu begegnen.

In diesem Zusammenhang wurde die Landesregierung um Unterrichtung⁸⁵ gebeten, welche tatsächlichen und rechtlichen Möglichkeiten bestehen, einen elektronischen Zugriff der Abgeordneten auf Daten des Haushaltsvollzugs zu ermöglichen.

Eine Vertreterin der Staatskanzlei stellte zunächst dar, welche verfassungsrechtlichen Bedenken aus Sicht der Landesregierung einer permanenten, unkontrollierbaren Zugriffsmöglichkeit auf Haushaltsdaten entgegenstehen. Ein solches Verlangen sei danach auf der Grundlage der Instrumente zu beurteilen, die den Abgeordneten nach der Verfassung zur Verfügung ständen, namentlich dem Fragerecht sowie dem

⁸⁴ Dazu eingehend Vermerk des GBD vom 21.03.1995, S. 5 ff. (Az.: 4733/0083-14).

⁸⁵ Niederschrift der 16. Sitzung am 18.04.2002 (öffentlicher Teil).

Aktenvorlagerecht. Diese Rechte sind in Artikel 24 der Landesverfassung geregelt, der folgenden Wortlaut hat:

„Artikel 24

*Auskunft, Aktenvorlage
und Zugang zu öffentlichen Einrichtungen*

(1) Anfragen von Mitgliedern des Landtages hat die Landesregierung im Landtag und in seinen Ausschüssen nach bestem Wissen unverzüglich und vollständig zu beantworten.

(2) ¹Die Landesregierung hat, wenn es mindestens ein Fünftel der Ausschußmitglieder verlangt, zum Gegenstand einer Ausschußsitzung Akten unverzüglich und vollständig vorzulegen und Zugang zu öffentlichen Einrichtungen zu gewähren. ²Für Akten und Einrichtungen, die nicht in der Hand des Landes sind, gilt dies, soweit das Land die Vorlage oder den Zugang verlangen kann.

(3) ¹Die Landesregierung braucht dem Verlangen nicht zu entsprechen, soweit dadurch die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Landesregierung wesentlich beeinträchtigt würden oder zu befürchten ist, daß durch das Bekanntwerden von Tatsachen dem Wohl des Landes oder des Bundes Nachteile zugefügt oder schutzwürdige Interessen Dritter verletzt werden. ²Die Entscheidung ist zu begründen.

(4) Näheres kann ein Gesetz regeln.“

Auf Artikel 24 Abs. 1 NV kann ein Online-Zugriff auf Haushaltsdaten nach Auffassung der Landesregierung aus mehreren Gründen nicht gestützt werden. Zunächst sei nach Darstellung der Vertreterin der Staatskanzlei zweifelhaft, ob es sich bei einer Online-Recherche um eine Anfrage handeln könne. Dies sei allenfalls dann zu bejahen, wenn die Möglichkeit bestehe, die Daten mit Hilfe von Suchbegriffen abzufragen. Die Voraussetzung „im Landtag und in seine Ausschüssen“ deute darauf hin, dass die Bestimmung darauf abziele, die Anfragen und die Antworten der Landesregierung parlamentsöffentlich zugänglich zu machen. Dies sei bei der Online-Abfrage nicht der Fall, da die Weitergabe der erhobenen Daten im Ermessen der bzw. des jeweiligen Abgeordneten liege. Schließlich sei „Antwort der Landesregierung“ so zu verstehen, dass die Landesregierung als Kollegialorgan die Gelegenheit zur Meinungsbildung gehabt haben müsse.

Zu Artikel 24 Abs. 2 NV machte die Vertreterin der Staatskanzlei deutlich, grundsätzlich sei es unproblematisch, den Begriff der Aktenvorlage auf elektronische Dateien zu beziehen. Auch das Merkmal, dass es sich um den „Gegenstand einer Ausschußsitzung“ handeln müsse, könne bei weiter Auslegung und unter Berücksichtigung der Empfehlung der Kommission für ein Selbstbefassungsrecht der Ausschüssen unter Umständen als erfüllt angesehen werden. Schwierigkeiten ergäben sich aber aus der Tatsache, dass nur ein Fünftel der Ausschußmitglieder und nicht ein einzelnes Landtagsmitglied ein Aktenvorlagebegehren äußern könne und daraus, dass die Landesregierung die Akten unverzüglich und vollständig vorzulegen habe.

Dies beinhalte Prüf- und Sichtsrechte der Landesregierung, die sie bei einem Online-Zugriff aus der Natur der Sache nicht wahrnehmen könne, da sie im Regelfall keine Kenntnis von der Abfrage habe.

Bezüglich Artikel 24 Abs. 3 Satz 1 NV sei zu bedenken, dass die Landesregierung bei einer Online-Abfrage ihr dort enthaltenes Prüfungsrecht, ob der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung berührt sei, nicht ausüben bzw. der bestehenden Prüfungspflicht, ob schutzwürdige Interessen Dritter zu wahren seien, nicht nachkommen könne. Der Wortlaut der Bestimmungen und die Gesetzesmaterialien zur Niedersächsischen Verfassung ließen aus Sicht der Landesregierung keinen Raum für eine großzügige Auslegung und analoge Anwendung der Vorschriften mit der Begründung, der Verfassungsgeber habe bestimmte Fallkonstellationen seinerzeit nicht bedacht. Da in Artikel 25 NV, der Unterrichtspflichten der Landesregierung für bestimmte Bereiche festschreibe, die Übermittlung der Daten zum Haushaltsvollzug nicht enthalten sei und die Regelung im Übrigen auf Artikel 24 Abs. 3 Satz 1 NV verweise, ergebe sich auch hieraus jedenfalls keine verfassungsrechtliche Verpflichtung der Landesregierung, den Abgeordneten einen permanenten Online-Zugriff auf Haushaltsdaten entsprechend den in der Enquete-Kommission formulierten Vorstellungen zu eröffnen.

Der Vertreter des Finanzministeriums lege dar, unter welchen Voraussetzungen aus Sicht der Landesregierung gleichwohl der mit dem Wunsch der Kommissionsmitglieder verfolgte Absicht Rechnung getragen werden könnte. Er verwies zunächst darauf, dass es technisch kein Problem sei, während des Haushaltsvollzugs vielfältige Auswertungen der Ist-Daten vorzunehmen und auf diese Weise einen Einblick in den Haushaltsvollzug zu gestatten. Dabei seien verschiedene Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Es sei aber zu bedenken, dass der zu einem beliebigen Zeitpunkt erhobene Datenbestand als eine Momentaufnahme anzusehen sei, die der Interpretation bedürfe. Ohne die entsprechenden Hintergrundinformationen, die einen Nutzer zum Beispiel in die Lage versetzen, zu beurteilen, ob möglicherweise Fehlbuchungen vorlägen, seien die Daten nicht interpretierbar. Darüber hinaus sei der zu einem bestimmten Zeitpunkt abgerufene Datenbestand nicht rekonstruierbar. Das bedeute, dass Fragen von Abgeordneten zu einem Abfrageergebnis nicht verlässlich beantwortet werden könnten, da nicht nachvollziehbar sei, von welchem Datenbestand ausgegangen werde.

Daher vertrete das Finanzministerium die Auffassung, die Daten seien als noch nicht abgeschlossener Vorgang zu behandeln und damit dem durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geschützten exekutiven Kernbereich zuzurechnen, solange noch kein Abschluss erfolgt sei. Dabei könne es sich auch um einen Monats- oder Quartalsabschluss handeln. Aus Sicht der Landesregierung könnte auf dieser Basis im Rahmen der Einführung neuer Steuerungsinstrumente ein Berichtswesen aufgebaut werden, das die Diskussion eindeutig interpretierbarer Haushaltsdaten zulasse. Dabei seien unter Umständen bei einzelnen Titeln, beispielsweise im Zuwendungs- und Beihilfebereich, datenschutzrechtliche Aspekte zu beachten.

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen empfiehlt die Enquete-Kommission nicht, den Abgeordneten des Niedersächsischen Landtages einen jederzeitigen Zugriff auf die Ist-Daten des Haushalts zu ermöglichen. Als einen Schritt in die richtige Richtung begrüßt sie die Absicht der Landesregierung, ein Berichtswesen auf der Grundlage interpretierter Monats- oder Quartalsabschlüsse aufzubauen. Die Enquete-Kommission sieht hierin keine Vermehrung der Rechte der Mitglieder des Landtages, sondern lediglich eine notwendige Kompensation des Verlusts von Kontrollmöglichkeiten, die im Zusammenhang mit der Einführung neuer Steuerungsinstrumente entfallen.

Die Enquete-Kommission stimmt im Übrigen dem Vertreter der Landesregierung darin zu, dass in einem mehrjährigen Diskussionsprozess zwischen Landesregierung und Parlament ein den Bedürfnissen des Parlaments entsprechendes Controlling-Konzept entwickelt werden muss.

bb) Zwischenberichtspflichten über den Haushaltsvollzug bei mehr als einjährigen Haushaltsplänen (in diesem Zusammenhang: in welchem Umfang sind mehrjährige Haushaltspläne zulässig?)

Im Zusammenhang mit der unter Doppelbuchstabe aa dargelegten Erörterung, durch welche Maßnahmen geringere Kontrollmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Einführung neuer Steuerungsinstrumente aufgefangen werden können, hat die Enquete-Kommission auch die Zulässigkeit mehrjähriger Haushaltspläne und einen damit unter Umständen verbundenen Verlust an Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten untersucht.

Ein der Kommission als Sachverständiger angehörendes Mitglied legte dar, dass es neben der in der Verfassung festgelegten Pflicht der Landesregierung zur Rechnungslegung im Laufe des nächsten Haushaltsjahres⁸⁶ eine Reihe weiterer Berichtspflichten gebe. Das Parlament und insbesondere der Ausschuss für Haushalt und Finanzen hätten es in der Hand, zu entscheiden, zu welchen Gegenständen und wie häufig die Landesregierung zu berichten habe. Durch das unter Buchst. aa dargestellte in Aussicht genommene Berichtswesen seien regelmäßige Unterrichtsmöglichkeiten eröffnet, um dem Landtag die Ausübung seiner Kontrollfunktion zu erleichtern.

Aus seiner Sicht sei unstrittig, so der Sachverständige weiter, dass Doppelhaushalte zulässig und mit der Verfassung vereinbar seien. Auch wenn keine Verfassungsbestimmung Haushalte untersage, die mehr als zwei Jahre umfassen, gebe es mehrere Anhaltspunkte dafür, drei-, vier- oder gar fünfjährige Haushalte zumindest als verfassungsrechtlich bedenklich anzusehen, da sich verschiedene haushaltsrechtliche Bestimmungen nicht einhalten ließen. So lässt sich zum Beispiel oftmals bei der Aufstellung des Haushaltsplans nicht mehrere Jahre im Voraus absehen, ob eine Ausgabe zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig⁸⁷ ist und nicht sicher-

⁸⁶ Artikel 69 NV.

⁸⁷ § 6 LHO.

stellen, dass die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit⁸⁸ eingehalten werden. Auch aus der gesetzlich vorgesehenen Mittelfristigen Finanzplanung⁸⁹ (MIPLA) werde deutlich, dass auch der Gesetzgeber davon ausgehe, dass über einen mehr als zweijährigen Zeitraum lediglich eine Planung und kein verbindlicher Haushaltsplan als Teil des Haushaltsgesetzes möglich sei.

Dem Parlament bleibe es darüber hinaus unbenommen, die Landesregierung aufzufordern, einen nur für ein Jahr geltenden Haushaltsplan vorzulegen. Dieser - allerdings mehrheitlich zu beschließenden - Forderung habe das Parlament nachzukommen.

⁸⁸ § 7 LHO.

⁸⁹ siehe § 31 Abs. 1 LHO.

IV. Zu Abschnitt 1.2 des Einsetzungsbeschlusses - Spiegelstrich 2: Verfassungsrechtliche Grenzen der Verlagerung originärer (Mit-)Entscheidungskompetenzen des Landtages auf Kommissionen, Beiräte, Stiftungen oder privatrechtliche Organisationsformen

1. Stiftungen

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Einrichtung von Stiftungen (des privaten wie auch des öffentlichen Rechts) auf Einzelfälle zu beschränken. Unabhängig von der Rechtsform als Stiftung des privaten oder des öffentlichen Rechts hat die Einrichtung einer Stiftung durch das Land zur Folge, dass Einfluss- und Entscheidungsmöglichkeiten des Landes und damit verbunden Kontrollmöglichkeiten des Parlaments - auch in finanzieller Hinsicht - verloren gehen.

a) Stiftungen privaten Rechts

Im Land Niedersachsen existieren zwölf vom Land gegründete privatrechtliche Stiftungen, davon acht, bei denen allein das Land Stifter ist⁹⁰, und weitere vier, bei denen Mitstifter hinzugetreten sind⁹¹.

Die Enquete-Kommission teilt im Grundsatz die Bedenken, die der Vertreter des Landesrechnungshofs vorgetragen hat. Danach stellt sich die Problematik der aus öffentlichen Haushaltsmitteln gebildeten privatrechtlichen Stiftungen wie folgt dar:

Hinter der Idee der Stiftung des privaten Rechts steht der tragende Rechtsgrundsatz, dass die einmal errichtete und mit einem Vermögen ausgestattete Stiftung dem Zugriff des Stifters auf Ewigkeit entzogen ist (§ 87 BGB). Dies muss auch das Land als Stifter und damit auch sein Parlament gegen sich gelten lassen.

Damit kommt das Land mit zwei grundlegenden Prinzipien, nämlich denen des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes und des Demokratieprinzips, in Konflikt:

Das Wirtschaftlichkeitsprinzip ist insbesondere dann berührt, wenn das Parlament die Stiftung, wie es das Stiftungsrecht im Grundsatz vorsieht, mit einem gehörigen Stiftungskapital in einer solchen Höhe ausstattet, dass die Stiftung allein aus den Erträgen ihre Aufgabe erfüllen kann. Bei der gegenwärtigen ständigen Notwendigkeit, Kredite zum Ausgleich des Landeshaushalts aufzunehmen, ist ein solches Handeln unwirtschaftlich. Denn die vom Land aufgenommenen Kredite müssen höher verzinst werden, als die Stiftung Erträge aus dem zur Verfügung gestellten Kapital erwirtschaften kann. Dass es sich hierbei nicht um eine hauswirtschaftliche Bagatelle handelt, ergibt sich ohne weiteres, wenn man sich folgendes vor Augen führt: Um eine einzige größere Hochschule als

⁹⁰ Stiftung Familie in Not (1978), Stiftung des Landes Niedersachsen für berufliche Rehabilitation Behinderter (1978), Resozialisierungsfonds beim Niedersächsischen Justizministerium (1979), Stiftung Niedersachsen (1986), Niedersächsische Umweltstiftung (1989), Kinder von Tschernobyl - Stiftung des Landes Niedersachsen (1992), Niedersächsische Lottostiftung (1993), Niedersächsische Wattenmeer-Stiftung (1994).

⁹¹ Volkswagen-Stiftung (1961), Barkenhoff-Stiftung (1981), Kulturstiftung der Länder (1988), Hanse-Wissenschaftskolleg (1995).

Stiftung betreiben zu können, bedarf es finanzieller Mittel in der Größenordnung, wie sie die gesamte Bertelsmann-Stiftung zur Verfügung hat.

Meist verzichtet jedoch das Land darauf, die Stiftung mit einem derartig großen Kapitalstock auszustatten. Stattdessen verpflichtet es sich, dauernde Zustiftungen zuzusagen, um so die Stiftung arbeitsfähig zu erhalten. In derartigen Fällen hat die Landesregierung die Auffassung vertreten, das Parlament sei verpflichtet, die mit dem Stiftungsgeschäft zugesagten Zustiftungen auf unbeschränkte Dauer zu bedienen. Der Vertreter des Landesrechnungshofs hat darauf hingewiesen, dass die Landesregierung dies auch vertreten müsse, weil die Stiftung privaten Rechts sonst eine entscheidende rechtliche Voraussetzung ihrer Zulässigkeit nicht erfüllen könnte, nämlich, dass sie unabhängig vom Willen des Stifters auf Dauer angelegt sei.

Der Vertreter des Landesrechnungshofs hat weiter darauf hingewiesen, dass - in der zweiten Variante evident, aber auch in der ersten Variante angelegt - hierin ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip liege. In beiden Fällen seien sowohl das bestehende Parlament als auch zukünftige Parlamente daran gehindert, die in der Stiftung gebundenen Mittel beziehungsweise die geschuldeten Zustiftungen in eine erneute Abwägung einzu beziehen, ob die Prioritäten hinsichtlich der verschiedenen Ausgabenposten neu gesetzt werden sollten. Insbesondere in Zeiten knapper Haushaltsmittel verabsolutiere dies den Mittelbedarf der Stiftungen, während die Verwaltung und andere Empfänger von Leistungen unter Umständen einschneidende Sparmaßnahmen hinnehmen müssten. Die Gründung von Stiftungen des privaten Rechts widerspreche damit dem Wesen des Demokratieprinzips als Herrschaft auf Zeit. Einer gegenwärtigen politischen Mehrheit werde auf diesem Wege ermöglicht, ein ihr wichtiges politisches Ziel auf unbegrenzte Dauer und unwiderruflich zu verwirklichen, auch wenn spätere politische Mehrheiten diese Zielsetzung überhaupt nicht teilen.

b) Stiftungen des öffentlichen Rechts

Stiftungen des öffentlichen Rechts⁹² sind juristische Personen des öffentlichen Rechts. Es handelt sich um - i. d. R. historisch entstandene - Zusammenfassungen von Vermögenswerten innerhalb der Staatsverwaltung. Sie sind neben den Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts Teil der mittelbaren Staatsverwaltung.

Auch in Bezug auf die Stiftungen des öffentlichen Rechts hat der Vertreter des Landesrechnungshofs eingewandt, dass sie sich in ihrem strukturellen Ansatz nur bedingt mit dem demokratischen Gedanken der Herrschaft auf Zeit verträgen. Denn auch wenn eine solche Stiftung nur durch Gesetz, d. h. also durch Parlamentsakt, errichtet werden könne, so sei sie doch, wenn man die Rechtsform ernst nehme, „auf Ewigkeit angelegt“ und in ihrem Substanzwert zu erhalten. Dem Strukturprinzip der Stiftung widerspreche allerdings, dass die Stiftung öffentlichen Rechts durch Gesetz jederzeit auch wieder aufgelöst werden könne. Folglich spreche vieles dafür, dass die so genannte öffentlich-rechtliche

⁹² Zum Beispiel der Allgemeine Hannoversche Klosterfonds, der Hospitalfonds Sankt Benedikti in Lüneburg, Domstrukturfonds Verden, Stift Ilfeld, Braunschweigischer Vereinigter Kloster- und Studienfonds, Braunschweig-Stiftung, Redensche Stiftung, Studentenwerke in Braunschweig, Clausthal, Göttingen, Hannover und Oldenburg.

Stiftung in der Sache in Wahrheit nichts anderes sei als eine spezielle Ausprägung der öffentlich-rechtlichen Anstalten, nämlich eine Zusammenfassung materieller und personeller Ressourcen zur Erfüllung eines bestimmten öffentlichen Zwecks.

Dies gelte erst recht dann, wenn den öffentlich-rechtlichen Stiftungen kein echtes Stiftungsvermögen zugewendet werde, sondern sie vielmehr über jährliche Zustiftungen oder sonstige Zahlungen des Staates Kostgänger des Staates seien - eine solche Gestaltung sei offenbar im Hinblick auf die Hochschulen in der Diskussion. Bei einer derartigen Ausgestaltung befinde man sich in dem gewohnten Rahmen des Haushaltsbewilligungsrechts des Landtages: Innerhalb des für die Stiftung vorgesehenen Aufgabenbereichs setze der Landtag immer wieder neu einen Rahmen für die Tätigkeit der Stiftung und könne nach den üblichen Maßstäben steuernden und kontrollierenden Einfluss nehmen. Auch dies sei aber nicht ohne Probleme: Es sei nämlich jeweils zu entscheiden, ob diese öffentlich-rechtlichen Stiftungen einen Rechtsanspruch auf finanzielle Leistungen, also eine Finanzhilfe, erhalten sollen. Sei dies der Fall, so könne und müsse der Landtag entscheiden, nach welchen Kennzahlen sich die Höhe des jeweiligen Rechtsanspruchs bemesse, und dann sei es auch passend und rechtlich unproblematisch, die durch Artikel 57 Abs. 5 NV zwingend vorgeschriebene Staatsaufsicht auf eine Rechtsaufsicht zu beschränken. Sollen die Stiftungen aber über Zuwendungen im Sinne der §§ 23, 44 der Landeshaushaltsordnung finanziert werden, sei einerseits der Gewaltenteilungsgrundsatz zu beachten, was dazu führe, dass Parlament und Landesregierung in einem abgestuften System die strategischen Ziele setzen und diese definieren müssen, wobei sich der Landtag auf seine politische Aufgabe besinnen müsse und nicht zu stark in den Verwaltungsvollzug eingreifen dürfe; andererseits lege eine solche Mittelvergabe im Einzelfall nahe, die Kontrolle der Stiftungen im Wege der Fachaufsicht vorzunehmen, was wiederum dem Stiftungsgedanken widerspreche.

- c) Angesichts dieser strukturellen Inkompatibilität zwischen den Anliegen einer Stiftung und den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und der demokratischen Kontrolle hält die Enquete-Kommission es nur in besonders gelagerten Einzelfällen für sachgerecht, staatliches Handeln in der Form von Stiftungen zu betreiben.

2. Auslagerung staatlichen Handelns in andere privatrechtliche Organisationsformen

Die von der Enquete-Kommission soeben in Bezug auf Stiftungen geäußerten Bedenken greifen in gleicher Weise, wenn die Ausgliederung staatlicher Aufgabenwahrnehmung durch Übertragung auf andere privatrechtliche organisierte Rechtssubjekte (Vereine, Gesellschaften) erfolgt.

Artikel 56 Abs. 1 NV bestimmt, dass das Land seine Verwaltung „durch die Landesregierung und die ihnen nachgeordneten Behörden“ ausübt. Zwar ist die Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf private Institutionen dadurch nicht ausgeschlossen. Verwaltungstätigkeiten wurden seit jeher auch in privatrechtlichen Formen wahrgenommen. Artikel 56 Abs. 1 NV stellt aber jedenfalls klar, dass zwischen der Ausführung der öffentlichen Aufgaben durch die Staatsverwaltung und der Ausführung dieser Aufgaben durch

Private das Verhältnis von Regel und Ausnahmen bestehen muss⁹³. Das hat zur Folge, dass für die Abgabe von Verwaltungsaufgaben an Private ein besonderer sachlicher Grund vorliegen muss.

Dass dies auch in Zukunft nicht anders sein darf, ergibt sich gerade aus den beiden für das Parlament wesentlichen Nachteilen derartiger Ausgliederungen:

- Die Errichtung privatrechtlich organisierter Träger öffentlicher Verwaltung mit erheblichem zukünftigen Finanzierungsbedarf beeinträchtigt das Mittelbewilligungsrecht des Landtages für nachfolgende Haushaltsjahre, weil - je nach Fallgestaltung - eine politische, faktische und rechtliche Bindung eintritt.
- Die Auslagerung von Verwaltungsaufgaben auf privatrechtlich organisierte Verwaltungsträger ist grundsätzlich geeignet, ministerialfreie, d. h. der parlamentarischen Kontrolle der Regierung und der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung entzogene Räume zu schaffen. Angelegenheiten von politischem Gewicht müssen deshalb stets der uneingeschränkten Regierungsverantwortung überlassen bleiben.

3. Kompensation des Kontrollverlustes durch Entsendung von Abgeordneten in die Leitungsgremien?

Die Enquete-Kommission hat bereits darauf hingewiesen, dass die Einrichtung einer Stiftung privaten Rechts wie auch jegliche andere Auslagerung staatlichen Handelns in privatrechtliche Organisationsformen mit einem Verlust von Kontroll-, Einfluss- und Entscheidungsmöglichkeiten für das Parlament verbunden ist. Das betrifft insbesondere auch die Frage der finanziellen Dispositionsmöglichkeiten. Dieser Verlust kann durch die Entsendung von Parlamentariern in Kontroll- und Aufsichtsgremien der Stiftungen oder vergleichbare Gremien anderer privatrechtlicher Organisationen lediglich kaschiert, nicht aber korrigiert werden. Abgesehen davon, dass sich für die betroffenen Personen Haftungsrisiken auftun, die ihrer Funktion als „Vertrauensleuten“ des Parlaments nicht adäquat sind, ergeben sich sowohl aus der Auswahl solcher Vertrauenspersonen als auch aus den Problemen bei der Vermittlung der von ihnen gewonnenen Erkenntnisse an das gesamte Parlament Zweifel, ob die Kompensation auch nur teilweise erreicht werden könnte. Die Vermutung liegt nicht allzu fern, dass sich insbesondere die parlamentarischen Minderheiten, die nicht selbst in den fraglichen Gremien repräsentiert sind, nicht adäquat einbezogen fühlen werden.

Hat die Enquete-Kommission nach alledem Zweifel daran, ob durch die Entsendung von „Vertrauensleuten“ des Parlaments in die Gremien von Stiftungen und anderen privatrechtlich organisierten Institutionen des Landes parlamentarische Kontrolle ausgeübt werden kann, so kann es gleichwohl aus Gründen der Repräsentation des Parlaments sinnvoll sein, die Aufsichts- und Kontrollgremien einer der genannten Institutionen auch

⁹³ Dementsprechend bestimmt § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO, das sich das Land an der Gründung eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder an einem bestehenden Unternehmen in einer solchen Rechtsform nur beteiligen soll, wenn ein wichtiges Interesse des Landes vorliegt und sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt.

mit Parlamentariern zu besetzen. Wie die Stiftung „Opferschutz“ zeigt, kann darin ein sinnvoller Beitrag liegen, für die Öffentlichkeit deutlich zu machen, dass sich das Parlament selbst in besonderer Weise mit einem Anliegen identifiziert.

4. Einrichtung von Kommissionen und Beiräten

Originäre Rechte des Parlamentes werden durch Kommissionen oder Beiräte, die die Exekutive einrichtet, i. d. R. nicht beeinträchtigt. Eine gewisse Zurücknahme der Gesetzgebungskompetenz des Parlaments zugunsten der „Normsetzung“ von Kommissionen oder Beiräte tritt dann ein, wenn sich der Landtag als Gesetzgeber auf fachliche Normen bezieht, die diese Kommissionen oder Beiräte zu entwickeln haben, weil sie über einen speziellen, sonst nicht verfügbaren Sachverstand verfügen (Entwicklung technischer Normen). Dies ist aber regelmäßig hinzunehmen, wenn das Parlament jedenfalls den Zustand umschreibt, der durch die technischen Normen konkretisiert werden soll. In einem solchen Falle ist es regelmäßig - zu Recht - sogar als unproblematisch angesehen worden, wenn der Gesetzgeber an die fachlichen Anschauungen der entsprechenden Fachkreise anknüpft. So sind zum Beispiel Anlagen für die Versorgung mit Trink- oder Brauchwasser, die dem allgemeinen Gebrauch dienen, nach § 145 des Niedersächsischen Wassergesetzes nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik zu errichten und zu betreiben. Diese allgemein anerkannten Regeln der Technik werden nicht vom Gesetzgeber bestimmt, sondern sind die Summe der Prinzipien und Lösungen, die in der praktischen Anwendung erprobt und bewährt sind und sich in den einschlägigen Fachkreisen durchgesetzt haben⁹⁴.

Hinsichtlich der Kommissionen oder Beiräte, die lediglich die Exekutive in ihren Entschlüssen beraten, wird auf die Ausführungen zu Nummer 1.2 des Einsetzungsbeschlusses - Spiegelstrich 3 - verwiesen.

⁹⁴ BVerfG in der Entscheidung vom 08.08.1978, BVerfGE 49, 135.

**V. Zu Abschnitt 1.2 des Einsetzungsbeschlusses - Spiegelstrich 3:
Stärkung der Kontrollfunktion des Landtages im Hinblick auf die steigende Bedeutung von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen sowie von - in der Verfassung nicht geregelter - Beratungs- und Entscheidungsgremien (zum Beispiel den Ministerpräsidentenkonferenzen, „Kamingesprächen“, Fachministerkonferenzen oder dem Bündnis für Arbeit)**

Eine der wesentlichen Aufgaben des Landtages ist es, „die vollziehende Gewalt nach Maßgabe dieser Verfassung zu überwachen“ (Artikel 7 Satz 2 NV).

1. Die Enquete-Kommission verweist zunächst darauf, dass es mit der Einfügung des Artikels 24 in die Niedersächsische Verfassung vom 19. Mai 1993 (Nds. GVBl. S. 107), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. November 1997 (Nds. GVBl. S. 480), bereits eine gegenüber der zuvor gültigen Verfassungslage einschneidende Verbesserung des Kontrollinstrumentariums des Landtages gegeben hat.

War zuvor das parlamentarische Fragerecht - lediglich - dem Verfassungsgewohnheitsrecht zugeordnet und streitig, ob dem Fragerecht auch eine Auskunftspflicht der Landesregierung zugeordnet sei⁹⁵, stellt Artikel 24 Abs. 1 NV nun klar, dass die Landesregierung im Landtag und in seinen Ausschüssen Anfragen von Mitgliedern des Landtages (mit den sich aus Artikel 24 Abs. 3 NV ergebenden Einschränkungen) „nach bestem Wissen unverzüglich und vollständig zu beantworten“ hat.

Das Fragerecht und die Pflicht zur wahrheitsgemäßen Antwort bezieht sich selbstverständlich im Grundsatz auch auf die Vorbereitung und den Abschluss von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen sowie die Verhandlungen in den angesprochenen informellen Beratungs- und Entscheidungsgremien. Je nach den Umständen des Einzelfalles mag es dabei allerdings Situationen geben, in denen die Landesregierung dem Auskunftsverlangen zu Recht nicht entspricht, weil „dadurch die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Landesregierung wesentlich beeinträchtigt würden oder zu befürchten ist, dass durch das Bekanntwerden von Tatsachen dem Wohl des Landes oder des Bundes Nachteile zugefügt oder schutzwürdige Interessen Dritter verletzt werden.“ (Artikel 24 Abs. 3 Satz 1 NV).

2. Sind die aus Artikel 24 NV folgenden Rechte jeweils davon abhängig, dass Mitglieder des Landtages sie geltend machen (Auskunftsverlangen auch einzelner Mitglieder des Landtages - Artikel 24 Abs. 1 NV -, auf Aktenvorlage oder Zugang zu öffentlichen Einrichtungen gerichtete Verlangen von mindestens einem Fünftel der Ausschussmitglieder zu dem Gegenstand einer Ausschusssitzung - Artikel 24 Abs. 2 NV -), verpflichtet Artikel 25 NV die Landesregierung, den Landtag von Amts wegen „über die Vorbereitung von Gesetzen sowie über Grundsatzfragen der Landesplanung, der Standortplanung und Durchführung von Großvorhaben frühzeitig und vollständig zu unterrichten. Das Gleiche gilt, soweit es um Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung geht, für die Vorbereitung von Verordnungen, für die

⁹⁵ Siehe *Hageböling*, Niedersächsische Verfassung, Artikel 24 Anm. 2, *Rebe* in: Korte/Rebe, Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, 2. Aufl. 1986, S. 147 ff.

Mitwirkung im Bundesrat sowie für die Zusammenarbeit mit dem Bund, den Ländern, anderen Staaten, der Europäischen Gemeinschaft und deren Organen.“ (Artikel 25 Abs. 1 NV).

Diese Unterrichtungspflicht, die ebenfalls unter dem Vorbehalt des Artikels 24 Abs. 3 Satz 1 NV steht, hatte in der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung keine Entsprechung; sie ist bereits eine Reaktion auf die in den genannten Bereichen eingetretene Verlagerung von Gestaltungs- und Mitwirkungsbefugnissen von den Länderparlamenten auf die Landesregierungen. In der Unterrichtungspflicht nach Artikel 25 NV, einer „Bringschuld“ der Landesregierung, sah der Sonderausschuss „Niedersächsische Verfassung“ „gleichsam die Krönung der Parlamentsreform“⁹⁶. Die Unterrichtungspflicht soll die Beteiligung des Landtages in solchen Angelegenheiten sicherstellen, die nicht lediglich laufende Verwaltung und reiner Gesetzesvollzug sind, sondern Richtungsbestimmungen des Staates betreffen, z. B. bei Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die von grundsätzlicher Bedeutung für das Land sind⁹⁷.

Gerade im Hinblick auf die hier in Rede stehenden vorbereitenden und gestaltenden Tätigkeiten der Exekutive in wichtigen Angelegenheiten des Landes ist wichtig, welcher Inhalt der Unterrichtungspflicht der Landesregierung beigemessen wird: Ohne gesonderte Anfrage ist der Landtag so frühzeitig und vollständig zu unterrichten, dass er die Möglichkeit hat, sich noch rechtzeitig in die politischen Entscheidungsprozesse einschalten, seinen Willen bilden und zum Ausdruck bringen, gestalterisch Einfluss nehmen und wirksame Kontrolle ausüben zu können⁹⁸.

Das prägt insbesondere im Hinblick auf Staatsverträge einen Ablauf vor, der sich idealtypisch wie folgt gestalten könnte:

1. Information des Landtages über die Aufnahme von Verhandlungen über den Abschluss eines Staatsvertrages und über seinen Gegenstand.
2. Mit dem Vertragspartner Kabinettsbehandlung nach Abschluss der Verhandlungen.
3. Unterrichtung des Landtages, auch über die Zustimmung des Kabinetts.
4. Nach angemessener Frist Unterzeichnung des Staatsvertrages durch den Ministerpräsidenten mit dem Vorbehalt der Zustimmung zum Vertrag durch den Landtag. Im Falle des Artikels 35 Abs. 2 NV Fortsetzung des Verfahrens.
5. Kabinettsbeschluss über die Einbringung des Zustimmungsgesetzes.
6. Verabschiedung des Zustimmungsgesetzes durch den Landtag.
7. Veröffentlichung des Gesetzes.
8. Unterzeichnung der Ratifizierungsurkunde durch den Ministerpräsidenten.

Die Enquete-Kommission gibt zu erwägen, die Verfahrensabläufe innerhalb des Landtages so zu optimieren, dass die Unterrichtung über die Vorbereitung von Staatsverträgen regelmäßig nicht nur den Fraktionen (allgemein), sondern insbeson-

⁹⁶ Schriftlicher Bericht, LT-Drs. 12/5840, S. 19, Materialienband, I S. 447.

⁹⁷ Siehe hierzu ausführlich *Hagebölling*, Niedersächsische Verfassung, Artikel 25 Anm. 1.

⁹⁸ *Hagebölling*, Niedersächsische Verfassung, Artikel 25 Anm. 2.

dere auch den in ihren Sachgebieten betroffenen Ausschüssen bekannt gemacht wird. Sie erhalten auf diese Weise unmittelbar Gelegenheit, ggf. Änderungsvorstellungen zu entwickeln und zur Geltung zu bringen.

Die Unterrichtspflicht der Landesregierung nach Artikel 25 NV kann sich im Einzelfall auch auf Verwaltungsabkommen und Abreden in den genannten informellen Gremien beziehen, wenn die Voraussetzungen des Artikels 25 NV vorliegen, also Grundsatzfragen der Landesplanung, der Standortplanung und Durchführung von Großvorhaben berührt sind, Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung behandelt worden sind oder ein weiterer Fall des Artikels 25 Abs. 1 Satz 2 NV gegeben ist.

3. Die Enquete-Kommission sieht über die sich aus Artikel 25 NV ergebenden Unterrichtspflichten der Landesregierung hinaus keinen Raum für eine zusätzliche Kontrollbefugnis des Landtages. Die Tätigkeit informeller Gremien (Ministerpräsidentenkonferenzen, so genannte Kamingespräche, Fachministerkonferenzen, Bündnis für Arbeit, andere beratende Gremien und Kommissionen) erschöpft sich in der Regel in einem allgemeinen Erfahrungsaustausch, in der Abstimmung untereinander sowie der Erörterung von Fragen, die für die Länder insgesamt von Bedeutung sind oder das Verhältnis der Länder zum Bund betreffen - es handelt sich in der Anlage um institutionalisierte Gelegenheiten zum „brainstorming“. Entscheidungen werden hier im Allgemeinen ebenso wenig getroffen, wie etwa auch in den Konferenzen der Fraktionsvorsitzenden oder der Landtagspräsidenten. Verlassen die Inhalte dieser Gespräche den Bereich reinen Erfahrungsaustausches oder sollen ihre Ergebnisse in Vollzugshandeln umgesetzt werden, so bieten die vorhandenen Kontrollmöglichkeiten und Einwirkungsrechte des Landtages eine ausreichende Gewähr, parlamentsfreie Räume nicht entstehen zu lassen.

Es liegt also allein in der Entscheidungsgewalt der Landesregierung bzw. ihrer nachgeordneten Behörden, ob sie das Bedürfnis sieht, sich durch herangezogene Einzelpersonen, Beiräte oder Kommissionen beraten zu lassen. Das gleiche Recht steht dem Landtag für seinen Verantwortungsbereich zu - zu einem Teil sind die Instrumente hier sogar institutionalisiert (parlamentarische Untersuchungsausschüsse/Enquete-Kommissionen).

Gleichwohl darf die Heranziehung externen Wissens und externer Diskussionsfähigkeit nicht dazu führen, die Verantwortung für die letztlich zu treffenden Wertungen und Entscheidungen auf Dritte zu verlagern. Aus der Sicht der Enquete-Kommission dient es weder dem Ansehen einer Regierung noch dem Ansehen des Parlaments, wenn in der Öffentlichkeit der Eindruck entsteht, einem Gremium würde nicht nur die Aufgabe der Beratung, sondern darüber hinaus auch die - zumindest moralisch-ethische - Last der Entscheidung übertragen. Von einem Parlament, das am Beginn des 21. Jahrhunderts als würdiger Repräsentant und Sprecher seines Staatsvolkes wahrgenommen werden will, erwartet die Enquete-Kommission, dass es sich - jedenfalls in den gesellschaftlichen und ethischen Grundfragen seines Entscheidungsbereichs - eine eigenständige Position erarbeitet und diese deutlich sichtbar vertritt.