

Mitteilung des Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft

Föderalismus-Konvent der Präsidentinnen und Präsidenten und der Fraktionsvorsitzenden der deutschen Landesparlamente am 31. März 2003 in Lübeck

Am 4. Juni 2002 hat die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente beschlossen, eine gemeinsame Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten und der Fraktionsvorsitzenden der Landesparlamente einzuberufen.

Ziel des Konvents ist es, eine gemeinsame Position der deutschen Landesparlamente zur Fortentwicklung des Föderalismus als politisches Modell, zur Festigung der Stellung der Länder und zur Stärkung der Landesparlamente zu formulieren.

Der Resolutionsentwurf in Anlage 1 gibt den Stand nach der letzten Arbeitsgruppensitzung der Landtagspräsidentenkonferenz und der Fraktionsvorsitzendenkonferenzen vom 16. Dezember 2002 wieder. Nach Diskussion in der Präsidentenkonferenz am 29. Januar 2003 schlägt Baden-Württemberg vor, den Resolutionsentwurf um einen Teil zur Fortführung des Konventprozesses zu ergänzen (Anlage 2).

Für die weitere Vorbereitung ist vorgesehen, dass Änderungsanträge zu dem vorgelegten Resolutionsentwurf bis zum 28. Februar 2003 vorgelegt werden können. Der abschließende Resolutionsentwurf für den Konvent soll auf einer Arbeitsgruppensitzung der Landtagspräsidenten und der Vertreter der Landtagsfraktionen am 14. März 2003 besprochen werden.

Christian Weber

**Bekennnis zum Föderalismus und zur Subsidiarität
– Landesparlamente stärken!**

**Resolution
der Präsidentinnen und Präsidenten und der Fraktionsvorsitzenden der deut-
schen Landesparlamente**

**angenommen auf dem Ersten Föderalismuskonvent
am 31. März 2003 in der Hansestadt Lübeck**

I. Das bewährte Modell des Föderalismus in Deutschland fortentwickeln

1. Die deutschen Landesparlamente sind der Auffassung, dass die verfassungsrechtliche Grundentscheidung für den Föderalismus in Deutschland nichts von ihrer zukunftsweisenden Bedeutung eingebüßt hat. Sie setzen sich für eine Stärkung des Föderalismus ein, weil er sich als politisches Modell bewährt hat.

Der Föderalismus in Deutschland ist gekennzeichnet von gemeinsamer Verantwortung für das Ganze, von Solidarität und der Vielfalt der Länder mit ihrer unterschiedlichen Geschichte, Kultur, Gebietsstruktur und Bevölkerungszahl. Föderalismus ermöglicht den Ländern, eigene Wege der Aufgabenerfüllung zu entwickeln. Er fördert regionale Identität und Bürgernähe.

2. Gleichwohl ist der Föderalismus in Deutschland reformbedürftig. Das im Grundgesetz angelegte ausgewogene Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern hat sich im Lauf der letzten Jahrzehnte verschoben. Die zunehmende Zentralisierung, die Entwicklung zum Exekutivföderalismus und die Verflechtung politischer Entscheidungen gefährden Vielfalt und Bürgernähe, demokratische Legitimation sowie Transparenz und Effektivität politischen Handelns.

Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, treten die deutschen Landesparlamente für eine Reform des Föderalismus ein. Dabei sind die Landesparlamente als die vom Volk gewählten obersten Organe der politischen Willensbildung zu stärken. Das gilt insbesondere für ihre Kompetenzen im Bereich der Gesetzgebung. Reformbedarf besteht ferner bei den Gemeinschaftsaufgaben und den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern.

Mehr Mitwirkung der Landesparlamente in Angelegenheiten der Europäischen Union

3. Die deutschen Landesparlamente haben wiederholt die überragende Bedeutung der europäischen Einigung für Sicherheit, Frieden und Wohlstand in Europa betont. Sie weisen aber darauf hin, dass die Kompetenzverluste der Länder durch den Übergang von Hoheitsrechten der Länder auf die Europäische Union ein bedenkliches Ausmaß erreicht haben. Auch dies hat zu einer Aushöhlung der eigenstaatlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder und ihrer Parlamente geführt. Diese Tendenz wird durch die Generalklausel des Artikel 308 EG-Vertrag noch gefördert. Auch gehen Rechtssetzungsakte der Europäischen Union in Umfang und Regelungstiefe nicht selten über das erforderliche Maß hinaus.

4. Soweit zum Ausgleich von Kompetenzverlusten in Artikel 23 GG Mitwirkungsbefugnisse der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union über den Bundesrat vorgesehen sind, stärkt dies die Position der Landesregierungen, nicht aber die der Landesparlamente. Deren Interessen sind in Angelegenheiten der Europäischen Union durch eigene Mitwirkungsbefugnisse zur Geltung zu bringen.

5. Wirksame Vorkehrungen zum Schutz der Rechte der Länder sind auch auf Ebene der Europäischen Union zu treffen. Dies gilt nicht allein für die deutschen Länder. Auch in anderen europäischen Staaten vollziehen sich föderale bzw. dezentrale Entwicklungen. Dem Subsidiaritätsprinzip in Artikel 5 EGV, welches die Bedeutung der regionalen Ebene für die Europäische Union anerkennt, muss durch geeignete rechtliche Regelungen mehr Geltung verschafft werden.

II. Föderalismus-Konvent der Landesparlamente – ein notwendiges Signal

1. Das Grundgesetz versagt den Landesparlamenten eine unmittelbare Mitwirkung auf Bundes- und europäischer Ebene. Selbst auf verfassungspolitische Grundentscheidungen zur Kompetenzverteilung im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland oder in der Europäischen Union können sie keinen mitentscheidenden Einfluss nehmen – nicht einmal dort, wo ihre eigenen Kompetenzen berührt sind.

2. Die Landesparlamente müssen jetzt das Wort ergreifen: Der Europäische Konvent tagt, um die Grundlagen für eine europäische Verfassung zu erarbeiten. Gleichzeitig berät die von der Bundesregierung und den Landesregierungen eingesetzte Föderalismuskommission, die die Weichen für eine Reform des Föderalismus in Deutschland stellen soll.

3. Mit dem Ersten Föderalismuskonvent in seiner besonderen Zusammensetzung aus den Präsidentinnen und Präsidenten und Fraktionsvorsitzenden der deutschen Landesparlamente hat sich ein Forum konstituiert, dessen unmittelbare demokratische Legitimation und politische Gestaltungskraft in die aktuelle Reformdiskussion eingebracht werden. Es geht darum, ein notwendiges Signal zu setzen und die Position der deutschen Länder in engem Schulterschluss von Landesparlamenten und Landesregierungen in den weiteren Beratungen über künftige Strukturen und Entscheidungsprozesse in Deutschland und in einer erweiterten Europäischen Union mit Nachdruck zu vertreten.

III. Die Länder und ihre Parlamente in der Bundesrepublik Deutschland stärken

1. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes muss dahin gehend geändert werden, dass in festgelegten Rechtsbereichen Bundesrecht nur solange und soweit gilt, wie die Länder von ihrer Gesetzgebungsbefugnis keinen Gebrauch machen.¹

2. Der Bund hat beim Erlass neuer Rechtsvorschriften verstärkt zu prüfen, ob ein Geltungszeitraum angegeben werden kann, nach dem die Vorschrift automatisch außer Kraft tritt, wenn nicht der Bund nachweist, dass die Regelung weiterhin von ihm getroffen werden muss. Bei der Ausübung seines Gesetzgebungsrechts im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung hat der Bund die Möglichkeit von Öffnungs- und Experimentierklauseln zugunsten der Länder zu prüfen. Der Bund hat die im Wege der konkurrierenden Gesetzgebung erlassenen Vorschriften mit dem Ziel zu überprüfen, ob diese durch Landesrecht ersetzt werden können (Artikel 72 Abs. 3, 125 a Abs. 2 GG).²

3. Unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Subsidiarität sind geeignete Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung und der Rahmengesetzgebung in Länderkompetenz zu überführen. Entsprechend sind geeignete Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung in eine deutlich eingeschränkte Rahmenkompetenz des Bundes überzuleiten. Im Interesse einer Erweiterung des Gesetzgebungsspielraums der Landesparlamente dürfen Rahmenvorschriften keine in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten.³

Offen blieb, ob die nachstehende Auflistung gekürzt oder noch ergänzt werden sollte. Erörtert wurde auch, ob der Katalog überhaupt in die vorliegende Resolution aufgenommen oder einem Folgekonvent überlassen werden sollte:

a) Artikel 74 GG

Es werden in Absatz 1 gestrichen:

1 Forderung zur umgekehrt konkurrierenden Gesetzgebung der Länder, vgl. zuletzt u. a.: Tholeyer Erklärung der CDU-Landtagsfraktion des Saarlandes vom 9. 1. 2002, S. 2.

2 Forderung zur Modifikation bei der konkurrierenden Gesetzgebung, vgl. zuletzt u. a.: Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags, Drs. 14/8660, S. 7-8.

3 Forderung zur Rückführung von Gesetzgebungskompetenzen an die Länder, vgl. zuletzt u. a.: Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente vom 3./4. Juni 2002 zur Weiterentwicklung und Stärkung des Föderalismus, S. 4.

- in Nr. 1 das Notariat;
- in Nr. 3 das Versammlungsrecht;
- in Nr. 11 die außerschulische berufliche Bildung;
- Nr. 18 (Grundstücksverkehr, Bodenrecht und das landwirtschaftliche Pachtwesen, das Wohnungswesen, das Siedlungs- und Heimstättenwesen);
- in Nr. 19 a die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser;
- in Nr. 24 die Abfallbeseitigung.

Es wird Nr. 13 wie folgt gefasst: „13. die Regelung der Ausbildungsbeihilfen und die Förderung der länderübergreifenden Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung;“.

b) Artikel 74 a GG

Die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes für die Besoldung und Versorgung im öffentlichen Dienst ist in die Rahmengesetzgebung zu überführen; zumindest ist sie mit einer Öffnungsklausel für eigenständige Regelungen der Länder zu versehen.

c) Artikel 75 GG

Es werden in Absatz 1 gestrichen:

- Nr. 1 a (die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens);
- Nr. 2 (die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse);
- in Nr. 3 das Jagdwesen.

Eingefügt werden:

- 1 b. die außerschulische berufliche Bildung (Konsequenz aus der Streichung in Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11);
- 4 a. die Abfallbeseitigung (Konsequenz aus der Streichung in Artikel 74 Abs. 1 Nr. 24);
- 4 b. das Notariat (Konsequenz aus der Streichung in Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1);
- 7. die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser (Konsequenz aus der Streichung in Artikel 74 Abs. 1 Nr. 19 a).⁴

(Die bisherige Ziffer 4 – Enumerierung ausschließlicher Zuständigkeiten der Länder – entfällt ersatzlos.)

4. Die Eigenstaatlichkeit der Länder setzt eine ausreichende Finanzausstattung und möglichst eigenständige Finanzquellen voraus.⁵ Dazu zählen insbesondere mehr Autonomie der staatlichen Ebenen bei der Gestaltung von Einnahmen und Ausgaben sowie Konnexität, d. h. die Verknüpfung von Regelungskompetenz und Finanzierungsverantwortung auf einer Ebene.⁶

4 Zur Begründung der vorgeschlagenen Forderungen wird auf folgende Quellen verwiesen: Text des am 23. Mai 2000 von den Präsidenten der deutschen Landesparlamente beschlossenen Diskussionspapiers, ZG 2000, S. 11 ff.; Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags, Drs. 14/8660, S. 7.

5 Forderung zur Reform der Finanzverfassung, vgl. zuletzt u. a.: Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente vom 3./4. Juni 2002 zur Weiterentwicklung und Stärkung des Föderalismus, S. 6.

6 Vgl. zuletzt u. a.: Beschluss der Konferenz der Fraktionsvorsitzenden von CDU und CSU zur Reform des Föderalismus in Deutschland vom 28. Mai 2002.

5. Es ist zu prüfen, ob die Bereiche, die Bund und Länder gemeinsam verwalten und finanzieren, nicht verringert, zumindest aber dereguliert werden sollten. Dies gilt insbesondere für die Gemeinschaftsaufgaben.⁷

Bei einer Rückführung von Gemeinschaftsaufgaben und sonstigen Mischfinanzierungen erheben die Landesparlamente den Anspruch auf die vollständige, dauerhafte und dynamisierte Kompensation der jetzigen Bundesmittel zu Gunsten der Länder.⁸

6. Die Landesregierungen haben zum frühestmöglichen Zeitpunkt die Landesparlamente über alle Bundesratsangelegenheiten zu unterrichten, die für das Land von herausragender politischer Bedeutung sind und wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berühren. Die Landesregierungen haben den Landesparlamenten Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben und die Stellungnahmen der Landesparlamente zu berücksichtigen.⁹

7. In Bundesratsangelegenheiten, die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berühren, haben die Landesregierungen die Stellungnahmen der Landesparlamente maßgeblich zu berücksichtigen.¹⁰

8. Soweit ein Gesetz Zuständigkeiten der Länder zur Gesetzgebung dem Bund überträgt, bedarf es auch der Zustimmung der Mehrheit der Landesparlamente.¹¹

IV. Die Länder und ihre Parlamente in der Europäischen Union stärken

1. Die auf 25 Staaten erweiterte Europäische Union muss sich auf die europäischen Kernaufgaben beschränken, wenn sie handlungsfähig bleiben will.¹²

2. In einem Verfassungsvertrag ist eine präzise europäische Kompetenzordnung zu verankern, in der die Zuständigkeiten der Europäischen Union eindeutig festgelegt und begrenzt werden. Richtschnur für die Zuordnung der Kompetenzen müssen die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung der Europäischen Union, sowie die Verpflichtung sein, die nationale Identität und den innerstaatlichen Aufbau ihrer Mitgliedstaaten zu respektieren.¹³

3. Zur Sicherung der künftigen Kompetenzordnung der Europäischen Union ebenso wie zum Schutz der Gesetzgebungszuständigkeiten der Mitgliedstaaten und der Länder bedarf es einer wirksamen politischen ex-ante-Kontrolle. Ihr Ziel muss sein, bereits in der Entstehungsphase von Rechtsakten der Europäischen Union die Einhaltung der Kompetenzordnung und des Subsidiaritätsprinzips zu überwachen.

7 Forderung zur Reform der Mischverwaltung und Mischfinanzierung, vgl. zuletzt u. a.: Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente vom 3./4. Juni 2002 zur Weiterentwicklung und Stärkung des Föderalismus, S. 5.

8 Vgl. zuletzt u. a.: Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente vom 3./4. Juni 2002 zur Weiterentwicklung und Stärkung des Föderalismus, S. 6.

9 Forderung zur Mitwirkung der Landesparlamente in Bundesratsangelegenheiten von für das Land herausragender politischer Bedeutung, vgl. zuletzt u. a.: Enquetekommission des Hessischen Landtages, Drs. 15/4000, S. 14.

10 Forderung zur Mitwirkung der Landesparlamente in Bundesratsangelegenheiten, die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berühren, vgl. zuletzt u. a.: Enquetekommission des Hessischen Landtages, Drs. 15/4000, S. 14.

11 Forderung zum Verfahren bei der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf den Bund, vgl. zuletzt u. a.: Martin-Kommission, Landtag Rheinland-Pfalz, Drs. 10/1150, S. 5.

12 Forderung zur Konzentration der Europäischen Union auf ihre Kernaufgaben, vgl. zuletzt u. a.: Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente vom 3./4. Juni 2002 zur Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten, S. 2.

13 Forderung zur Kompetenzabgrenzung zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten, vgl. zuletzt u. a.: Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente vom 3./4. Juni 2002 zur Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten, S. 1; Bundesrat, Drs. 586/02 (Beschluss), S. 8.

Gefordert wird deshalb die Einrichtung einer Kompetenzkammer aus Mitgliedern des Europäischen Parlaments sowie der nationalen und regionalen Parlamente. Gefordert wird ferner – wie im Schlussbericht der Arbeitsgruppe „Subsidiarität“ des Europäischen Konvents vorgeschlagen – ein Mechanismus zur vorbeugenden Subsidiaritäts- und Kompetenzkontrolle. An einem solchen „Frühwarnsystem“ sind neben den nationalen Parlamenten auch die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnis – in Deutschland die Landtage – zu beteiligen.

Die nachträgliche gerichtliche Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof bleibt unberührt.

4. Die Länder und Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen sowie der Ausschuss der Regionen sollten zur Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und ihrer verfassungsmäßigen Rechte und Zuständigkeiten ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof erhalten.¹⁴

5. Die Landesregierungen haben zum frühestmöglichen Zeitpunkt die Landesparlamente über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union zu unterrichten, die für das Land von herausragender politischer Bedeutung sind und wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berühren. Die Landesregierungen haben den Landesparlamenten Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben und die Stellungnahmen der Landesparlamente zu berücksichtigen.¹⁵

6. Bei Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berühren, haben die Landesregierungen die Stellungnahmen der Landesparlamente maßgeblich zu berücksichtigen.¹⁶

7. Ein Gesetz, mit dem der Bund Hoheitsrechte der Länder auf die Europäische Union überträgt, bedarf nicht nur der Zustimmung des Bundesrates, sondern gleichzeitig auch der Zustimmung der Mehrheit der Landesparlamente.¹⁷

14 Forderung der Schaffung eines Klagerechts für Länder und Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen sowie für den Ausschuss der Regionen vor dem Europäischen Gerichtshof, vgl. zuletzt u. a.: Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente vom 3./4. Juni 2002 zur Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten, S. 9.

15 Forderung zur Mitwirkung der Landesparlamente in Angelegenheiten der Europäischen Union von für das Land herausragender politischer Bedeutung, vgl. zuletzt u. a.: Enquetekommission des Hessischen Landtages, Drs. 15/4000, S. 14.

16 Forderung zur Mitwirkung der Landesparlamente in Angelegenheiten der Europäischen Union, die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berühren, vgl. zuletzt u. a.: Enquetekommission des Hessischen Landtages, Drs. 15/4000, S. 14.

17 Forderung zum Verfahren bei der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf die Europäische Union, vgl. zuletzt u. a.: Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags, Drs. 14/8660, S. 4-5.

Ergänzungsvorschlag Baden-Württemberg

Es wird vorgeschlagen, die Abschließende Erklärung des Föderalismus-Konvents um folgenden neuen Abschnitt V zu ergänzen:

„V. Fortführung des Konventprozesses

Die im Föderalismus-Konvent versammelten Abgeordneten der Landesparlamente sprechen sich dafür aus, die Arbeit des Konvents fortzuführen. Im Hinblick auf die guten Erfahrungen der Europäischen Union mit dem Grundrechte-Konvent und dem Konvent zur Zukunft Europas und im Interesse einer möglichst umfassenden und vor allem offenen und transparenten Föderalismus-Diskussion wird vorgeschlagen, einen weiteren Konvent einzuberufen. Ihm fällt die Aufgabe zu, konkrete und für die Gesetzgebung geeignete Vorschläge für eine Reform des bundesstaatlichen Systems im Sinne einer Stärkung der Landesparlamente vorzulegen, wobei die oben skizzierten Vorstellungen zu Grunde gelegt werden sollen.

Die Arbeiten des Konvents sollten in zwölf Monaten abgeschlossen sein, damit die Ergebnisse in die laufende 15. Wahlperiode des Deutschen Bundestages eingebracht, ausreichend beraten und die notwendigen Änderungen des Grundgesetzes noch in dieser Wahlperiode beschlossen werden können.“