

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Friedrich Schäfer
Carl Otto Lenz
Eckart Busch
Gerald Kretschmer
Wolfgang Zeh

Neue Herausforderungen
an Politik und Verfassung

Anmerkungen zum Schlußbericht
der Enquete-Kommission Verfassungs-
reform des Deutschen Bundestages

B 28/77

16. Juli 1977

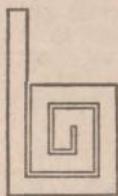
Friedrich Schäfer, Dr. jur., Professor, geb. 1915; von 1966 bis 1969 Staatssekretär; von 1957 bis 1966 und seit 1969 Mitglied des Deutschen Bundestages; Vorsitzender des Innenausschusses in der 6. und 7. Wahlperiode.

Carl Otto Lenz, Dr. jur., geb. 1930; seit 1965 Mitglied des Deutschen Bundestages; Vorsitzender des Rechtsausschusses des Bundestages seit 1969.

Eckart Busch, Dr. jur., Ministerialrat, geb. 1933; seit 1971 Angehöriger der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages; in der 6. und 7. Wahlperiode Sekretär der Enquete-Kommission Verfassungsreform.

Gerald Kretschmer, Dr. jur., Regierungsdirektor, geb. 1935; Angehöriger der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages seit 1970; bis 1973 Gutachter im Fachbereich „Recht und Inneres“; seitdem Mitarbeiter der Enquete-Kommission Verfassungsreform.

Wolfgang Zeh, Dr. jur., Regierungsdirektor, geb. 1942; seit 1971 Angehöriger der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, bis 1976 Mitarbeiter der Enquete-Kommission Verfassungsreform, danach Gutachter im Fachbereich „Verfassung und Verwaltung“ der Wissenschaftlichen Dienste.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65,
5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preis von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Fragen der bundesstaatlichen Ordnung

Bund – Länder – Europa

I.

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland ist eine gute Verfassung. Der Bundestag war gut beraten, der Enquete-Kommission Verfassungsreform aufzugeben, „unter Wahrung seiner Grundprinzipien“ zu prüfen, ob es erforderlich ist, „das Grundgesetz den gegenwärtigen und voraussehbaren zukünftigen Erfordernissen anzupassen“. Die Kommission ist bei ihren Arbeiten an keiner Stelle an einen Punkt gekommen, an dem sie der Auffassung sein mußte, die Grundprinzipien unserer Verfassung bedürften einer Revision. Im Gegenteil: Die Kommission kam wiederholt zu der Feststellung, daß sie keine Änderungsempfehlungen zu geben habe, da die bestehende Regelung die derzeit bestmögliche ist.

Die Prüfung unserer Verfassungswirklichkeit führt dazu, festzustellen, daß sich unser Verfassungsleben auf wichtigen Gebieten von den Grundprinzipien entfernt hat und daß eine Zurückführung auf diese Prinzipien geboten ist. Das wird darzustellen sein. Seit dem Jahr 1949, der Schaffung des Grundgesetzes, hat sich vieles geändert. Wir haben innerhalb der Bundesrepublik einen schnellen, umfassenden Ausbau unserer industriellen Wirtschaft erlebt. Die Bundesrepublik ist nur lebensfähig, wenn sie als einheitliches Wirtschafts-, Finanz- und Rechtsgebiet funktionsfähig ist. Die

Aufgabe, „die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu wahren“, ist in Wirklichkeit die Aufgabe, gleichwertige Lebensbedingungen für alle Bürger anzustreben.

Die Entwicklung in Europa, die mit den Römischen Verträgen im März 1957 eingeleitet wurde, hat die Bundesrepublik in kaum vorhersehbarem Maße in die Europäische Gemeinschaft integriert. Dazu kommt eine enge Bündnis- und Wirtschaftsverflechtung mit allen westlichen Staaten und mit den Entwicklungsländern. Die Bundesrepublik ist ein geachteter Partner in Europa und in der Welt geworden; sie muß dementsprechend auch nach ihrer inneren Verfassung handlungsfähig sein. — Die Europäische Gemeinschaft hat bundesstaatliche Elemente. Die Bundesrepublik ist das einzige Mitgliedsland in der Europäischen Gemeinschaft, das seinerseits eine bundesstaatliche Ordnung hat. Aus der Tatsache, daß sich über unsere bundesstaatliche Ordnung eine neue schiebt, ergibt sich eine Vielzahl von Problemen: Einerseits geht es um die Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik in der Europäischen Gemeinschaft, andererseits soll die bundesstaatliche Ordnung in der Bundesrepublik aufrechterhalten werden und auch für die Zukunft funktionsfähig sein.

II.

Die Kommission befaßte sich eingehend mit den Fragen des Zusammenwirkens von Bund und Ländern in Gesetzgebung und Verwaltung wie auch mit der Untersuchung und Sicherung der Eigenstaatlichkeit der Länder. Aufgabe war, die Funktionsfähigkeit des Bundes wie auch die der Länder zu sichern oder wiederherzustellen.

1. Ein Gegenstand der Untersuchung war der Bundesrat. Die Kommission sieht die Problemstellung so:

„Das Grundgesetz hat den Bundesrat als integrales Organ des bundesstaatlichen Systems

geschaffen. Der Breite des ihm verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgabenbereichs entspricht die Bedeutung des Bundesrates in der politischen Wirklichkeit. Struktur und Kompetenzen dieses Organs waren bereits bei der Entstehung des Grundgesetzes umstritten; sie sind gerade in jüngster Vergangenheit wieder verstärkt Gegenstand sowohl verfassungsrechtlicher als auch verfassungspolitischer Diskussion. Die Kommission überlegte daher, ob und gegebenenfalls welche Verbesserungen im Interesse der Funktionsfähigkeit des bundesstaatlichen Systems möglich und notwendig sind. Dabei war auch hier die Sor-

ge um die Erhaltung und Sicherung der Kompetenzen der Volksvertretungen der Länder ein die Überlegungen mitbestimmender Faktor.“

Ausgangspunkt der Beratungen war die Frage nach der Zusammensetzung des Bundesrates (Bundesratsmodell — Senatsmodell — Mischmodelle) und damit zugleich nach der Qualität seiner demokratischen Legitimation. Die Legitimation der Mitglieder des Bundesrates besteht in der Existenz ihres Landes. Die Landesregierungen vertreten das Land. Der Bundesrat ist ein Bundesorgan. Seine Mitglieder werden durch die einzelnen Landesregierungen bestellt. Da die Bundesratsmitglieder ihr Land vertreten, können die Stimmen eines Landes nur einheitlich abgegeben werden. Die Entscheidung darüber, wie die Stimmen abgegeben werden sollen, treffen die einzelnen Landesregierungen, die ihrerseits auf Grund von Wahlen verfassungsgemäß gebildet wurden. Das Landesparlament kann sich mit den im Bundesrat zu behandelnden Fragen befassen, die Entscheidung darüber gehört aber zur Zuständigkeit der Landesregierung.

Es wurde die Frage geprüft, ob empfohlen werden soll, von dem länderrepräsentierenden System abzugeben und ein Senatsmodell zu schaffen, wobei die Senatoren entweder durch die Länderparlamente oder durch die Bürger des jeweiligen Landes gewählt werden sollten. Es wurde auch ein Mischsystem erörtert in der Weise, daß ein Teil der Mitglieder des Bundesrates von den Landtagen nach dem Grundsatz der Verhältniswahl gewählt werden und ein weiterer Teil von der Landesregierung ernannt werden sollte. Die Kommission verwarf alle diese Pläne und blieb beim bestehenden Bundesratssystem. Die Kommission vertrat dabei die Auffassung, daß das bestehende System eine stärkere Integrationswirkung zwischen Bund und Land entfalte als jedes andere.

Die Frage der Stimmverteilung auf die einzelnen Länder war Gegenstand der Prüfung. Ausgehend von dem Grundsatz der rechtlichen Gleichheit der Länder und der Tatsache, daß das Land als solches vertreten ist, konnte die Kommission sich nicht dazu entscheiden, die Größe der Bevölkerung eines Landes maßgebend sein zu lassen für die Zahl der Vertreter im Bundesrat. Die geringe Gewichtung der Stimmen zwischen fünf Stimmen für die großen Bundesländer und drei für die kleinsten Bundesländer wurde als noch tragbare Auswirkung der Größenordnungen bei

Anerkennung der rechtlichen Gleichwertigkeit angesehen. In der Tat würde es das System wesentlich verändern, wenn man nicht die Rechtspersönlichkeit der Länder als Grundlage für die Vertretung im Bundesrat nehmen würde, sondern die Bevölkerungszahl. Wenn man die Bevölkerungszahl nehmen würde, dann müßte man auch die Bevölkerung entsprechend der von ihr den Parteien gegebenen Stimmen im Bundesrat vertreten lassen. Wenn man sich für das Bundesratsmodell entscheidet, ist dafür kein Raum. Da man das Senatsmodell ablehnte, konnte man die Bevölkerungszahl nicht berücksichtigen.

Wenn man die verschiedenen Legitimationsgrundlagen von Bundestag und Bundesrat betrachtet, kann man für die getroffene Entscheidung Verständnis haben. Sie führt aber zu einer Rangordnung der Legitimation, denn wer die Bevölkerung unmittelbar vertritt, muß Vorrang vor demjenigen Organ haben, das nicht die Bevölkerung, sondern die juristische Person Land vertritt.

2. Das Grundgesetz hat im Grundsatz eine klare Regelung getroffen: Der Bundestag beschließt die Gesetze, der Bundesrat wirkt mit, indem er seine Verwaltungserfahrung (im ersten Durchgang) beisteuert und indem er (im zweiten Durchgang) ein aufschiebendes Veto einlegen kann; im Endergebnis entscheidet aber der aus den Wahlen hervorgegangene Bundestag. Im als Ausnahme gedachten und daher besonders angeführten Falle soll ein Gesetz nur mit ausdrücklicher Zustimmung des Bundesrates zustande kommen können; stimmt der Bundesrat nicht zu, so ist das Vorhaben gescheitert; es gibt dann keine handlungsfähige Stelle.

Das Grundgesetz hat diesen Konfliktfall zwischen Bundestag und Bundesrat nicht geregelt. Die Kommission hat dafür keine Empfehlung ausgesprochen. Dies ist zu bedauern.

Es ist erforderlich, hier eine Analyse der gehandhabten Staatspraxis zu geben, um die zu lösenden Fragen deutlich zu machen:

Der Gesetzesinitiative der Bundesregierung gehen oft lange Verhandlungen mit den Ländern voraus. Auf den wichtigsten Gebieten sind gemeinsame Ausschüsse vorhanden, die gemeinsame Pläne ausarbeiten, die z. B. wie bei den Planungsausschüssen der Gemeinschaftsaufgaben in die Entwürfe der Haushaltspläne von Bund und Ländern aufgenommen werden. Bei der verschiedenen politischen Strukturierung der Regierungen sind alle po-

litischen Parteien indirekt in diesen Ausschüssen vertreten, de facto aber nicht vertreten, denn es sind reine Exekutiv Ausschüsse. „Kooperativen Föderalismus“ nennt man das, was aber letztlich anonyme, nur scheinbar dem jeweiligen Fachminister für seinen Bereich unterstellte Gruppen von Fachexperten sind. Dadurch kommt bei den einzelnen Sachgebieten eine Große Koalition der Experten zustande. Das kann gut sein, ist es aber meist nicht, denn keine politische Konzeption setzt sich durch; der Minimalkompromiß oder die Handlungsunfähigkeit ist die Regel. Bundestag und Bundesrat sehen sich so einer Vorlage gegenüber, zu der sich die Regierungsparteien nur mühsam bekennen, die Opposition keine Alternative entwickeln kann, denn sie ist über die Landesregierungen ihrer Partei bereits auf ein Modell festgelegt. Ist dies nicht der Fall, so ergibt sich folgendes: Wenn Bundestag und Bundesrat sich nicht einigen, wird der Vermittlungsausschuß angerufen. Zusammengesetzt aus elf Mitgliedern des Bundestages und elf Ländervertretern kann er zwar nur Empfehlungen an den Bundestag und den Bundesrat geben, in der Tat werden aber dort oft entscheidende Veränderungen beschlossen, man kann auch sagen: vereinbart. Manches Gesetz hat durch die Empfehlungen des Vermittlungsausschusses seinen Charakter verändert. Manche politische Konzeption wurde aufgehoben oder schlicht beseitigt, alles unter dem Zwang, sich einigen zu müssen, weil sonst eine heillose Lücke entstehen könnte.

Ergebnis der Analyse:

a) Wir haben das parlamentarische System ausgehöhlt durch anonyme Planungsausschüsse der Regierungen; der Gesetzgeber steht unter dem kooperativen Ordnungszwang der Planungsgruppen der Exekutive, er ist kaum in der Lage, von den Empfehlungen und Planansätzen der Rahmenpläne abzuweichen.

b) Die parlamentarische Verantwortlichkeit des Bundestages wird unterlaufen durch politische anders gelagerte Mehrheiten im Bundesrat. Als Ausweg bleibt der anonyme Vermittlungsausschuß, aus welchem Empfehlungen einer großen Sach-Koalition kommen.

Beide Ursachen der Verfälschung des parlamentarischen Regierungssystems müssen beseitigt werden: Die Mischverantwortung bei den Gemeinschaftsaufgaben, die der klaren politischen Verantwortlichkeit von Bundestag und Landtagen entgegensteht, muß beseitigt werden. Eine der vollen Verantwortlichkeit

des Bundestages entsprechende Lösung muß gefunden werden.

In einem Sondervotum im Kommissionsbericht wird der Vorschlag gemacht, daß bei Verweigerung der Zustimmung das Gesetz mit dem nichtzustimmungspflichtigen Inhalt trotzdem zustande kommen kann, wenn der Bundestag dies bestätigt. Dies könnte im Einzelfall sinnvoll sein, ist aber keine grundsätzliche Regelung des Konfliktsfalles. In einem anderen Sondervotum wird vorgeschlagen, daß eine Verweigerung der Zustimmung des Bundesrates nur dann von Bedeutung sei, wenn die Mehrheit der Bundesratsstimmen in solchen Fällen gleichzeitig auch die Mehrheit der wahlberechtigten Bevölkerung des Bundesgebietes repräsentiert. Dieser Vorschlag hat — auch wenn er systemüberschneidend ist — einiges für sich. Ich halte ihn aber für nicht ausreichend.

Das Grundgesetz bekennt sich zum parlamentarischen Regierungssystem. Es hat Vorsorge getroffen, daß eine starke Bundesregierung geschaffen werden kann. Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung (Artikel 65 Satz 1 GG). Er kann dies nur mit Erfolg tun, wenn er von ausreichenden Kräften des Bundestages getragen wird, d. h. von den Parteien, die die letzte Bundestagswahl gewonnen haben und die über die Mehrheit im Bundestag verfügen. Zwischen der Bundestagswahl, der Wahl des Kanzlers und der von ihm geführten Politik besteht ein unmittelbarer Legalitätszusammenhang.

Die aus dem parlamentarischen System sich ergebende Regelung wird deutlich, wenn man sich konkret zu lösende Aufgaben vergegenwärtigt:

a) Der Beschluß des Bundestages und die Verweigerung der Zustimmung des Bundesrates führen zur Handlungsunfähigkeit. Wenn Artikel 105 Abs. 3 GG besagt: „Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden (Gemeindeverbänden) ganz oder zum Teil zufließt, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates“, so erscheint dies zunächst durchaus vertretbar. Prüft man aber das Schicksal eines solchen Gesetzes weiter, so stellt man fest, daß es, obwohl es für die gesamtstaatliche Finanzlage und die Bundesfinanzen von größter Bedeutung ist und von Bundesregierung und Bundestag für notwendig gehalten wird, am Bundesrat scheitern kann. Die vom Volke gewählte Mehrheit kann also ihren Gestaltungswillen nicht um-

setzen. Kann der Bundeskanzler dann noch die Verantwortung tragen?

b) Nach Art. 105 Abs. 2 GG hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebung über die übrigen Steuern, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder wenn die Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 GG vorliegen. Der Bundesrat könnte bei der bestehenden Regelung durch Verweigerung der Zustimmung den Erlaß von solchen Gesetzen verhindern. Das kann nicht richtig sein. Denn gerade wenn es um die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit geht, kann nur der Gesamtstaat die erforderlichen Vorschriften erlassen; er nimmt die Interessen der Gesamtheit, damit auch die der Länder, wahr. Es geht um die Entscheidung von politischen Fragen, die für den Gesamtstaat von Bedeutung sind. Es kann nicht den Ländern anheimgegeben werden, darüber aus ihrer Interessenlage heraus endgültig zu entscheiden.

Hier liegt ein fundamentaler Widerstreit im Grundgesetz, der nicht systemkonform geregelt ist, nämlich die Frage, wer im Falle abweichender Entscheidungen die Letzt-Entscheidung treffen kann. Es besteht kein Zweifel: Im Bundestag entscheiden die vom Gesamtvolk gewählten Vertreter, im Bundesrat die zur Vertretung des betreffenden Landes beauftragten Regierungsmitglieder. Also stehen sich gegenüber: Vertreter des Volkes und Beauftragte der Institution Land. Die Entscheidung dieser Grundfrage kann nur so aussehen, daß im Konfliktfall die Letzt-Entscheidung beim Bundestag liegen muß. Denn alle Staatsgewalt geht vom Volke aus; es kann außer dem Bundesverfassungsgericht kein Organ geben, das über die Entscheidungen des Bundestages zu beschließen hat (auf die Sonderregelung des Artikels 113 GG sei hingewiesen). Es ist deshalb vom System her falsch und in der Auswirkung unerträglich, wenn Finanzgesetze des Bundes unabänderlich an der Verweigerung der Zustimmung durch den Bundesrat scheitern können.

Es bleibt zu untersuchen, ob es bei der absoluten Zustimmungsbedürftigkeit von Organisations- und Verwaltungsausführungsgesetzen verbleiben kann. Artikel 83 GG weist den Ländern die Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit zu; es ist daher Angelegenheit der Länder, die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren zu regeln. Hier handelt es sich nicht um hochpolitische Entscheidungen, sondern um Fragen

der Angemessenheit und Zweckmäßigkeit, die im Interesse des Bürgers für das Bundesgebiet einheitlich geregelt werden sollen. Es erscheint vertretbar, daß die Länder über den Bundesrat insoweit ein qualifiziertes Mitwirkungsrecht haben.

3. Die Kommission lehnte es ab, dem Bundesrat eine zusätzliche Aufgabe in der Weise zu geben, daß er die Wahrnehmung der Länderkooperation (sogenannte Dritte Ebene) durch Umgestaltung zu einem Länderrat erhalten soll. Zwar besteht auf vielen Gebieten, die zur Zuständigkeit der Länder gehören, ein großes Bedürfnis nach einheitlicher Gesetzgebung. Die Besetzung des Bundesrates mit Repräsentanten der Länderregierungen schließt aber die Überlegung aus, ihnen eigene gesetzgeberische Aufgaben zu übertragen. Auch wenn man das Senatsmodell wählen würde und durch unmittelbare Wahl durch die Bevölkerung die Mitglieder des Senats wählen ließe, würden gegen die Übertragung von Aufgaben der Gesetzgebung für alle Länder erhebliche Bedenken bestehen. Es will mir dabei der Gesichtspunkt, die Eigenstaatlichkeit der Länder verbiete dies, nicht ausreichen, da in der Europäischen Gemeinschaft die Souveränität der Mitgliedstaaten eine einheitliche Rechtssetzung durch den Ministerrat auch nicht ausschließt. Aber entweder haben alle Länder gleichviel Senatoren, dann ist es eine Vergewaltigung der großen durch die kleinen Länder, oder die Bevölkerungszahl ist für die Zahl der Senatoren entscheidend, dann ist es eine Vergewaltigung der kleinen durch die großen Länder. Sicher haben die Koordinierungsmaßnahmen der Länder — sei es in der Ministerpräsidentenkonferenz oder in der Kultusministerkonferenz — nur bescheidene Erfolge bisher erzielt; die Lösung kann aber nicht darin bestehen, eine weitere Ebene, die Dritte Ebene, zu schaffen, sondern — soweit notwendig — nur darin, daß dann eine Bundeskompetenz begründet wird. Dies ist in der Vergangenheit in nicht wenigen Fällen von den Ländern selbst angestrebt worden.

4. Die Änderung des Grundgesetzes verlangt eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag und im Bundesrat. Wenn es z. B. um die Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen geht, dann bedeutet dies, daß die im Bundesrat vertretenen Landesregierungen darüber entscheiden, ob ihre Landtage in Zukunft die Zuständigkeit haben sollen oder nicht, und sie entscheiden gleichzeitig darüber, ob sie selbst im Falle der Übertragung auf den Bund im

Bundesrat mitwirken. Es ist deshalb wiederholt die Forderung erhoben worden, daß Verfassungsänderungen nur beschlossen werden könnten, wenn zwei Drittel der Länderparlamente einer solchen Änderung zustimmten. Die Kommission hat diesen Vorschlag nicht aufgenommen, da für sie die Frage des Willensbildungsprozesses in den Ländern nicht eine Frage der Bundesverfassung sein konnte. Um aber diesen Willensbildungsprozeß in den Ländern zu sichern, schlägt die Kommission vor, daß zu Vorlagen zur Änderung des Grundgesetzes, die beim Bundesrat eingebracht werden, die Frist zur Äußerung des Bundesrates nicht drei Wochen, sondern drei Monate betragen soll, damit die Landtage sich in den Willensbildungsprozeß der Länder einschalten können.

5. Die Kommission kam bezüglich der Ausgestaltung des Bundesrates zu folgenden Empfehlungen:

a) Das Bundesratsprinzip des Grundgesetzes soll beibehalten werden; eine Ergänzung der von den Landesregierungen entsandten Bundesratsmitglieder durch Landesparlamentarier

oder durch innerhalb der Länder zu wählende Senatoren wird nicht befürwortet.

b) Die derzeit praktizierte Verteilung der Stimmen auf die Länder im Bundesrat nach Art. 51 Abs. 2 GG soll beibehalten werden.

c) Eine Erweiterung der Aufgaben des Bundesrates zur Wahrnehmung der Länderkooperation (sogenannte Dritte Ebene), etwa durch einen Länderrat, wird nicht befürwortet.

d) Eine unmittelbare Beteiligung der Länderparlamente an Grundgesetzänderungen (Erfordernis der Genehmigung durch zwei Drittel der Länderparlamente) empfiehlt sich nicht.

e) Eine ausdrückliche Bestimmung des Grundgesetzes über das Befassungsrecht der Länderparlamente mit Angelegenheiten des Bundesrates ist nicht erforderlich. Die Beratungsfrist des Bundesrates nach Artikel 76 Abs. 2 GG soll bei Grundgesetzänderungen auf drei Monate verlängert werden, damit den Volksvertretungen der Länder ausreichend Zeit zur Beratung hierüber zur Verfügung steht. Artikel 76 Abs. 2 GG ist um folgenden Satz zu ergänzen:

„Bei Vorlagen zur Änderung dieses Grundgesetzes beträgt die Frist drei Monate.“

III.

Es gibt ausschließliche Zuständigkeiten des Bundes und solche der Länder. Nur soweit der Bund zur Gesetzgebung zuständig ist, kann einheitliches Recht geschaffen werden. Es gibt keine staatliche Stelle, die die Zuständigkeiten des Bundes und die der Länder wahrnehmen kann. Bund und Länder müssen aber nach einheitlichen politischen Gesichtspunkten geführt werden. Dies ist die große Aufgabe der politischen Parteien im Bundesstaat. Dies ist die Aufgabe der Bundesparteitage, für die gesamte politische Tätigkeit eine einheitliche Konzeption zu entwickeln. Das bedeutet nicht, daß über die Bundes-Parteizentralen die Landesregierungen geführt werden und unsere bundesstaatliche Ordnung auf dem Umweg über die Parteien ausgehöhlt würde. Die Parteitagsbeschlüsse müssen daher grundsätzlicher Art sein und je nach ihrer Zuständigkeit den Parlamenten des Bundes und der Länder Gestaltungsspielraum geben.

Die Kommission ging bei ihren Überlegungen von der Existenz und Funktionsfähigkeit der Parteien, eine integrierende und koordinierende Aufgabe zu erfüllen, aus. Dabei war sich die Kommission bewußt, daß es im Rahmen

der geltenden Verfassung konkurrierende Vorstellungen gibt, die miteinander im Wettbewerb um die Entscheidung der Wähler stehen. Dies ist gerade in einem Bundestaat, in welchem die verschiedenen politischen Parteien Regierungsverantwortung tragen, in besonderem Maße der Fall. Einer Empfehlung der Kommission für die Ausgestaltung des politischen, vorparlamentarischen Raums bedurfte es nicht.

Diese Beurteilung der politischen integrierenden Tätigkeit der Parteien war es auch, die bezüglich der von verschiedenen Seiten erhobenen Forderung nach der Errichtung eines Wirtschafts- und Sozialrates als Verfassungsorgan zu folgender Empfehlung der Kommission führte:

„Die Kommission hält es nicht für erforderlich, das bestehende Verfahren der Mitwirkung der Verbände an der Gesetzgebung zu ändern.“

Die Frage stellte sich insbesondere auch, nachdem in Frankreich, Italien, den Niederlanden, Belgien und Dänemark wie auch im Bereich der Europäischen Gemeinschaft Wirt-

schafts- und Sozialausschüsse bestehen. Die Kommission war der Auffassung, daß die in Wirtschafts- und Sozialräten vertretenen Interessenorganisationen wertvolle Hilfe bei der Beratung von Gesetzen leisten können. Über die verschiedenen Interessenstandpunkte kann man aber nach Auffassung der Kommission nicht in einem Kreis von Interessenvertretern abstimmen. Nur politische Mandatsträger, die eine Gesamtverantwortung haben und die im Rahmen einer Gesamtkonzeption ihre Entscheidungen treffen, können aus den dargelegten Interessenlagen Schlußfolgerungen ziehen. Die Kommission ist der Auffassung, daß dies die entscheidende integrierende Aufgabe der politischen Parteien ist. Den Verbänden obliegt es, den Parteien und Parlamenten ihre Interessenlage und ihre Auffassungen darzulegen. Der Schlußbericht führt dazu aus:

„Verfassungspolitisch würde die Einführung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates den grundgesetzlichen Auftrag der politischen Parteien, an der politischen Willensbildung mitzuwirken (Artikel 21 Abs. 1 Satz 1 GG), tangieren. Ein Bundeswirtschafts- und Sozialrat wäre seiner Struktur nach nicht imstande, die wirtschaftlichen und sozialen Interessen des ganzen Volkes zu vertreten. Er könnte und würde lediglich Einzelinteressen ins politische Bewußtsein rücken und ihnen zum Durchbruch zu verhelfen suchen. Die politischen Parteien leisten demgegenüber bereits

heute infolge ihrer weitgehenden Wandlung zu Volksparteien die Integration von Partikularinteressen. Ihre heutige Struktur bietet die Möglichkeit, politische und soziale Forderungen von organisierten Gruppen aufzunehmen und zu integrieren, ohne dabei die Rolle eines Vollstreckers ihrer Interessen übernehmen zu müssen. Die Parteien nehmen die Aufgabe des vermittelnden Ausgleichs zwischen unterschiedlichen politischen Bestrebungen wahr, dabei sind sie in der Lage, auch Ansprüchen, deren Durchsetzung einen Schaden für das gemeinsame Wohl bedeuten würde, entgegenzutreten. Wegen ihres Ziels, breite Bevölkerungsschichten für sich zu gewinnen, verbietet sich bei ihnen eine einseitige Interessenverfolgung. Ein Ausgleich unterschiedlicher Interessenstandpunkte findet bereits in ihnen selbst statt. Dieser parteiinterne Prozeß des Interessenausgleichs stellt eine wesentliche Funktion der politischen Parteien dar. Diese Funktion würde beeinträchtigt, wenn den politischen Parteien durch einen Bundeswirtschafts- und Sozialrat ein quasi-parlamentarisches Forum sozialer und wirtschaftlicher Mächte gegenüberträte, das der Auseinandersetzung partikularer Interessen dient. Gefahren für die Funktionsfähigkeit des auf politische Parteien gestützten parlamentarisch-repräsentativen Systems sind deshalb nicht von der Hand zu weisen. Es bliebe nicht aus, daß eine solche Entwicklung auch zu Lasten der von den Verbänden vertretenen Interessen ginge.“

IV.

Die Bestimmung des Artikels 24 Abs. 1 GG: „Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen“ hat einen ganz besonderen Rang, kommt doch mit ihr ein Staats- und Verfassungsverständnis zum Ausdruck, das früher durch den Begriff der Souveränität eingeschränkt war. Dabei kann der Streit darüber, ob die Hoheitsrechte übertragen oder zur Wahrnehmung übertragen werden, dahingestellt bleiben. Diese Bestimmung machte es der Bundesrepublik möglich, eine Politik für ein werdendes Europa zu führen, und sie macht im Rahmen der Art. 235 und 236 des EWG-Vertrages auch jede weitere europäische Integrationspolitik möglich.

Die für das Jahr 1978 vorgesehene unmittelbare Wahl der Abgeordneten zum Europa-

Parlament setzt keine Änderung unserer Verfassung voraus. Es genügt, wenn Bundestag und Bundesrat den Beschluß des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 20. September 1976 zur Einführung allgemeiner, unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten zum Europa-Parlament durch ein Bundesgesetz ratifizieren und das erforderliche nationale Europa-Wahlgesetz beschließen.

Bei der Übertragung durch einfaches Bundesgesetz kann es sich um Hoheitsrechte handeln, die nach unserer Verfassungsordnung dem Bund oder den Ländern zustehen. Es ist richtig, daß ein solches Gesetz materiellrechtlich eine Verfassungsänderung ist. Sicher kann der Bund aber dieses Recht nur im Rahmen des Art. 79 Abs. 3 GG ausüben, d. h., er muß die Eigenstaatlichkeit der Länder re-

spektieren, er kann sie nicht durch Übertragung von Zuständigkeiten auf die Europäische Gemeinschaft in Frage stellen.

Die Kommission war der Auffassung, daß dies durch eine Neuformulierung des Art. 24 Abs. 1 GG gesichert werden sollte in der Weise, daß „Hoheitsrechte der Länder jedoch nur durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates“ übertragen werden dürfen.

Gegen eine solche Bestimmung bestehen ernste Bedenken, würde sie doch die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung unangemessen einschränken und ihr die eigenverantwortliche Verhandlungsmöglichkeit bei der europäischen Integration sehr beschneiden. Die Bundesrepublik muß außenpolitisch einheitlich auftreten können; sie muß bei Verhandlungen ein voller Verhandlungspartner sein, der nicht der Gefahr ausgesetzt ist, innenpolitisch desavouiert zu werden. Man hat Art. 24 Abs. 1 GG auch wiederholt die „Integrationskompetenz“ genannt. Sie wäre bei der vorgeschlagenen Änderung nichts mehr wert.

Art. 24 Abs. 1 GG läßt die Frage offen, in welchem Verhältnis das Recht der zwischenstaatlichen Einrichtungen und insbesondere die Rechtsakte, die von diesen Einrichtungen erlassen werden, zum innerstaatlichen Recht stehen. Von besonderer praktischer Bedeutung ist diese Frage im Hinblick auf das soge-

nannte sekundäre europäische Gemeinschaftsrecht. Die Kommission war der Auffassung, daß aus Sinn und Zweck des Art. 24 Abs. 1 GG der Vorrang des europäischen Gemeinschaftsrechts generell folgt, also sowohl gegenüber dem gesamten einfachen innerstaatlichen Gesetzesrecht wie auch gegenüber dem Verfassungsrecht.

Soweit auf Grund von Art. 24 Abs. 1 GG Rechtsvorschriften einer zwischenstaatlichen Einrichtung (EG) einen aufgabebedingten Aufwand verursachen, ist bislang zwischen Bund und Ländern strittig, wer die Kosten zu tragen hat. Die Kommission schlägt vor, daß — soweit Rechtsvorschriften einer zwischenstaatlichen Einrichtung Geldleistungen gewähren — die gleiche Regelung gelten muß wie bei entsprechenden Bundesgesetzen; der Bund trägt also — nach dem Vorschlag der Kommission — 80 v. H. der Lasten, es sei denn, daß das Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmt. Trägt der Bund 80 v. H. der Aufwendungen, so wird das Gesetz im Auftrage des Bundes ausgeführt. Das bedeutet, daß mit dem Übergang von Landeszuständigkeiten auf die Europäische Gemeinschaft die Durchführung der Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft, soweit sie Geldleistungen betreffen, die Auftragsverwaltung des Bundes begründen.

V.

„Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten“ ist nach Art. 32 Abs. 1 GG „Sache des Bundes“. Im Rahmen der auswärtigen Beziehungen spielt die Kulturpolitik eine bedeutende Rolle; sie liegt in der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder. Daraus entsteht das zu lösende Problem.

a) Kann der Bund solche Verträge abschließen, die sich auf die Länderkompetenz beziehen; können auch die Länder solche Verträge mit auswärtigen Staaten abschließen? (Abschlußkompetenz).

b) Wer ist zuständig, ein abgeschlossenes Abkommen innerhalb der Bundesrepublik durchzuführen? (Transformationskompetenz).

Der Bund und die Länder konnten sich in diesen Fragen nicht auf einen Rechtsstandpunkt einigen. Am 14. November 1957 schlossen sie das „Lindauer Abkommen“. Das Abkommen führte in der Praxis zu einer konkurrierenden

Zuständigkeit von Bund und Ländern hinsichtlich des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge, wobei die Interessen der Länder im Fall des Vertragsabschlusses durch den Bund auf Grund bestimmter Mitwirkungsrechte gewahrt bleiben.

In der Kommission setzte sich die Auffassung durch, daß trotz des durchaus befriedigend funktionierenden Abkommens die Streitfrage im Verfassungstext selbst entschieden werden sollte, und zwar durch eine eindeutige Regelung im Sinne einer konkurrierenden Zuständigkeit von Bund und Ländern. Die Kommission schlägt daher vor, den Art. 32 wie folgt zu fassen:

„(1) Die Pflege der auswärtigen Beziehungen ist Sache des Bundes.

(2) Vor dem Abschlusse eines Vertrages, der die besonderen Verhältnisse eines Landes berührt, ist das Land rechtzeitig zu hören.

(3) Soweit die Länder für die Gesetzgebung zuständig sind, können auch sie mit Zustimmung der Bundesregierung völkerrechtliche Verträge abschließen. Schließt der Bund solche Verträge ab, so hat er vor dem Abschluß die Zustimmung der Länder einzuholen; dies gilt nicht, wenn nur ein für den Vertragszweck unwesentlicher Teil des Vertrages in die Zuständigkeit der Länder fällt. Die Länder treffen die zur Durchführung dieser Verträge erforderlichen Maßnahmen."

Gegen diese Empfehlung bestehen Bedenken: Die Bundesregierung wird vor dem Abschluß eines Vertrages von der Zustimmung aller Länder abhängig. Das ist eine Regelung, die für einen Staatenbund, jedoch nicht für einen Bundesstaat angemessen ist; sie widerspricht dem Abs. 1 des Artikels 32 GG, wonach die Pflege der auswärtigen Beziehungen Sache des Bundes ist; wenn der Bund in der vorgeschlagenen Weise von der Zustimmung aller Länder abhängig wäre, wäre er praktisch funktionsunfähig. Der Bundesstaat hat nach außen

einheitlich aufzutreten; deshalb begegnet auch die Abschlußkompetenz der Länder erheblichen Bedenken. Welches Bild bietet denn die Bundesrepublik auf internationalen kulturpolitischen Konferenzen, wenn jedes deutsche Einzelland mit einer eigenen Delegation auftritt?

Um innerstaatlich eine Einbruchsmöglichkeit des Bundes in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder zu verhindern, gleichzeitig aber dem Bund die Gewähr zu geben, daß das von ihm abgeschlossene Abkommen transformiert wird, schlägt die Kommission vor, die Transformationspflicht der Länder in die Verfassung aufzunehmen. Diese Verpflichtung könnte auch aufgenommen werden, ohne den Bund von der vorherigen Zustimmung aller Länder abhängig zu machen. Die vorgeschlagene Regelung macht den Bund zum Geschäftsführer der Länder, erlaubt ihm aber keine selbständige Politik in der Pflege der auswärtigen Beziehungen auf dem Gebiet der Kulturpolitik.

Aktuelle Fragen der Machtverteilung zwischen Volk, Parlament und Regierung

I. Einleitung

Das Verhältnis von Parlament und Regierung war bereits in den Jahren vor der ersten Einsetzung der Enquete-Kommission Verfassungsreform am 8. Oktober 1970 verfassungspolitisch aktuell geworden. Die Parlamentarismuskonversation jener Jahre befaßte sich sowohl mit Reformen, die den repräsentativen Parlamentarismus fortentwickeln — beispielsweise durch verstärkten Einbau plebiszitärer Elemente —, als auch mit solchen, die systemüberwindend — beispielsweise durch Einführung der Rätedemokratie — wirken sollten. Noch heute werden Vorschläge zur Neugestaltung der politischen Vertretung des Volkes vorgelegt. So empfiehlt Friedrich Au-

gust von Hayek eine „Versammlung von reifen Menschen“, die neben dem heutigen Parlament und der Regierung eingerichtet und dem jetzigen Parlament zur Festlegung von Inhalt und Richtung des politischen Zusammenlebens die Gesetzgebung abnehmen soll¹⁾. Erich Fromm regt an, einen „Obersten Kulturrat“ ins Leben zu rufen, der die Aufgabe hat, die Regierung, die Politiker und die Bürger in allen Angelegenheiten, die Wissen und Kenntnis erfordern, zu beraten²⁾. Beides sind unrealistische Modelle, die allein auf die Kraft geistiger Eliten abstellen, deren persönliche und politische Moral ohne weitere Bedenken unterstellt wird.

II. Repräsentative Demokratie und parlamentarisches Regierungssystem

Die Enquete-Kommission Verfassungsreform bekennt sich zur repräsentativen Demokratie und zum parlamentarischen Regierungssystem³⁾. Diese Vorentscheidung für diese beiden Aufbaugrundsätze unseres Staates gab ihr die Richtschnur für ihre Empfehlungen zur Machtverteilung zwischen Parlament und Regierung. Sie verfällt damit nicht unkritischer Selbstüberschätzung und Interessenbehauptung des Parlaments, sondern folgt der Erkenntnis, daß bei aller Unvollkommenheit jedes Staatswesens doch die repräsentative parlamentarische Demokratie die beste aller denkbaren und bisher erörterten Staatsformen und ihrer Ausgestaltungen darstellt.

Das Unbehagen an der Effektivität parlamentarischer Arbeit, die manchmal dem parlamentarischen System überhaupt angelastet wird, konnte und wollte die Enquete-Kommission Verfassungsreform nicht unerörtert lassen. Bereits ihr Auftrag umfaßte die Überprüfung des gegenwärtigen Verhältnisses von Parlament und Regierung. Sowohl in der 6. als auch in der 7. Wahlperiode richtete sie je eine Unterkommission zu diesem Themenbereich ein. In ihren Empfehlungen legt sie Vorschläge zur Weiterentwicklung des parlamentarischen Systems vor und rät von der Verwirklichung anderer ab. Ihre Empfehlungen betreffen nicht nur das Parlament selbst — insbesondere den Bundestag, aber auch die Volksvertretungen der Länder —, sondern auch ihr Verhältnis einerseits zu den Bürgern und andererseits zur Regierung.

Empfehlungen zum Verhältnis von Bürger und Bundestag

Die Einführung von *Volksentscheiden* auf Bundesebene über den Fall der Länderneugliederung (Artikel 29 GG) hinaus wird immer wieder gefordert. Dies geschah beispielswei-

¹⁾ Friedrich August von Hayek, *Wohin steuert die Demokratie?*, in: FAZ, 8. 1. 1977.

²⁾ Erich Fromm, *Haben oder Sein. Die seelischen Grundlagen einer neuen Gesellschaft*, Stuttgart 1976, S. 190.

³⁾ BT-Drs. 7/5924, S. 11; um die Darstellung nicht mit zu vielen Anmerkungen zu überlasten, wird im weiteren Verlauf nicht mehr ausdrücklich auf Einzelfundstellen im Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform (BT-Drs. 7/5924) verwiesen, zumal sie anhand des genannten **Berichts** — insbesondere seiner Kapitel 1 bis 6 — leicht zu überprüfen und zu belegen sind.

se, als die Neufassung der Strafvorschriften über die Abtreibung anstand. Auch *Volksbefragungen* werden immer wieder empfohlen. Neulich wurde dieses plebiszitäre Entscheidungsmittel im Zusammenhang mit dem Bau von Atomkraftwerken ins Spiel gebracht ⁴⁾.

Die Enquete-Kommission Verfassungsreform lehnt — vom Fall der Länderneugliederung abgesehen — jede Form des *Plebiszits* auf Bundesebene ab. Sie will das freie Mandat der Abgeordneten nicht beeinträchtigt sehen. Sie will das Recht der Parteien, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, nicht praktisch der Auflösung anheimgeben. Volksbefragungen, Volksbegehren und Volksentscheide stellen nach ihrer Ansicht nicht einen geeigneten Weg dar, das demokratisch-repräsentative System auf der Bundesebene zu festigen und in seiner Legitimationskraft zu stärken.

Es ist im Gegenteil zu befürchten, daß auf diesem Wege die Handlungsfähigkeit des einzelnen Abgeordneten wie des ganzen Parlaments in einer Weise beeinträchtigt und gemindert wird, die es nicht mehr erlaubt, rechtzeitig und tatkräftig Grundsatzentscheidungen zur Bewältigung der anstehenden politischen Probleme zu treffen. Die Machtverteilung zwischen Bundestag, Bundespräsident und Bundesregierung soll auch nicht durch eine Volkswahl des Bundespräsidenten geschwächt werden. Es soll grundsätzlich dabei bleiben, daß der Bundespräsident keine eigentlich politischen Kompetenzen besitzt.

Ist zwar die Einführung plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz abzulehnen, bleibt doch dafür zu sorgen, daß die im Repräsentationssystem notwendige Rückbindung der parlamentarischen Entscheidungen an den Wählerwillen zu einem stetigen Vertrauensverhältnis zwischen Bürger und Abgeordneten ausgebaut wird. Im gegenwärtigen *Wahlverfahren* zum Bundestag besitzt der einzelne Bürger kaum Einfluß auf die Auswahl der Kandidaten. Er kann nur die von den Parteien vorgeschlagenen Wahlkreisandidaten und in der von den Parteien festgelegten Reihenfolge die Listenkandidaten mit seiner Stimme unterstützen. Mehr Einfluß besitzt das Parteimitglied, das innerhalb seiner Partei direkten oder mittelbaren Einfluß auf die Kandidatenauswahl nehmen kann. Selbst diese Rechte

⁴⁾ So der nordrhein-westfälische Minister Friedhelm Farthmann in *Neue Ruhr-Zeitung*, 9. 11. 1976.

werden als zu wenig effektiv angesehen. Zur Abhilfe werden für alle Bürger offene oder zugunsten der Parteimitglieder geschlossene Vorwahlen nach amerikanischem Muster empfohlen, teilweise sogar — innerhalb der CDU von Rheinland-Pfalz wurden solche Versuche unternommen — praktiziert ⁵⁾.

Die Enquete-Kommission Verfassungsreform empfiehlt nicht, Vorwahlen nach amerikanischem Muster in das deutsche Bundestagswahlrecht einzuführen. Offene Vorwahlen würden der Parteienstruktur in Deutschland widersprechen. Selbst geschlossene Vorwahlen innerhalb der bestehenden Parteien würden die Integrationsleistungen der großen Parteien schwächen und damit die Wirksamkeit des parlamentarischen Systems herabsetzen. Die Enquete-Kommission Verfassungsreform will aber die parteiinterne Auswahl der Kandidaten größerer Mitsprache der einzelnen Parteimitglieder öffnen. Sie empfiehlt deshalb, § 21 des Bundeswahlgesetzes um den Fall zu erweitern, daß die Kandidatenauswahl außer durch eine Mitglieder- oder durch eine Vertreterversammlung auch durch eine Briefwahl der Parteimitglieder erfolgen kann, wenn die Satzung der Partei dieses zusätzliche Verfahren einführt.

Darüber hinaus will die Enquete-Kommission Verfassungsreform jedem wahlberechtigten Bürger die Möglichkeit einräumen, die Kandidatenauswahl durch die Parteien nachträglich zu kontrollieren und teilweise zu korrigieren. Sie empfiehlt deshalb, für die Zweitstimmen zur Bundestagswahl das Vorbild des bayerischen Landtagswahlrechts zu übernehmen. Dann könnte der Wähler seine Zweitstimme entweder einer bestimmten Partei oder einem bestimmten Kandidaten auf der Liste einer Partei geben. Dadurch könnte — wie bayeri-

⁵⁾ S. dazu u. a.: Peter Haungs, Mitgliederbefragung zur Landtags-Kandidatenaufstellung. Das Experiment des CDU-Bezirksverbandes Rhein-Hessen-Pfalz, in: *ZParl* 1970, S. 403—417; ders., Das bei den rheinland-pfälzischen Landtagswahlen praktizierte Vorwahlverfahren und seine Übertragbarkeit auf die Wahlen zum Bundestag, in: *Protokoll der Seminartagung der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen e. V. vom 2. 12. 1974 zum Thema „Kandidatenaufstellung durch Vorwahlen? Überlegungen zur Reform der Wahlen zum Deutschen Bundestag“*; vgl. auch Hans-Joachim Veen, Vorwahlen und Parteienverantwortlichkeit im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik, in: *Beiträge zum Problem politischer Arbeit in der modernen Gesellschaft*, Bonn 1973, S. 93—103, der in Vorwahlen keine entscheidende Verbesserung der freiheitlich-repräsentativen Demokratie sieht.

sche Beispiele beweisen — die Reihenfolge der Kandidaten auf einer Liste nachhaltig verändert werden. Es wäre übrigens im Sinne dieser Empfehlung der Enquete-Kommission Verfassungsreform konsequent, würde das bayerische Landtagswahlrecht auch das Vorbild für das deutsche Wahlgesetz zum Europäischen Parlament abgeben.

Der mündige Bürger will das politische Leben nicht nur durch Personal-, sondern auch durch Sachentscheidungen mitgestalten. Ausdruck dessen sind nicht zuletzt die *Bürgerinitiativen*. Ihr Einfluß auf die gegenwärtige Politik ist nicht zu unterschätzen, derzeit vor allem auf die Energiepolitik und auf den Straßenbau. Bezeichnend dafür ist nicht zuletzt, daß er schon Gegenstand des politischen Witzes geworden ist. Ein Beispiel dafür bietet das den Radio-Eriwan-Witzen nachgebildete Frage- und Antwortspiel zur Energiepolitik: „Trifft es zu, daß der Vorsitzende der ‚Bundesvereinigung Bürgerinitiativen Umweltschutz‘ die Richtlinien der Kernenergiepolitik bestimmt?“. Antwort: „Im Prinzip nein. In der Praxis jedoch ...“.

Bürgerinitiativen sind wie alle Verbände dazu berechtigt, Interessen der Bürger gegenüber Parlament und Regierung wahrzunehmen. Die Demokratie ist gerade die Staatsform, die die Initiative — auch kleiner Gruppen — fördert und belohnt. Wie alle Verbände sind aber die Bürgerinitiativen von ihren Mitgliedern nur für deren jeweilige Einzelinteressen legitimiert, nicht für das übergreifende Gemeinwohl. Bürgerinitiativen sind in aller Regel Interessengemeinschaften. Sie dürfen ihren Verbandswillen nicht als Gesamtwillen begreifen oder dazu erklären. Sie vermögen ihre Mitglieder nur in dem jeweiligen Einzelinteresse zu integrieren. Nur die Parteien, insbesondere die großen Volksparteien, sind Veranstaltungen zur Integration aller politischen Einzelinteressen zu einem Gesamtwollen. Aber auch bei ihnen selbst liegt nicht die Entscheidung über das Gemeinwohl, sondern bei den aus ihnen hervorgegangenen Mitgliedern der Parlamente. Auch ein noch so berechtigtes Einzelinteresse, dargestellt durch eine noch so mächtige Bürgerinitiative, muß wohlwogene Entscheidungen der Parlamente gegen sich gelten lassen. Die Staatsorganisation muß es ermöglichen, daß das Parlament auch Entscheidungen gegen mächtige Einzelinteressen fällen und durchsetzen kann, wenn übergeordnete Interessen oder der Schutz anderer es erfordern. Um nicht institutionell den Bundestag dem an sich berechtigten, im Konfliktfalle

aber die Integration des Gesamtvolkes hemmenden Druck wirtschaftlicher und sozialer Interessen auszuliefern, hat die Enquete-Kommission Verfassungsreform — ebenso wie die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel — auch davon abgesehen, die Errichtung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates zu empfehlen. Im übrigen kommt es auf die Integrationsleistung der Parteien und Fraktionen an. Diese zu stärken ist Ziel der Empfehlungen der Enquete-Kommission Verfassungsreform insbesondere zum Wahlrecht, zur Stellung der Abgeordneten und zu den Rechten von Bundestag und Landtagen.

Empfehlungen zur Stellung und Arbeitsweise des Bundestages

Die spektakulären Austritte von Abgeordneten aus ihrer Fraktion und ihr Wechsel in eine andere während der 6. Wahlperiode haben vielfältige Überlegungen zu den *Rechten und Pflichten der Abgeordneten* ausgelöst. Einige wollten die Einführung eines imperativen Mandats, andere wollten bei grundsätzlicher Beibehaltung des freien Mandats den Abgeordneten stärker an seine Partei binden und von ihr abhängig machen.

Die Enquete-Kommission Verfassungsreform sah keine Veranlassung, am Grundsatz des *freien Mandats* zu rütteln oder Folgen an ein Ausscheiden aus einer Fraktion oder an einen Fraktionswechsel zu knüpfen. Auf dem uneingeschränkten, freien Mandat beruht nämlich die Handlungsfähigkeit des einzelnen Abgeordneten.

Die vorzeitige Auflösung des 6. Deutschen Bundestages hat die Probleme offenbar werden lassen, die nach dem damals geltenden Recht zwischen zwei *Wahlperioden* auftreten. Gleichzeitig wurde deutlich, daß die Wege zur vorzeitigen Beendigung einer Wahlperiode nicht ausreichen.

Die Enquete-Kommission Verfassungsreform empfiehlt auf Grund dieser Erfahrung, die Wahlperioden der Bundestage nahtlos aneinander anschließen zu lassen. In der 33. Änderung des Grundgesetzes vom 23. August 1976 ist dieser Vorschlag bereits geltendes Recht geworden. Seither endet eine Wahlperiode vorzeitig nicht mehr mit dem Tag der Auflösung, sondern mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages (Artikel 39 Abs. 1 Satz 2 GG). Darüber hinaus empfiehlt die Enquete-Kommission Verfassungsreform ein *Selbstauflösungsrecht* des Bundestages. Auf Antrag

von einem Viertel der Mitglieder soll der Bundestag mit Zweidrittelmehrheit die vorzeitige Beendigung seiner Wahlperiode beschließen können. Die Enquete-Kommission Verfassungsreform schlägt nicht vor, die Wahlperiode des Bundestages von vier auf fünf Jahre zu verlängern. Die Einflußmöglichkeiten des Bürgers auf die Zusammensetzung des Bundestages und damit auf die Gestaltung der Politik sollen nicht geschmälert werden. Schließlich vermochte sie sich nicht der Anregung anzuschließen, die Wahlen zu den Volksvertretungen der Länder an einem Tag in der Mitte der Wahlperiode des Bundestages zusammenzulegen. Dadurch würde die Souveränität der Länder unzulässig verkürzt.

Den häufigsten Anlaß für Beschwerden über die Arbeit des Bundestages bieten die leeren Bänke im Plenum des Bundestages während vieler Sitzungen. Jedem Abgeordneten obliegen zu viele Aufgaben, als daß er sie bewältigen könnte, würde er an jeder Plenarsitzung von Anfang bis Ende teilnehmen. Die Arbeit des Bundestages ist auch zu spezialisiert und zu detailliert, als daß jeder Abgeordnete sich mit jedem politischen Thema gründlich beschäftigen könnte. Die Klage über den Bundestag schwankt von dem Vorwurf, als fleißiges Arbeitsparlament zu viel Detailarbeit zu leisten, bis hin zu dem, sich den eigentlichen Lebensfragen der Nation kaum zu widmen.*

Die Enquete-Kommission Verfassungsreform empfiehlt nicht zuletzt gerade um der Entlastung des Parlaments von Detailarbeit und der Freistellung für politische Grundfragen willen, das *Verfahren der Bundestagsarbeit* zu straffen und neu zu ordnen. Sie will die Gesetzesberatung grundsätzlich auf zwei Lesungen beschränken. Dieses Verfahren wird jetzt schon bei völkerrechtlichen Verträgen geübt. Auch die Landtage von Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein begnügen sich grundsätzlich mit zwei Beratungen. Drei Lesungen sollen künftig im Bundestag die Ausnahme sein, zum Beispiel bei Grundgesetzänderungen und beim Haushaltsplan. Gleichzeitig soll die Ausschußberatung neu gestaltet werden. Bisher gibt nur der federführende Ausschuß den Bericht über die Ausschußberatungen an das Plenum des Bundestages. Künftig sollen gemeinsame Sitzungen von federführendem und beratenden Ausschüssen stattfinden können. In diesen erweiterten Ausschußsitzungen könnten auch die mitberatenden Ausschüsse auf die Gestaltung des Berichts größeren Einfluß ausüben. Die erweiterten Ausschußsit-

zungen sollen grundsätzlich öffentlich sein. Der Vorschlag zur Neugestaltung des Gesetzgebungsverfahrens will dem einzelnen Abgeordneten das Recht zu Abänderungsanträgen in der zweiten Beratung nicht nehmen.

Im übrigen könnte sich der Bundestag von dem Vorwurf zu vieler Detailarbeiten dadurch entlasten, daß er in mehr Fällen als bisher von der Möglichkeit Gebrauch macht, sich beim *Erlaß von Rechtsverordnungen* ein Zustimmungsrecht vorzubehalten. In diese Richtung zielte ein Anlauf in der 7. Wahlperiode, das Straßenverkehrsgesetz zu novellieren. Erfolg war dieser Gesetzesinitiative allerdings am Ende nicht beschieden⁹⁾. Ein solches Verfahren wäre zumindest ebenso erfolgversprechend wie die Empfehlung der Kommission, die Ermächtigung von Rechtsverordnungen nur noch an die Angabe ihres Zweckes zu binden. Allerdings wäre es zu weitgehend, wollte man in Artikel 80 GG allgemein bei Rechtsverordnungen einen Zustimmungsvorbehalt zugunsten des Bundestages einführen. Die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen soll vielmehr in der Regel bis zum Widerruf der Ermächtigung in vollem Umfang den Bundestag entlasten. Nur in politisch bedeutsamen Fällen soll der Bundestag auch auf die Gestaltung von Rechtsverordnungen Zugriff nehmen.

Empfehlungen zum Verhältnis von Bundestag und Bundesregierung

Der Bundestag wie die Landtage haben in den letzten Jahren häufiger *Untersuchungsausschüsse* einsetzen müssen. Für das Verfahren hat sich die sinngemäße Anwendung der Strafprozeßordnung, wie es Artikel 44 GG vorschreibt, als unzuweckmäßig erwiesen. Die sogenannten IPA-Regeln bieten eine wertvolle Hilfe, sind aber noch nicht ausgereift genug, um die Wirksamkeit der Untersuchungsausschüsse sicherzustellen. Beteiligte nutzen die lückenhafte Verfahrensregelung, um sich selbst ins beste Licht zu setzen und die Gegenseite an der Beweisführung zu hindern. So versucht beispielsweise einer der Hauptbetroffenen des Hessischen Untersuchungsausschusses über die Flughafenaffäre, der Frankfurter Oberbürgermeister Rudi Arndt,

⁹⁾ Zum Schicksal des Gesetzentwurfes BT-Drs. 7/3055 vgl. den Bericht dazu in: ZParl 1977, S. 20—27, unter der Überschrift „Ein exemplarischer Versuch, Verordnungen von der Zustimmung des Bundestages abhängig zu machen: Die Initiative im Bereich des Straßenverkehrsrechts“.

für sich ein Zeugnisverweigerungsrecht in Anspruch zu nehmen, wodurch das Untersuchungsverfahren nur lückenhaft abgeschlossen werden könnte. Die Öffentlichkeit beurteilt aus solchen und ähnlichen Erfahrungen heraus die Untersuchungsausschüsse sehr skeptisch und bezweifelt bereits bei ihrer Einsetzung, daß ein befriedigendes Ergebnis herauskommen werde.

Die Enquete-Kommission Verfassungsreform hat sich ausgiebig mit Reformvorschlägen des Untersuchungsverfahrens befaßt. Ob das Untersuchungsverfahren eher einem gerichtlichen Prozeß gleicht oder besonderer Ausdruck der parlamentarischen Auseinandersetzung ist, konnte sie nicht mit letzter Sicherheit klären. Dennoch neigt sie dazu, das Schwergewicht der Funktionen des Untersuchungsausschusses in dem Aspekt der politischen Auseinandersetzung zu sehen, ohne dadurch die notwendige Sachaufklärung bei der Untersuchung von Mißständen vernachlässigen zu wollen.

Der Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform stellt drei verschiedene Modelle für die Reform der Untersuchungsausschüsse vor, zwei davon in Sondervoten. Das Sondervotum von Dr. Hirsch zum Abschnitt „Untersuchungsausschüsse“ schlägt in Anlehnung an die Empfehlung der Kommission vor, der Untersuchungsausschuß solle aus sieben stimmberechtigten Mitgliedern und einem nicht stimmberechtigten Vorsitzenden bestehen, die die Befähigung zum Richteramt besitzen und mindestens vier Jahre Mitglieder des Bundestages gewesen sind. Das Sondervotum von Prof. Dr. Schäfer tritt für ein Untersuchungsgremium ein, das nicht mit Parlamentariern besetzt ist und dem Bundestag zu berichten hat, der auf Grund des Untersuchungsberichtes werten und beschließen kann; die Untersuchungskommission soll danach aus fünf Richtern bestehen, die durch Los aus einer zu Beginn der Wahlperiode vom Bundestag berufenen Gruppe von 30 ehemaligen Richtern bestimmt werden, wobei das zuerst ausgewählte Mitglied den Vorsitz übernimmt. Die Enquete-Kommission Verfassungsreform selbst empfiehlt, den Untersuchungsausschuß mit bis zu neun stimmberechtigten Mitgliedern, die nach der Stärke der Fraktionen bestimmt werden, unter einem nicht stimmberechtigten Vorsitzenden zu besetzen, die alle Mitglieder des Bundestages sind, aber die Befähigung zum Richteramt nicht zu besitzen brauchen. Dieses Untersuchungsverfahren geht vom Grundsatz der Waffen-

gleichheit der beteiligten Seiten aus. Es überträgt den stimmberechtigten Mitgliedern, wovon jedes zusammen mit einem anderen das Recht zum Stellen von Beweisansprüchen besitzt und allein zur Abgabe von Sondervoten zum Schlußbericht berechtigt ist, die inhaltliche Aufklärung des Untersuchungsgegenstandes. Es weist dem nicht stimmberechtigten Vorsitzenden die Verhandlungsleitung zu, um ein geordnetes Verfahren zu garantieren.

In der sogenannten Kleinen Parlamentsreform von 1969 führte der Bundestag die Institution der *Enquete-Kommissionen* ein, deren Mitglieder außer Parlamentariern auch Sachverständige ohne Abgeordneteneigenschaft sind (§ 74 a GO-BT). Diese Enquete-Kommissionen sollen Entscheidungen des Bundestages über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe gesetzgeberischer oder planerischer Natur vorbereiten. Bisher gab es in der 6. und 7. Wahlperiode neben der Enquete-Kommission Verfassungsreform noch die Enquete-Kommission Auswärtige Kulturpolitik und in der 7. Wahlperiode die Enquete-Kommission Frau in der Gesellschaft. Zu anderen Enquete-Kommissionen kam es nicht, u. a. weil bisher eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Untersuchungstätigkeit der Enquete-Kommissionen nicht besteht. So scheiterte beispielsweise eine Enquete-Kommission zum Energieproblem.

Die Enquete-Kommission Verfassungsreform tritt für das Institut der Enquete-Kommissionen zur Vorbereitung von umfangreichen und bedeutsamen Gesetzen oder Planungen staatlicher Aufgaben ein. Sie empfiehlt, die Befugnisse der Enquete-Kommissionen über die bestehenden Auskunftsrechte gegenüber Bundes- und Landesbehörden hinaus um Informationsrechte auch gegenüber natürlichen und juristischen Personen und Personengesellschaften auszustatten, soweit dies zur Erreichung des Untersuchungszwecks erforderlich ist. Zur Begründung dieser Befugnisse hält sie eine verfassungsrechtliche Verankerung der Enquete-Kommissionen und eine gesetzliche Begründung ihrer Befugnisse für nötig.

Nicht erst die sogenannte Lausch-Affäre, die Ende Februar 1977 bekannt wurde, hat die Tätigkeit der Nachrichtendienste in das Blickfeld gerückt. Bereits in der 5. Wahlperiode setzte der Deutsche Bundestag einen Untersuchungsausschuß zu diesem Themenbereich ein. Er empfahl die grundsätzliche Verankerung der *parlamentarischen Kontrolle der*

Nachrichtendienste. Eingerichtet wurde das Parlamentarische Vertrauensmännergremium. In ihm führt auf Grund einer Empfehlung der Enquete-Kommission Verfassungsreform in ihrem Zwischenbericht seit der 7. Wahlperiode nicht mehr ein Mitglied der Bundesregierung, sondern jeweils ein Mitglied des Deutschen Bundestages den Vorsitz.

Die Enquete-Kommission Verfassungsreform hält die bestehende parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste für ausreichend, unter anderem wegen der Befürchtung, daß eine formale Kontrollinstitution weniger effektiv wirken könnte, zumal die bisherigen Erfahrungen mit dem Parlamentarischen Vertrauensmännergremium unter Vorsitz eines

Abgeordneten zufriedenstellend verlaufen sind. In einem Sondervotum wird demgegenüber vorgeschlagen, der Bundestag solle einen unabhängigen Ausschuß für die Angelegenheiten der Nachrichtendienste wählen, der aus fünf Abgeordneten bestehen und für die Dauer einer Wahlperiode bestellt werden soll. Dieser Ausschuß soll die parlamentarische Kontrolle über die Nachrichtendienste ausüben und auf diesem Gebiet die Rechte eines Untersuchungsausschusses wahrnehmen. Diesem Sondervotum habe ich mich angeschlossen: Ich bin der Auffassung, daß die politische Kontrolle der Nachrichtendienste erneut Gegenstand der Beratungen des Bundestages werden muß.

III. Empfehlungen zur Machtverteilung zwischen Landtag und Landesregierung

Den ersten Anstoß für die Einrichtung einer Enquete-Kommission Verfassungsreform gab nicht das Unbehagen an dem Verhältnis von Parlament und Regierung, sondern die Frage, ob das Grundgesetz nach der Verabschiedung der Finanzreform von 1968 den Anforderungen eines Bundesstaates in einem sich politisch zusammenschließenden Kontinent genüge oder weiterentwickelt werden müsse⁷⁾. Insbesondere war deutlich geworden, daß unter anderem wegen der häufigen Verlagerungen der Gesetzgebungszuständigkeiten von den Ländern auf den Bund den Volksvertretungen der Länder stetig politischer Entscheidungsspielraum genommen wurde.

Die Enquete-Kommission Verfassungsreform hat stets — nicht nur bei ihren Beratungen zu Themen des Bund-Länder-Verhältnisses — auf die Stärkung der Eigenstaatlichkeit der Länder geachtet. Ihre Überlegungen wurden mitbestimmt durch ihr Interesse an einer Verbesserung der Funktionsfähigkeit des bundesstaatlichen Systems und insbesondere durch die Sorge um die Erhaltung und Sicherung der Kompetenzen der Volksvertretungen der Länder. Sie hat deshalb unbeschadet der Zuständigkeit der Länder für die Bestimmung von Stellung und Aufgaben ihrer Verfas-

sungsorgane Empfehlungen verabschiedet, die auf eine Stärkung der Landtage abzielen.

Die Enquete-Kommission Verfassungsreform geht davon aus, daß nach der gegenwärtigen Rechtslage die Landtage befugt sind, sich mit *Bundesratsangelegenheiten* zu befassen und ihren Landesregierungen dazu Ratschläge zu erteilen. Sie empfiehlt aber, um den Landtagen genügend Zeit zur Beratung anstehender *Verfassungsänderungen* zu geben, bei Vorlagen zur Änderung des Grundgesetzes die Frist nach Artikel 76 Abs. 2 GG für die Beratungen des Bundesrates im ersten Durchgang auf drei Monate zu erhöhen. Nicht aufgegriffen hat sie den Vorschlag, Grundgesetzänderungen nach dem Beispiel des Artikels 144 Abs. 1 GG an die Zustimmung von zwei Dritteln der Landtage anstelle der Zustimmung durch den Bundesrat zu binden⁸⁾.

Die Enquete-Kommission Verfassungsreform empfiehlt darüber hinaus, den Landtagen die Befugnis zur Gesetzgebung einzuräumen, soweit durch Bundesgesetze Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Dieses Recht der Landtage würde keineswegs wegen der vom Bundesgesetzgeber in seiner Verordnungsermächtigung ge-

⁷⁾ S. die damals von mir initiierte Große Anfrage betr. Weiterentwicklung des föderativen Systems, BT-Drs. V/3099 (neu) vom 27. 6. 1968, die die Bundesregierung am 20. 3. 1969 in der BT-Drs. V/4002 beantwortete.

⁸⁾ Ein solches Modell habe ich 1970 in die Diskussion eingeführt; vgl. meinen Aufsatz: Modelle zur Weiterentwicklung des föderativen Systems, in: Zeitschrift für Politik 1970, S. 138 ff., ebenfalls abgedruckt in: Dietrich Rollmann (Hrsg.), Die CDU in der Opposition. Eine Selbstdarstellung, Hamburg 1970, S. 87 ff.

setzten Bedingungen zur Rechtsetzung eine Herabminderung des selbständigen Entscheidungsrechts der Landtage bedeuten, wie die Bayerische Staatsregierung meint⁹⁾. Schon heute füllen Landtage durch eigene Gesetze bei der Rahmengesetzgebung innerhalb der vom Bundesgesetzgeber abgesteckten Freiräume Bundesrecht aus. Die Landtage erhielten vielmehr Gelegenheit, eigenen Gestaltungswillen durchzusetzen. Ihre Kontrolle über die

Regierung würde wirksamer. Dem Bundesgesetzgeber fiel es leichter, seine Entscheidungsbefugnis auf die Landesebene zu delegieren. Die Landesregierungen müßten bei der Erarbeitung von Rechtsverordnungen zu Bundesgesetzen berücksichtigen, daß ihr Landtag selbst entweder sofort oder zu einem späteren Zeitpunkt die administrative Regelung durch ein politisch verantwortetes Gesetz ersetzen kann.

IV. Anstoß zur Parlamentsreform

Die Parlamentsreform ist eine ständige Aufgabe des dem dauernden politischen und gesellschaftlichen Wandel ebenfalls unterworfenen Bundestages. Die Empfehlungen der Enquete-Kommission Verfassungsreform geben dem Bundestag einen neuen Anstoß, sein Verhältnis zum Bürger und zur Regierung wie seine Arbeitsweise entsprechend den gegenwärtigen und voraussehbaren zukünftigen Erfordernissen des repräsentativen und parlamentarischen Regierungssystems zu verbessern. Sie können zusammen mit anderen An-

regungen — beispielsweise von Vorschlägen des Ausschusses für Immunität, Wahlprüfung und Geschäftsordnung sowie anderen Anträgen, die zu Ende der 7. Wahlperiode im Bundestag eingebracht wurden — die Grundlage für eine noch wirksamere Arbeit und Aufgabenerfüllung des Deutschen Bundestages bilden.

Die Opposition sieht sich damit vor die Aufgabe gestellt, sich energisch für die Reformvorschläge der Enquete-Kommission Verfassungsreform einzusetzen, während sich die Regierungsmehrheit wird fragen lassen müssen, wie ernst sie es meint mit jenem Satz aus der Regierungserklärung von 1969: „Wir wollen mehr Demokratie wagen“.

⁹⁾ Stellungnahme der Bayerischen Staatsregierung zum Schlußbericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages für Fragen der Verfassungsreform, zu Kapitel 6, Abschnitt 3, S. 6.

Verfassungsfragen des Bundesrates und der kommunalen Ebene

I. Der Bundesrat

Die verfassungsgeschichtliche Ausgangslage

Der Abschnitt des Grundgesetzes über den Bundesrat gehörte im Parlamentarischen Rat zu den umstrittensten Teilen der Verfassung. Der Bundesrat ist das Verfassungsorgan, an dessen Ausgestaltung sich eines der Hauptprobleme der deutschen Verfassungsgeschichte entscheidet: das Verhältnis von Föderalismus und Zentralismus. Die staatlichen Strukturen im deutschen Raum waren stets föderativ geprägt; die politischen und rechtlichen Gewichtungen zwischen den zentripetalen und den zentrifugalen Kräften waren entscheidende Bestimmungsfaktoren unserer Verfassungsgeschichte. Mit der Schaffung von Volksvertretungen im konstitutionellen System traten neben die dynastischen Gewalten die parlamentarischen Kräfte, die sich stärker zum Motor unitarischer Bestrebungen und Tendenzen entwickelten. Auf diesem Hintergrund ist vor allem die Verteilung der Kompetenzen zwischen dem parlamentarischen Organ des Bundes/Reichstages und dem föderativen Organ des Bundes/Reichsrates maßgebender Indikator für eine eher föderative oder unitarische Ausgestaltung der Verfassung. Die Bandbreite der Möglichkeiten bewegt sich dabei zwischen der völligen Gleichberechtigung beider Organe bis hin zur Einräumung bloßer Mitwirkungsrechte der einen Körperschaft an den Kompetenzen der anderen. Die Gleichberechtigung kennzeichnete das Verfassungswerk Bismarcks; nach der Reichsverfassung von 1871 war die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse von Bundesrat und Reichstag zu einem Reichsgesetz erforderlich und ausreichend. Die Einführung des parlamentarischen Systems in der Weimarer Republik brachte eine stärkere Zentralisierung mit sich. Das Verhältnis von Reichstag und Reichsrat war dadurch gekennzeichnet, daß dem letzteren nur ein Einspruchsrecht gegen den parlamentarischen Gesetzesbeschluß zustand, der durch Zweidrittelmehrheit des Reichstages oder durch ei-

nen Volksentscheid auf Anordnung des Reichspräsidenten überwunden werden konnte. Damit war das politische und rechtliche Übergewicht des Reichstages über den Reichsrat abgesichert. Im Kaiserreich dagegen lag das Schwergewicht der Kompetenzfülle bei dem Fürstenkollegium des Bundesrates, gegen das sich der Reichstag indes spätestens seit der Jahrhundertwende politisch stärker zu behaupten mußte.

Die Entscheidung des Parlamentarischen Rates

Die verfassungsrechtliche Zuordnung von Bundestag und Bundesrat, die der Parlamentarische Rat vornehmen mußte, war ein Schlüsselproblem für die Ausgestaltung der föderativen Ordnung. Diese sollte für die Bundesrepublik Deutschland nach den Vorstellungen der Deutschen und der Alliierten konstituierend sein. Die bundesstaatlichen Vorstellungen hinsichtlich der Balance zwischen Unitarismus und Föderalismus, die die einzelnen Parteien entwickelten, schlugen sich auch in ihren Überlegungen hinsichtlich der zweiten Kammer nieder. Im Vordergrund dieser Erwägungen stand dabei deren Zusammensetzung. Hierbei wurden einer Senatslösung, die anfänglich von der SPD favorisiert wurde, die Bundesratslösung gegenübergestellt, die von der Deutschen Partei und vom Zentrum vertreten wurde. Die erstere sah die Zusammensetzung des Bundesrates aus Senatoren vor, die vom Volk in den Ländern oder von den Landtagen gewählt werden sollten; bei der letzteren sollte das föderative Organ aus Mitgliedern der Landesregierungen bestehen. Die CDU und die FDP sprachen sich für ein Mischmodell aus, bei dem die Hälfte der Mitglieder der zweiten Kammer aus Mitgliedern der Landesregierungen und die andere Hälfte aus gewählten Senatoren bestehen sollte. Erst im Laufe der späteren Verhandlungen verständigten sich SPD und CDU auf die Bundesratslösung, wobei ihr jeweiliger politischer

Besitzstand in den Landeshauptstädten auch eine bestimmende Einflußgröße war. Die Zustimmung der SPD zur Bundesratslösung wurde ausgehandelt gegen die Einräumung von differenzierten Mitwirkungsbefugnissen für dieses Verfassungsorgan im Gesetzgebungsverfahren unter Absehung der vollen Gleichberechtigung mit dem Bundestag. Die Stimmenverteilung zwischen drei und fünf Stimmen für die einzelnen Bundesländer je nach Bevölkerungszahl stellte sich als Kompromiß zwischen der grundsätzlichen Gleichrangigkeit der Länder und ihren tatsächlich vorhandenen Unterschieden dar. Im übrigen verbargen sich auch hier nüchterne Überlegungen der Parteien hinsichtlich ihres politischen Besitzstandes in den einzelnen Ländern. Maßgebender föderaler Gesichtspunkt für die Bundesratslösung war, daß eine wirksame Kontrolle der Bundesverwaltung nur durch die Länderbürokratie als möglich angesehen wurde. Vorschläge, die neben Bundestag und Bundesrat auch einen Länderrat auf der verfassungsrechtlichen Ebene zwischen Bund und Ländern (sogenannte Dritte Ebene) vorsahen, wurden nicht weiterverfolgt. Insgesamt wurde der Bundesrat — das „Gelenkstück des Grundgesetzes“ — als entscheidender Erfolg für den föderalen Gedanken angesehen.

Ansatz und Ergebnis der Enquete-Kommission Verfassungsreform

Mit den vorstehenden Positionen im Parlamentarischen Rat hinsichtlich des Bundesrates ist zugleich die Bandbreite abgesteckt, in der sich seitdem die Reformüberlegungen bewegen. Hierbei geht es entscheidend zum einen um die Zusammensetzung dieses Verfassungsorgans und zum anderen um die Ausgestaltung seiner Kompetenzen gegenüber dem Bundestag. Diese beiden Problemkreise waren auch die Hauptberatungsgegenstände in der Enquete-Kommission Verfassungsreform. Deren Reformüberlegungen kreisten vor allem um die Frage, welche Verbesserungen im Interesse der Funktionsfähigkeit des bundesstaatlichen Systems möglich und notwendig sind, wobei die Sorge um die Erhaltung und Sicherung der Kompetenzen der Landesparlamente im Vordergrund stand. Anlaß für die Aufnahme des Bundesrates in den Kreis der Beratungsgegenstände war auch das verstärkte politische und rechtliche Interesse, das dieses Verfassungsorgan auf sich gezogen hat, seitdem die Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat politisch differieren. Da parteipolitische Gesichtspunkte legitime Kriterien der

Mehrheitsbildung auch im föderativen Organ sind, akzentuiert die unterschiedliche Mehrheitskonstellation in den beiden Verfassungsorganen deren systemimmanente Konfliktmöglichkeiten.

Als Ergebnis ihrer Beratungen hat die Kommission folgende Empfehlungen beschlossen:

a) Das Bundesratsprinzip des Grundgesetzes soll beibehalten werden; eine Ergänzung der von den Landesregierungen entsandten Bundesratsmitglieder durch Landesparlamentarier oder durch innerhalb der Länder zu wählende Senatoren wird nicht befürwortet.

b) Die derzeitige Verteilung der Stimmen auf die Länder im Bundesrat nach Artikel 51 Abs. 2 GG soll beibehalten werden.

c) Eine Erweiterung der Aufgabe des Bundesrates zur Wahrnehmung der Länderkooperation (sogenannte Dritte Ebene), etwa durch einen Länderrat, wird nicht befürwortet.

d) Eine unmittelbare Beteiligung der Landesparlamente an Grundgesetzänderungen (Erfordernis der Genehmigung durch zwei Drittel der Landesparlamente) empfiehlt sich nicht.

e) Eine ausdrückliche Bestimmung des Grundgesetzes über das Befassungsrecht der Landesparlamente mit Angelegenheiten des Bundesrates ist nicht erforderlich. Die Beratungsfrist des Bundesrates nach Artikel 76 Abs. 2 GG soll bei Grundgesetzänderungen auf drei Monate verlängert werden, damit den Volksvertretungen der Länder ausreichend Zeit zur Beratung hierüber zur Verfügung steht. Artikel 76 Abs. 2 GG ist um folgenden Satz 4 zu ergänzen:

„Bei Vorlagen zur Änderung dieses Grundgesetzes beträgt die Frist drei Monate.“

Die drei Sondervoten zu diesem Berichtskapitel verdeutlichen, daß die Auffassungen in der Kommission vor allem zur Zusammensetzung und zu den Mitwirkungsbefugnissen des Bundesrates kontrovers waren. Auf dem Hintergrund der verfassungsgeschichtlichen Dimensionen dieses Verfassungsorgans an der Nahtstelle zwischen Föderalismus und Unitarismus war dies zu erwarten.

Zur Legitimationsfrage

Die Frage nach der Legitimation des Bundesrates war Ausgangspunkt der Kommissionsüberlegungen für die Struktur- und Kompetenzprobleme dieses Verfassungsorgans.

Während der Bundestag über eine unmittelbare und unabgeleitete, aus direkten Wahlen hervorgehende Legitimation seitens des Wählers verfügt, besitzt der Bundesrat als Kollegium von Regierungsmitgliedern der Länder nur eine mittelbare Legitimation, da die Mitglieder des Bundesrates nicht vom Volk in den Ländern gewählt, sondern von den Landesregierungen bestimmt werden. Diese mittelbare Legitimation des Bundesrates ist der entscheidende Hinderungsgrund für seine Aufwertung zu einer echten zweiten Kammer, die gleichberechtigt neben dem Bundestag im Gesetzgebungsverfahren ist. Dies wurde vom Parlamentarischen Rat bewußt so gewollt: Der Bundesrat sollte das Bundesorgan werden, das die Länderinteressen in die Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes einbringt. Die gesamtstaatliche Artikulation der Belange eines Landes und seine Mitwirkung im Bundesstaat ist indes Sache seiner Regierung. Eine Parlamentarisierung des föderativen Organs hätte zudem den Unterschied zum Bundestag verwischt und der Einheitlichkeit der Repräsentation der Länderinteressen Abbruch getan.

Die Kommission hat diese mittelbare Legitimation des Bundesrates für demokratisch ausreichend angesehen, da die Landesregierungen ihrerseits über eine unmittelbare Legitimation auf Grund der Landtagswahlen verfügen. Sie hat deshalb allen Überlegungen, die Zusammensetzung des Bundesrates unter dem Gesichtspunkt der Legitimationsverstärkung zu verändern, eine Absage erteilt. In einem Senat würde die Bevölkerung eines Landes nicht besser, sondern allenfalls doppelt repräsentiert werden, weil der Einfluß der Länder nicht steigen, sondern abnehmen würde. Deshalb wurden auch die Mischmodelle, nach denen der Bundesrat sich sowohl aus Mitgliedern der Landesregierungen als auch aus von den Volksvertretungen oder vom Volk unmittelbar gewählten Senatoren zusammensetzen würde, nicht weiter verfolgt. Verfassungshistorisches Vorbild hierfür ist das Staatenhaus der Reichsverfassung von 1849, deren Mitglieder zur Hälfte durch die Regierung und zur Hälfte durch die Volksvertretung der betreffenden Staaten ernannt werden sollten. Nachdem bereits im Parlamentarischen Rat ein entsprechender Vermittlungsvorschlag gescheitert war, sah die Kommission keine Veranlassung, entsprechende Überlegungen anzustellen. Maßgebender sachlicher Gesichtspunkt hierfür war die Kompliziertheit und Differenziertheit einer solchen Lösung, wie

sie vor allem in der Mitgliedschaft von Landesministern und Landesparlamentariern, in der Unterscheidung zwischen Verwaltungs- und Gesetzgebungsangelegenheiten mit entsprechenden Auswirkungen auf die Weisungsgebundenheit der Regierungsmitglieder und auch in der Gefahr einer schwindenden Rückbindung der parlamentarischen Mitglieder an ihre Fraktionen in der heimischen Volksvertretung zum Ausdruck gekommen wäre.

Korrekturen innerhalb des Bundesratsmodells

Die Überlegungen der Kommission konzentrierten sich deshalb auf die Frage, welche Verbesserungen des derzeitigen Bundesratsmodells angezeigt und auch möglich sind. Dabei standen eine stärkere Berücksichtigung der Bevölkerungsgröße bei der Stimmenverteilung im Bundesrat, eine intensivere Beteiligung der Landesparlamente im Gesetzgebungsverfahren des Bundes und schließlich eine Verlängerung der Beratungsfristen im Bundesrat im Vordergrund ihrer Überlegungen.

Entscheidender Beweggrund für die Verlängerung der Beratungsfrist des Bundesrates im ersten Durchgang bei Vorlagen zur Änderung des Grundgesetzes war eine Verbesserung der Befassungsmöglichkeiten in den Länderparlamenten bei Verfassungsnovellierungen. Eine solche Intensivierung erschien der Kommission erforderlich, aber auch ausreichend. Zu einer weiteren verfassungsrechtlichen Aufwertung der Landesparlamente im Hinblick auf ihre gesamtstaatlichen Mitwirkungsmöglichkeiten sah sich die Kommission nicht in der Lage. Eine förmliche Mitwirkung der Landesparlamente an der Bundesgesetzgebung verfiel vor allem deswegen der Ablehnung, weil auf diese Weise ein staatenbündisches Element in das spezifische Bundesstaatskonzept des Grundgesetzes eingesteuert worden wäre. Die Bundesratslösung des Grundgesetzes hat die gesamtstaatlichen Wirkungsmöglichkeiten der Länder beim Bundesrat konzentriert. Parallele Beteiligungsformen der Landesparlamente unmittelbar im Verfahren der Bundesgesetzgebung würden dieses Monopol des Bundesrates aufbrechen, die Verantwortlichkeit der Landesregierung einschränken und insgesamt ein kaum auflösbares Spannungsverhältnis zwischen Bundesrat und Länderparlamenten begründen. Zudem sollte nicht das Gesetzgebungsverfahren des Bundes unnötig durch landesinterne Konflikte zwi-

schen Landtag und Landesregierung erschwert werden, die sich in gegensätzlichen Voten und Stimmabgaben zu einer Gesetzesvorlage niederschlagen würden.

Eine Funktion der Kommission besteht auch darin, auf Grund ihrer wissenschaftlichen Autorität in verfassungsrechtlich kontroversen Streitfragen klärende Stellungnahmen abzugeben. So wird die Frage, ob die Landesparlamente in Bundesratsangelegenheiten den Landesregierungen verbindliche Weisungen oder nur unverbindliche Empfehlungen erteilen können, unterschiedlich beurteilt. Die Kommission macht sich hierbei im Hinblick auf die ungeteilte parlamentarische Verantwortlichkeit der Landesregierung die letztere Ansicht zu eigen. Maßgebend hierfür ist auch der Umstand, daß sich Landesregierung und Landtagsmehrheit in einer weitgehenden politischen Interessenidentität befinden, die sich auch auf die Bundesratsangelegenheiten erstreckt. Für eine Empfehlung im Hinblick auf eine verfassungsrechtliche Normierung dieses Problems bestand deshalb kein Raum.

Auch die gegenwärtige Stimmenverteilung im Bundesrat war für die Kommission kein Anlaß, Änderungsempfehlungen auszusprechen. Die derzeitige Differenzierung zwischen drei und fünf Stimmen je nach Bevölkerungsgröße ist ein ausgewogener Kompromiß zwischen den beiden Prinzipien ‚one land one vote‘ und ‚one man one vote‘. Zudem begegnet sie der Gefahr der Majorisierung der kleineren Bundesländer durch die größeren, die sich automatisch einstellen würde, wenn die Bevölkerungszahl stärkerer Orientierungspunkt für die Zuweisung der Bundesratsstimmen wäre. Die Hegemonialstellung Preußens im Bundesstaat des deutschen Kaiserreiches und der Weimarer Republik, die auch in seinem großen Stimmenübergewicht im föderativen Reichsorgan auf Grund der stärkeren Berücksichtigung der Bevölkerungszahl zum Ausdruck kam und — zumindest aus süddeutscher Sicht — zu einer Belastung der bundesstaatlichen Balance führte, soll sich nicht in anderer Form wiederholen. Die Stimmenverteilung im Bundesrat muß einerseits berücksichtigen, daß die Eigenstaatlichkeit der Länder ihnen im Grundsatz staatsrechtlich den gleichen Rang zuweist, andererseits können die hinsichtlich der Größe, Bevölkerungszahl und Leistungskraft bestehenden faktischen Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern nicht unberücksichtigt bleiben. In der Kommission erschien es deshalb nicht möglich, die gegenwärtige Differenzierung durch eine

andere Aufteilung zu ersetzen, die diesen Richtgrößen besser entsprechen könnte.

Auch wurde die häufig diskutierte Frage der sogenannten Dritten Ebene zwischen Bund und Ländern von der Kommission abschlägig beschieden. Hier geht es um Überlegungen, die dem Bundesrat in seiner heutigen Gestalt zugleich die Aufgaben eines Länderrates übertragen wollen. Bei diesen Aufgaben handelt es sich nicht um Bundes- oder Landesangelegenheiten, sondern um Angelegenheiten aller Bundesländer, wie sie vor allem in den Konferenzen der Ministerpräsidenten und der Fachminister im Wege der Koordination und Kooperation auf der Grundlage der Einstimmigkeit behandelt werden. Die staatsrechtliche Verfestigung eines derartigen Länderrates, die das auf der Grundlage der Eigenstaatlichkeit und staatsrechtlichen Gleichrangigkeit der Länder beruhende Einstimmigkeitsprinzip ablösen und durch ein Mehrheitsprinzip ersetzen müßte, würde die Stellung von Landesregierung und Landtag nicht stärken, sondern schwächen und sie zu bloßen Bestätigungsorganen abstempeln. Auch wären Reibungsverluste mit dem Bundesrat nicht ausgeschlossen.

Zur Teilung des Gesetzesbeschlusses

Die starke Stellung des Bundesrates im Bereich der Zustimmungsgesetze gegenüber dem Bundestag war für eine starke Minderheit von zehn Kommissionsmitgliedern Anlaß, in einem Sondervotum folgenden Vorschlag zu unterbreiten: Bei einer Verweigerung der Zustimmung des Bundesrates zu einem Gesetz, das neben Regelungen, die die Zustimmungspflicht begründen, auch andere Regelungen enthält, kann der Bundestag das Gesetz mit dem nicht zustimmungspflichtigen Inhalt bestätigen. Dabei soll das notwendige Bestätigungsquorum im Bundestag der Mehrheit entsprechen, mit der der Bundesrat die Zustimmung verweigert hat.

Grundlage dieses Vorschlages ist das vor allem auf die unterschiedliche Legitimation von Bundestag und Bundesrat zurückgeführte geringere politische Gewicht des Bundesrates in der Staatsleitung. Zudem ist vor allem der Bundestag das Verfassungsorgan, mit dessen Hilfe die Regierung ihr Programm durchsetzen muß. Außerdem soll dieser Vorschlag die auf Grund der Zunahme der zustimmungsbedürftigen Gesetze weiterhin steigende Bedeutung des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren auf das ihm nach seiner verfassungs-

rechtlichen Stellung als Interessenvertretung der Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes zukommende Maß konzentrieren. Hierauf erstreckt sich in erster Linie die Legitimation dieses Verfassungsorgans. Diese würde überschritten, wenn der Bundesrat auf Grund der Zunahme der zustimmungsbedürftigen Bundesgesetze einen noch stärkeren bundespolitischen Akzent bekäme und sich damit von seiner eigentlichen Aufgabe entfernen würde. Aus diesem Grund beschränkt der Vorschlag der Kommissionsminderheit das Vetorecht des Bundesrates auf seinen eigentlichen Kern, den zustimmungsbedürftigen Teil des Gesetzes, und begründet für den anderen Teil ein Bestätigungsrecht des Bundestages. Bedenken gegen den Grundsatz der Gesetzeseinheit im Falle der Verwei-

gerung der Zustimmung durch den Bundesrat hinsichtlich des zustimmungsbedürftigen Teiles des Gesetzes und der parlamentarischen Bestätigung bestehen nach der Begründung dieses Vorschlages nicht, da hiermit das eigentliche Gesetzgebungsorgan selbst betraut ist, dessen Gestaltungsfreiheit unberührt bleibt.

Insgesamt qualifizieren sich die Beratungen der Kommission und ihre Ergebnisse als eine überzeugende Bestätigung der vom Parlamentarischen Rat getroffenen Entscheidung. Nach Auffassung der Kommission hat sich die Bundesratslösung als spezifische Antwort des Grundgesetzes auf die Frage nach dem rechten Verhältnis zwischen Föderalismus und Unitarismus politisch wie rechtlich bewährt, so daß für Änderungsempfehlungen kein Raum bestand.

II. Der kommunale Bereich in der Verfassungsordnung

Die historische und verfassungsrechtliche Ausgangslage

Das Verhältnis von Staat und Kommunen hat in den letzten Jahrzehnten einen grundlegenden Bedeutungswandel erfahren: Wurde zu Beginn des 19. Jahrhunderts die kommunale Selbstverwaltung dem gesellschaftlichen Bereich zugeordnet, in dem ohne staatlichen Einfluß und Zuschuß die Angelegenheiten des örtlichen Bereiches von den Honoratioren verwaltet wurden, so ist heute die frühere Separation von Gemeinden und Staat in ein Verhältnis der Integration umgeschlagen. Hierbei sind entscheidende Impulse vor allem ausgegangen von der Zunahme der öffentlichen Aufgaben, der Mobilität und Fluktuation der Bevölkerung, der stärkeren Anbindung der örtlichen Instanzen an überregionale Entscheidungsträger sowie von dem Umstand, daß der kommunale Raum etwa 70 % der Bundesgesetze vollzieht. Ein weiterer Beschleunigungsfaktor für den Prozeß der kommunalen Umorientierung von der gesellschaftlichen in die politische Arena ist die Tatsache, daß mit der Einführung der parlamentarischen Demokratie in Deutschland für die Legitimation, Repräsentation und Partizipation des Wählers in staatlichen Parlamenten und kommunalen Vertretungskörperschaften übereinstimmende, auf der Gleichheit jeder Wählerstimme beruhende Strukturprinzipien geschaffen wurden. Der verfassungs-

rechtliche Ausdruck dieser Entwicklung ist die Tatsache, daß die grundrechtliche Betrachtung der Beziehungen zwischen Staat und Kommunen, wie sie auch noch die Weimarer Reichsverfassung kannte, abgelöst wurde durch eine vornehmlich organisatorisch-institutionell geprägte Sicht. Die seit 1949 unverändert gebliebene institutionelle Garantie des Artikels 28 Abs. 2 GG gewährleistet den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die Verankerung dieser Garantie im organisatorischen Teil des Grundgesetzes zeigt, daß kommunale Selbstverwaltung heute im Staat steht und kein Grundrecht gegen den Staat ist.

Im zweigliedrigen Bundesstaat des Grundgesetzes gehören die Städte, Gemeinden und Kreise zu den Ländern, deren innere Ordnung sie ausmachen. Die Länder beanspruchen das Patronat über den kommunalen Bereich; sie sind die berufenen Vertreter kommunaler Interessen und Belange gegenüber dem Bund. Gleichwohl haben sich von Anfang an unmittelbare und eigenständige kommunale Artikulationsmöglichkeiten im Bund herausgebildet und zum Teil zu unmittelbaren Beziehungen zwischen Bund und Gemeinden geführt. In erster Linie ist hier die Einrichtung der drei kommunalen Spitzenverbände zu nennen, die die öffentlichen Belange der ihnen ange-

schlossenen kommunalen Gebietskörperschaften wahrnehmen und vor allem gegenüber den Bundesorganen vertreten. Ihre privatrechtliche Struktur steht dem nicht entgegen. Das in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien und kürzlich auch in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages begründete Anhörungsrecht zu Gesetzesvorlagen, die die kommunalen Belange betreffen, ist Ausdruck ihrer Bedeutung und auch ihres Einflusses.

Ein weiterer wesentlicher bundesstaatlicher Bezug des kommunalen Bereiches stellt die kommunale Finanzverfassung des Grundgesetzes dar, wie sie durch die Verfassungsnovellierungen von 1956 und 1969 geschaffen wurde. Durch diese Grundgesetzänderungen ist der kommunale Bereich auf den Gebieten der Investitionshilfen und Steuerverteilung, des Finanzausgleichs und der Finanzverwaltung berücksichtigt worden; vor allem sind den Gemeinden und Gemeindeverbänden mit der Realsteuergarantie originäre Steuerquellen erschlossen worden; ferner wurde ihnen ein Anteil am Aufkommen der Einkommensteuer durch die Bundesverfassung zugewiesen.

Nach Auffassung der Kommission muß die kommunale Selbstverwaltung als Sockel der allgemeinen Verwaltung angesehen werden. Damit steht der Dreistufigkeit des Verwaltungsaufbaues in Bund, Ländern und Gemeinden die Zweistufigkeit der staatlichen Gliederung in Bund und Ländern gegenüber.

Ansatz und Ergebnis der Kommission

Der zunehmende Prozeß der Integration der kommunalen Selbstverwaltung in die allgemeine staatliche Administration war der Ansatz, von dem die Reformüberlegungen der Kommission ausgingen.

Dabei standen vor allem Fragen der Verzahnung und Verflechtung der Verwaltungsträger im Mittelpunkt ihrer Überlegungen. Angesichts der zunehmenden Verlagerung örtlicher Entscheidungen in überregionale Planungs- und Entscheidungsträger ist die Begründung entsprechender Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte sowie von Einflußmöglichkeiten für die Kommunen von lebenswichtiger Bedeutung. Das bürgerschaftliche Engagement, das weiterhin Grundlage der kommunalen Eigenständigkeit ist, fragt nach ertragsreichen Betätigungsfeldern, die heute in der überregionalen kommunalen Mitwirkung erschlossen werden müssen. Die Kommunen

nehmen mit der sich in der Selbstverwaltung vollziehenden Heranführung des Bürgers an die Erfüllung öffentlicher Aufgaben eine für den demokratischen Staat konstituierende Aufgabe wahr.

Aktueller Anlaß der Kommission, sich mit der verfassungsrechtlichen Einordnung der gemeindlichen Selbstverwaltung zu befassen, waren die Forderungen der Gemeinden, Städte und Kreise zum Standort des kommunalen Bereichs nach dem Grundgesetz, die der Kommission übermittelt wurden. Diese Forderungen sahen im Kern eine Beteiligung der Kommunen an den staatlichen Verfahren von Planung und Gesetzgebung sowie eine kommunale Repräsentation im Bundesrat vor. Die Kommission hat hierzu folgende Empfehlungen beschlossen:

a) Eine Mitwirkung kommunaler Vertreter im Bundesrat kann — wie auch immer legitimiert und ausgestaltet — nicht empfohlen werden.

b) Eine Ergänzung des Artikels 28 Abs. 2 GG in Richtung auf verfassungsrechtlich festgelegte Anhörungsrechte der kommunalen Spitzenverbände kann nicht empfohlen werden.

c) Nach den bereits gewährten Anhörungsrechten in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien wird auch für die Initiativgesetze des Bundesrates ein Anhörungsrecht in dessen Geschäftsordnung empfohlen, kraft dessen den kommunalen Spitzenverbänden Gelegenheit zur Stellungnahme im Plenum und in den Ausschüssen des Bundesrates zu geben ist bei Vorlagen, die die Belange der kommunalen Selbstverwaltung betreffen.

d) Eine Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände bei einer gemeinsamen Rahmenplanung nach Artikel 28 a (neu) ist im Grundsatz zu empfehlen, sofern kommunale Belange berührt werden. Sie kann jedoch gegenüber der des Bundes und der der Länder nicht gleichgewichtig sein. Sie ist nicht im Grundgesetz, sondern in den Ausführungsgesetzen zu der gemeinsamen Planung nach Artikel 28 a (neu) und der Investitionsfinanzierung nach Artikel 104 b (neu) zu verankern.

Diese Empfehlungen waren nicht kontrovers; das Kapitel „Zur Stellung der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Verfassungsordnung“ des Schlußberichts ist eines der wenigen Kapitel, zu dem Sondervoten nicht erarbeitet wurden.

Kommunale Anhörungsrechte

Die Forderung nach der Begründung kommunaler Anhörungsrechte im Gesetzgebungsverfahren geht auf südwestdeutsche Verfassungsvorschriften zurück. Ihre Verankerung in der Verfassung Baden-Württembergs hat historische Vorbilder in der badischen Verfassung von 1919 sowie in den Verfassungen der früheren Bundesländer Württemberg-Baden und Baden. Die kommunalen Anhörungsrechte im staatlichen Gesetzgebungsverfahren haben ambivalente Funktionen: Zum einen dienen sie der unmittelbaren Zulieferung kommunaler Verwaltungserfahrung an den Gesetzgeber, zum anderen sind sie auch ein Instrument der parlamentarischen Erfolgskontrolle. Der durch Anhörungsrechte begründete unmittelbare Draht des Parlaments zur kommunalen Front setzt die Volksvertretung in die Lage, Fehler in der Gesetzgebung rechtzeitig zu erkennen und durch entsprechende Kurskorrekturen auch auszugleichen. Die durch die kommunalen Spitzenverbände vorab erfolgte Vorklärung der Bedürfnisse und Interessen stellt sich als eine Erleichterung der gesetzgeberischen Arbeit dar.

Die Kommission hat sich deshalb neben den bereits bestehenden Anhörungsrechten im Bereich der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages dafür ausgesprochen, daß auch hinsichtlich der Initiativgesetze des Bundesrates ein Anhörungsrecht für die kommunalen Spitzenverbände bei diesem Verfassungsorgan begründet wird. Auch wenn im Bundesrat die Länder die kommunalen Belange vertreten, erschien der Kommission die Einrichtung eines unmittelbaren Anhörungsrechtes im Hinblick auf dessen ambivalente Funktionen sinnvoll.

Kommunale Beteiligungsrechte bei der gemeinsamen Rahmenplanung

Die zunehmende Abwanderung von Planungskompetenzen von der örtlichen auf die überörtliche Ebene und die damit verbundene Gefahr der Aushöhlung kommunaler Gestaltungsmöglichkeiten hat die Enquete-Kommission zu der Empfehlung veranlaßt, kommunale Beteiligungsrechte bei der gemeinsamen Rahmenplanung zu begründen. Dabei geht es darum, die bereits bestehenden kommunalen Beteiligungsformen bei staatlichen Fachplanungen auf die gemeinsame Rahmenplanung zu erweitern, sofern kommunale Belange angesprochen werden. Dies muß in allen Bereichen vorgesehen werden, in de-

nen die kommunale Selbstverwaltung berührt ist. Die Einzelheiten einer derartigen Planungsbeteiligung wären in den Planungsausführungsgesetzen zu regeln, in denen vor allem Zeitpunkt und Grad der Beteiligung im Hinblick auf das Ausmaß der kommunalen Betroffenheit zu regeln wären.

Anhörungsrechte im Gesetzgebungsverfahren und Beteiligungsrechte bei der Planung bedürfen im Hinblick auf die Einordnung des kommunalen Bereiches in die Zuständigkeit der Länder keiner verfassungsrechtlichen Verankerung. Die Kommission hat deshalb eine Begründung auf geschäftsordnungsrechtlicher und gesetzlicher Grundlage für ausreichend angesehen, auch um Fehlinterpretationen zu vermeiden, die dem kommunalen Bereich als unterste Stufe des Bundesstaates staatliche Qualität zusprechen wollen.

Keine kommunale Repräsentation im Bundesrat

Dieser Gesichtspunkt war zugleich maßgebend dafür, daß sich die Kommission dem Vorschlag des Deutschen Städte- und Gemeindebundes verschloß, den Bundesrat um kommunale Vertreter aufzustocken. Sie verkannte hierbei zwar nicht, daß die Entscheidung kommunaler Repräsentanten in staatliche Organe der deutschen Verfassungsgeschichte nicht fremd ist, wobei vor allem an das Staatenhaus der Reichsverfassung von 1849, an die Erste Kammer des konstitutionellen Preußens und an den Staatsrat des freistaatlichen Preußens sowie an den Reichsrat der Weimarer Republik zu denken ist. Eine kommunale Repräsentation im Bundesrat würde indes die verfassungsrechtliche Zugehörigkeit der Gemeinden in Länderbereiche in Frage stellen und die notwendige Unterscheidung zwischen staatlicher und nichtstaatlicher Sphäre verwischen. Dabei fällt die vorgeschlagene Beschränkung auf eine beratende Funktion der kommunalen Vertreter nicht ins Gewicht. Die Kommission warnt vor allem vor der Gefahr, daß im Hinblick auf diesen Präzedenzfall auch andere Selbstverwaltungsträger wie die der Kirchen, Universitäten und Sozialversicherungsträger ebenfalls beratende Mitgliedschaften im Bundesrat verlangten. Damit würde dessen Rechtsqualität von einem staatlichen Organ in ein ständisch-korporatives Organ umschlagen. Dies wäre mit dem Bestreben der Kommission, die Stellung der Länder im Bundesrat zu stärken, kaum vereinbar.

Abschließende Würdigung

Die Beratungen und Empfehlungen der Kommission zum Standort des kommunalen Bereiches in der Verfassungsordnung dürfen nicht nur unter dem Gesichtspunkt der konkreten Empfehlungen an den Gesetzgeber gesehen werden. Im Hinblick darauf, daß sich die Kommission mit den Vorstellungen der kommunalen Spitzenverbände auseinandersetzen hatte, die nicht nur ihr, sondern auch in der Öffentlichkeit in den letzten Jahren wiederholt vorgetragen wurden, erhält gerade

dieser Beratungsgegenstand seine Bedeutung und auch sein Gewicht dadurch, daß ein Gremium von dem politischen und wissenschaftlichen Gewicht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages sein zustimmendes oder ablehnendes Votum abgegeben und damit für die nächste Zukunft sicherlich bestimmte Festschreibungen vorgenommen hat. Für die Beziehungen zwischen Staatsverwaltung und kommunaler Verwaltung dürfte diese Beruhigung und Abklärung von Vorteil sein.

Rechtsetzung und Vollzug innerstaatlicher und völkerrechtlicher Normen im Bundesstaat

I. Bundesstaat und Verteilung der Zuständigkeiten

Im Bundesstaat ist es im Interesse der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit erforderlich, daß die Zuständigkeiten der staatlichen Gewalt entweder dem Bund oder den Ländern zugewiesen werden. Sowohl im Bereich der Gesetzgebung als auch in dem der vollziehenden Gewalt und in dem der Rechtsprechung muß feststehen, ob ein Organ oder eine Behörde eines Landes oder des Bundes zu handeln befugt oder mit Rechten und Pflichten ausgestattet ist.

Die Enquete-Kommission Verfassungsreform hat sich mit der Verteilung der Rechtsetzungs-

befugnisse zwischen Bund und Ländern befaßt. Sie hat Empfehlungen zur Neugestaltung der Gesetzgebungszuständigkeiten und zur Behandlung völkerrechtlicher Verträge und ihrer innerstaatlichen Ausführung vorgelegt. Sie hat sich auch mit der Kompetenzverteilung beim Vollzug von Bundesrecht und supranationalen Rechtsvorschriften beschäftigt. Den Zuständigkeiten bei der Rechtsprechung mußte sie sich deshalb nicht widmen, weil in diesem Bereich keine Probleme aufgetreten sind und somit eine Änderung nicht angebracht ist.

II. Die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern

Die politische Bedeutung der Zuständigkeit für die Gesetzgebung zeigt sich deutlich, wenn die Forderung erhoben wird, dem Bund in einem bestimmten Sachgebiet das Recht zur Gesetzgebung zu übertragen. Die Tendenz zu immer mehr Bundeskompetenzen spiegelt das Verlangen nach einheitlichen Lebensverhältnissen im Bundesgebiet wider. Andererseits engt sie den Entscheidungsfreiraum der Landtage ein. Dieser und andere Gründe haben die Enquete-Kommission Verfassungsreform bewogen, sowohl für ein eigenständiges Gesetzgebungsrecht der Landtage als auch für zusätzliche, Bundesrecht ausfüllende Gesetzgebungsbefugnisse der Volksvertretungen der Länder einzutreten.

Zur geltenden Rechtslage

Auch bei der Verteilung der Gesetzgebungsbefugnisse gilt der in Artikel 30 GG niedergelegte Grundsatz, daß die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt. Die Länder haben nämlich das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungs-

befugnisse verleiht (Artikel 70 Abs. 1 GG). Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemißt sich nach den Vorschriften des Grundgesetzes über die ausschließliche, die konkurrierende, die Rahmen- und die Grundsätze-Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes (Artikel 70 Abs. 2, 75, 91 a Abs. 2, 109 Abs. 3 GG). Die Länder können vom Bundesgesetzgeber im Bereich seiner ausschließlichen Zuständigkeit zur Gesetzgebung ermächtigt werden (Artikel 71 GG). Im Bereich der konkurrierenden und Rahmengesetzgebung sind sie dazu befugt, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch gemacht hat (Artikel 72 Abs. 1 GG). In der Praxis bleibt für den Landesgesetzgeber aber kaum eigener Gestaltungsraum.

Außerdem kommen dem Bund in geringem und engem Rahmen ungeschriebene Gesetzgebungsbefugnisse zu. Der Rest der Gesetzgebungskompetenzen fällt in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder. Es handelt sich um die Kompetenzen zur Regelung der Landesverfassung, des kommunalen Verfassungsrechts, des Kultur- und Bildungswesens sowie der Polizei. Außerdem haben

die Länder gemäß Artikel 105 Abs. 2 a GG die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind.

Die Kommissionsempfehlungen

Die Enquete-Kommission Verfassungsreform hat sich im Grundsatz für das geltende System der Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern entschieden. Es soll also grundsätzlich bei der Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder bleiben. Der entgegengesetzte Vorschlag, eine Zuständigkeitsvermutung zugunsten des Bundes einzuführen und die ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder im Grundgesetz aufzuführen, wurde schon deshalb nicht angenommen, weil es sich als unmöglich erwies, einen allseits annehmbaren Katalog ausschließlicher Länderkompetenzen zu formulieren.

Verbleiben soll es auch bei der Trennung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern. Gemeinsame Verantwortlichkeiten in der Gesetzgebung, wie sie beispielsweise in der Schweizerischen Eidgenossenschaft erörtert werden, will man nicht einführen. Auch will man die Zuständigkeit des Bundes und der Länder nicht in Generalklauseln festlegen. So lehnt die Kommission eine Zuständigkeit des Bundes für sogenannte neue Aufgaben ab, die der Bund hätte in Anspruch nehmen können, wenn zu irgendeinem Zeitpunkt die Notwendigkeit zur Gesetzgebung in Bereichen aufträte, für die bislang eine Gesetzgebung nicht als erforderlich angesehen wurde. Die Enquete-Kommission Verfassungsreform empfiehlt, den Bund auf die ausschließliche und auf eine neuartige konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit sowie auf die Kompetenz zur Grundsätze-Gesetzgebung zu beschränken.

Für die Bundeszuständigkeit zur ausschließlichen Gesetzgebung empfiehlt die Enquete-Kommission Verfassungsreform, das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht für Ausländer in die ausschließliche Kompetenz des Bundes zu übernehmen, der dieses Rechtsgebiet bereits erschöpfend geregelt hat. Außerdem soll in Artikel 73 Nr. 8 GG klargestellt werden, daß es sich bei den dort so genannten Körperschaften des öffentlichen Rechts um juristische Personen des öffentlichen Rechts handelt.

Das Kernstück der Empfehlungen der Enquete-Kommission Verfassungsreform zur Neu-

verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern ist der Vorschlag, die bestehende konkurrierende und Rahmengesetzgebungszuständigkeit zu einer neuartigen konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz zusammenzufassen. In ihr soll der Bund grundsätzlich auf den Erlaß von Richtlinien für die Landesgesetzgebung beschränkt und nur in Ausnahmefällen zu Vollregelungen befugt sein.

Die Neugestaltung der konkurrierenden Gesetzgebung soll an dem Grundsatz nichts ändern, daß die Länder zur Gesetzgebung befugt sind, so lange und so weit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht. Der Artikel 72 Abs. 1 GG braucht also nicht geändert zu werden. Allerdings erfährt das Wörtchen „soweit“ eine Inhaltsausdehnung. Bisher meinte es, daß innerhalb einer einheitlichen Gesetzgebungsmaterie den Ländern die Gesetzgebungskompetenz in dem Teil verbleibt, den der Bund nicht geregelt hat. Dieser sektorale Gesichtspunkt wird nach einer Neufassung des Artikels 72 GG um einen auf die Regelungsintensität bezogenen erweitert. Bundesgesetze sind nämlich nach dem zu Artikel 72 vorgeschlagenen Absatz 3 auf diejenigen Regelungen zu beschränken, die erforderlich sind, um die Ziele des Bundesgesetzes zu erreichen. Die Ausfüllung der Richtlinien Gesetze des Bundes ist der Landesgesetzgebung zu überlassen. Erläßt der Bund Richtlinien Gesetze, so sind die Länder allerdings nach dem empfohlenen Artikel 72 Abs. 4 GG verpflichtet, innerhalb einer durch das Bundesgesetz bestimmten angemessenen Frist durch ein Landesgesetz die Einzelbestimmungen zu treffen, die zur Verwirklichung der bundesgesetzlichen Regelungen erforderlich sind.

Der Bundesgesetzgeber kann bisher nur bei dem Nachweis eines Bedürfnisses für ein Bundesgesetz (Artikel 72 Abs. 2 GG) tätig werden. Bundesgesetze im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit soll der Bund künftig nur erlassen dürfen, wenn und soweit bestimmte Ziele nur durch eine bundesgesetzliche Regelung zu erreichen sind. Die vorgeschlagene Neufassung des Artikels 72 Abs. 2 nennt für ein solches Bundesgesetz deren drei, nämlich: 1. Die für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet erforderliche Rechtseinheit, 2. die Wirtschaftseinheit und 3. die geordnete Entwicklung des Bundesgebietes. Damit wird der Erfahrung Rechnung getragen, daß bisher schon das Bedürfnis zur konkurrierenden Ge-

setzung vom Bund fast ausschließlich mit der bisherigen Nr. 3 des Artikels 72 Abs. 2 GG begründet wurde, nämlich, daß die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus das Bundesgesetz erfordere. Diese Regelung soll durch die Empfehlung der Enquete-Kommission Verfassungsreform gleichzeitig inhaltlich schärfer gefaßt werden.

Wird das Modell der Enquete-Kommission Verfassungsreform verwirklicht, bedarf es bei Gesetzen im Kompetenzbereich der konkurrierenden Gesetzgebung nicht mehr nur der Prüfung des Bedürfnisses zu bundesgesetzlicher Regelung. Es wird dann — wenn die Zurechenbarkeit des Gesetzes zu den Kompetenzbereichen des Artikels 74 GG geklärt ist — erstens zu fragen sein, ob die Voraussetzungen für ein Bundesgesetz nach Artikel 72 Abs. 2 (neu) gegeben sind, und zweitens, ob sich der Bundesgesetzgeber auf Richtlinien beschränken muß oder Einzelregelungen treffen kann. Vor Kompetenzüberschreitungen durch den Bund müssen die Länder geschützt werden. Eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht nach dem geltenden Recht kann in diesen Fällen möglicherweise nicht ausreichen. Darum hat die Enquete-Kommission Verfassungsreform eine zusätzliche Möglichkeit zur Verfassungsklage eingeräumt. Der Bundesrat oder ein Land können nach dem empfohlenen Artikel 72 Abs. 5 Satz 1 das Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung darüber anrufen, ob ein Bundesgesetz den Voraussetzungen für die konkurrierende Gesetzgebung entspricht. In einem Sondervotum wird allerdings eine weitergehende Sicherung verlangt. Danach sollen entweder alle Gesetze, die über Richtlinien für die Landesgesetzgebung hinausgehen, der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, oder es soll dem Bundesrat in diesen Fällen ein Widerspruchsrecht oder ein qualifiziertes Einspruchsrecht zustehen. Die Kommission ist diesen Vorschlägen nicht gefolgt, weil sie die Rechte des Bundesrates bei der Gesetzgebung grundsätzlich unverändert lassen wollte. Sie hat aber empfohlen, bei Einspruchsgesetzen generell für die Übereinstimmung durch den Bundestag die gleichen Mehrheiten zu verlangen wie die, die im Bundesrat bei der Einlegung des Einspruchs erreicht wurden. Wenn der Bundesrat seinen Einspruch mit einer Zweidrittelmehrheit ein-

legt, soll künftig nicht mehr die Zweidrittelmehrheit der Anwesenden, sondern nur noch die der Gesamtzahl der Mitglieder des Bundestages für die Zurückweisung des Einspruchs ausreichen.

Der Schutz der Länder vor einer Kompetenzüberschreitung des Bundesgesetzgebers wird nicht zuletzt deshalb für notwendig gehalten, weil die Gesetzgebungsmaterien der bisherigen konkurrierenden und der Rahmengesetzgebungszuständigkeit in einem einzigen Katalog zusammengefaßt werden sollen. Die Gesetzgebungsmaterien der Artikel 74 a und 75 GG sollen also in den Artikel 74 GG einbezogen werden. Um dadurch die Rechtsstellung der Länder nicht allzu sehr zu schmälern, empfiehlt die Enquete-Kommission Verfassungsreform, Gesetze aus den Bereichen der bisherigen Artikel 74 a und 75 GG der Zustimmung des Bundesrates zu unterwerfen. Deshalb soll Artikel 74 GG um einen Absatz 2 ergänzt werden, wonach Bundesgesetze über das Recht der Hochschulen, der Presse und des Films, über die Bodenverteilung, die Raumordnung, den Naturschutz, die Landschaftspflege und den Wasserhaushalt sowie solche über die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst der Länder, Gemeinden und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts stehenden Personen sowie der Landesrichter für zustimmungsbedürftig erklärt werden. Bei der Zusammenfassung der Kompetenzkataloge der Artikel 74, 74 a und 75 GG hat die Enquete-Kommission Verfassungsreform auch einige wenige klarstellende und straffende Neuformulierungen empfohlen, ohne damit den Ländern Gesetzgebungsbefugnisse entziehen zu wollen.

Die Befugnis des Bundes zur Grundsatzgesetzgebung im Bereich der bisherigen Gemeinschaftsaufgaben soll modifiziert werden. Die Gesetze zu den Planungsbereichen, die nach dem von der Kommission empfohlenen Artikel 28 a nötig werden, sollen auch Grundsätze über die Beteiligung der Volksvertretungen der Länder an der gemeinsamen Rahmenplanung regeln können. Die Grundsatzgesetze zu den Gemeinschaftsaufgaben sollen bis zum Inkrafttreten der Ausführungsgesetze zu den neuen Artikeln 28 a und 104 b weitergelten. Im übrigen soll die Gesetzgebungskompetenz für die Grundsätze des Haushaltsrechts (Artikel 109 Abs. 3 GG) unverändert bestehen bleiben.

III. Die delegierte Rechtsetzung

Zur geltenden Rechtslage

Unter delegierter Rechtsetzung wird hier der Erlaß von Rechtsverordnungen verstanden. Nach Artikel 80 GG gibt es im Bundesrecht nur gesetzesabhängige Rechtsverordnungen. Außerhalb gesetzlicher Ermächtigungen können Rechtsverordnungen nicht erlassen werden.

Der Bundesgesetzgeber muß in seiner Ermächtigung zu Rechtsverordnungen den Verordnungsgeber und den Umfang der Rechtsverordnung festlegen. Ermächtigt werden können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen. Rechtsverordnungen der Bundesregierung oder eines Bundesministers bedürfen, vorbehaltlich anderweitiger bundesgesetzlicher Regelung, in den Fällen des Artikels 80 Abs. 2 GG der Zustimmung des Bundesrates. Bei der Delegation der Rechtsetzungsbefugnisse muß der Bundesgesetzgeber Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen.

Die Kommissionsempfehlungen

Die Enquete-Kommission Verfassungsreform empfiehlt, um das Parlament von Detailarbeit zu entlasten und um ihm die Erteilung von Ermächtigungen zu erleichtern, nur noch den

Zweck der Rechtsverordnung im ermächtigenden Bundesgesetz zu bestimmen.

Bei Verordnungsermächtigungen an die Landesregierungen sollen die Landtage das Recht erhalten, anstelle von Rechtsverordnungen der Landesexekutive eigene Gesetze zu erlassen. Die Landtage erhielten bei einer solchen Regelung nicht nur ein zusätzliches Gestaltungsrecht, es würde auch ihr Kontrollrecht über die Tätigkeit der Landesregierungen wirksamer gestaltet.

Schließlich empfiehlt die Enquete-Kommission Verfassungsreform, die unübersichtliche Aufzählung der Fälle, in denen der Bundesrat zu Rechtsverordnungen der Bundesregierung oder eines Bundesministers zustimmen muß, zu vereinfachen und auf die Rechtsverordnungen zu beziehen, die nicht in bundeseigener Verwaltung ausgeführt werden, sofern nicht ein Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates anderes bestimmt.

Ein selbständiges Ordnungsrecht der Bundesregierung in Bereichen, in denen nicht in Freiheit und Eigentum der Bürger eingegriffen wird, sieht die Enquete-Kommission Verfassungsreform nicht als geeigneten Weg zur Entlastung des Parlaments an. Der Bundestag soll vielmehr selbst alle Rechtsetzung des Bundes vornehmen oder kontrollieren sowie delegieren oder wieder an sich ziehen können.

IV. Die Verteilung der Verwaltungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern

Zur geltenden Rechtslage

Sowohl beim landeseigenen Vollzug der Bundesgesetze, der die Regel darstellt, als auch bei der Bundesauftragsverwaltung ist die Einrichtung der Behörden Sache der Länder (Artikel 84 Abs. 1, 85 Abs. 1 GG). Der Bund ist über die Errichtung oberster Bundesbehörden hinaus zur Einrichtung von oberen, mittleren und unteren Bundesbehörden nur begrenzt befugt (Artikel 86, 87, 87 b, 87 d, 88, 89 GG). Er kann allerdings für Angelegenheiten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts durch Bundesgesetz errichten; bei dringendem Bedarf im Rahmen neuer Aufgaben sogar bun-

deseigene Mittel- und Unterbehörden (Artikel 87 Abs. 3 GG).

Die Kommissionsempfehlungen

Die Enquete-Kommission Verfassungsreform hält die bestehenden Regelungen über die Ausführung der Bundesgesetze und über die Bundesverwaltung nicht für änderungsbedürftig. Um aber den Artikel 87 Abs. 3 GG angesichts der Zusammenfassung der konkurrierenden und Rahmengesetzgebung nicht zum Hebel für die Verdrängung der Landes- und Bundesbehörden zu machen, sollen Bundesgesetze über die Errichtung von Bundesbehörden im Rahmen der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nach dem empfohlenen Artikel 74 Abs. 2 der Zustimmung des Bundesrates bedürfen.

V. Die Verteilung der Vertragsschließungsbefugnisse zwischen Bund und Ländern

Zur geltenden Rechtslage

Recht wird nicht nur aufgrund allein innerstaatlichen Entschlusses gesetzt. Es beruht auch auf völkerrechtlichen Verträgen, die in einem förmlichen Verfahren innerstaatlich in Kraft gesetzt werden müssen.

Die Befugnis zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge sowie zu ihrer Transformation in innerstaatliches Recht liegt in der Regel beim Bund, der die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für auswärtige Angelegenheiten besitzt. Im Rahmen der ausschließlichen Ländergesetzgebungsbefugnisse beanspruchen aber auch die Gliedstaaten die Befugnis, völkerrechtliche Verträge zu schließen und innerstaatlich in Kraft zu setzen. Der Streit zwischen Bund und Ländern über die Zuständigkeitsverteilung beim Abschluß und bei der Transformation völkerrechtlicher Verträge, die Bereiche der ausschließlichen Länderzuständigkeit betreffen, konnte in der Staatspraxis durch das sogenannte Lindauer Abkommen vom 14. November 1957 bereinigt werden.

Die Kommissionsempfehlungen

Die Enquete-Kommission Verfassungsreform tritt trotz des durchaus befriedigend funktionierenden Lindauer Abkommens für die ver-

fassungsrechtliche Klärung dieser Streitfrage ein. Sie empfiehlt entsprechend der Staatspraxis eine konkurrierende Zuständigkeit von Bund und Ländern zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder. Die Umsetzung solcher völkerrechtlicher Verträge in innerstaatliches Recht soll bei den Ländern liegen. Wenn gleichzeitig die Länder zur Transformation von Verträgen, die der Bund im Bereich der ausschließlichen Ländergesetzgebungszuständigkeit abgeschlossen hat, verpflichtet werden, werden sie in ihrer Entscheidungsfreiheit eingeengt. Um ihnen dafür einen Ausgleich zu geben, empfiehlt die Enquete-Kommission Verfassungsreform, die Länder an der Willensbildung und Entscheidungsfindung vor Abschluß des jeweiligen völkerrechtlichen Vertrages durch den Bund zu beteiligen. Entsprechend der Praxis des Lindauer Abkommens sollen alle Länder, soweit sie betroffen sind, vor Vertragsschluß ihre Zustimmung zu erteilen haben. Die Zustimmung der Länder soll lediglich für den Fall nicht erforderlich sein, daß nur ein für den Vertragszweck unwesentlicher Teil des Vertrages in die Zuständigkeit der Länder fällt.

VI. Die Verteilung der Zuständigkeiten beim Vollzug europäischen Gemeinschaftsrechts

Zur geltenden Rechtslage

Die von den Europäischen Gemeinschaften erlassenen Rechtsvorschriften sind in der Bundesrepublik Deutschland entweder unmittelbar geltendes Recht — so bei Verordnungen und Weisungen der Europäischen Gemeinschaften — oder ausfüllungsbedürftige Richtlinien. Unmittelbar geltendes europäisches Recht bedarf lediglich der Vollziehung. Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften müssen zunächst durch innerstaatliche Rechtsvorschriften ausgefüllt werden, bevor sie vollzogen werden können. Zu klären bleibt die Frage, ob und in welchen Fällen der Bund oder die Länder für die Verwirklichung des europäischen Gemeinschaftsrechts innerstaatlich zuständig sind.

Die Kommissionsempfehlungen

Die Enquete-Kommission Verfassungsreform hat der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern bei der Ausführung europäischen Gemeinschaftsrechts keine zusammenhängende Prüfung gewidmet. Sie hat lediglich ihre innerstaatliche Finanzierung und ihre Ausführung durch die Verwaltung behandelt.

Die Enquete-Kommission Verfassungsreform empfiehlt zur Finanzierung europäischer Rechtsvorschriften, die Geldleistungen enthalten, in einem neuen Absatz 3 a des Artikels 104 a GG festzulegen, daß Rechtsvorschriften einer zwischenstaatlichen Einrichtung, auf die der Bund Hoheitsrechte nach Artikel 24 Abs. 1 GG übertragen hat, zu

80 v. H. vom Bund zu finanzieren sind. Ausnahmen davon sollen durch ein Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates eingeführt werden können. Enthalten solche Rechtsvorschriften keine Geldleistung und sind sie von den Ländern auszuführen, so sollen Bund und Länder je zur Hälfte die Kosten tragen. Ausnahmen sollen auch in diesem Falle durch ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates zugelassen werden können. Etwas anderes soll auch in einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern bestimmt werden können, wobei die Verwaltungsvereinbarung auch das Verfahren und die Planung regeln darf. Trägt der Bund 50 v. H. oder mehr der Ausgaben, soll die Bundesregierung zu Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften zur Ausführung oder Ausfüllung dieser Rechtsvorschriften einer zwischenstaatlichen Einrichtung ermächtigt sein.

Für die Ausführung von Rechtsvorschriften einer zwischenstaatlichen Einrichtung, auf die

der Bund gemäß Artikel 24 GG Hoheitsrechte übertragen hat, soll nach einem neuen Artikel 90 a der Grundsatz gelten, daß die Regelungen für die Ausführung von Bundesgesetzen entsprechend anzuwenden sind. Sind danach die supranationalen Vorschriften von den Ländern als eigene Angelegenheit auszuführen, soll durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates abweichend bestimmt werden können, daß sie von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt werden, also nicht dem landeseigenen Vollzug unterliegen sollen.

Die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen soll der Bund künftig nicht mehr uneingeschränkt durch einfaches Bundesgesetz vornehmen können. Hoheitsrechte der Länder sollen nur noch mit Zustimmung des Bundesrates aus der deutschen Zuständigkeit ausgegliedert werden dürfen.

VII. Zuständigkeitsreform für den Bundesstaat

Die Empfehlungen der Enquete-Kommission Verfassungsreform zur Neuordnung der Zuständigkeiten im Bundesstaat zeigen Wege auf, wie der Tendenz begegnet werden kann, die Gesetzgebung allein dem Bund, den Gesetzesvollzug allein den Ländern zuzuweisen. Um die Eigenstaatlichkeit der Länder nicht auszuhöhlen, wird es nicht nur darauf ankommen, unnötige Übertragungen von Gesetzgebungsbefugnissen auf den Bund abzuwehren.

Um das politische Gewicht der Länder zu stärken, müssen auch ungerechtfertigte Kompetenzausweitungen zugunsten der Länderbürokratie zurückgedrängt und verhindert werden. Es kommt vielmehr im Interesse eines freiheitssichernden Föderalismus nicht zuletzt darauf an, wie die Enquete-Kommission Verfassungsreform anstrebt, den Landtagen politischen Entscheidungsraum hinzuzugewinnen.

Planung und Finanzverfassung im kooperativen Föderalismus

I. Ausgangslage der Enquete-Kommission

Der Beginn der Beratungen der Enquete-Kommission Verfassungsreform (im folgenden: EK) im Frühjahr 1971 stand stark unter dem Zeichen der Föderalismusfragen. Dies sollte bis zum Schluß ihrer Arbeit Ende 1976 eines der wesentlichen Themen bleiben. Bereits die Anfragen und Anträge im Parlament, die zur Einsetzung der EK führten, hatten die Föderalismusprobleme in den Mittelpunkt der Fragestellung gerückt. In der Finanzreform des Jahres 1969 waren Probleme offengeblieben, die den Wunsch hervorriefen, das weite Feld der bundesstaatlichen Zusammenarbeit in der Bundesrepublik Deutschland nochmals grundsätzlich zu bearbeiten. Auch die Besetzung der EK mit sieben Vertretern von Bundesländern neben sieben Abgeordneten des Bundestages und zunächst fünf, dann sieben Sachverständigen machte diesen Schwerpunkt des Kommissionsauftrages deutlich, wenn auch der Auftrag des Deutschen Bundestages selbst in seiner Formulierung keinen Hinweis hierauf gab. Bald nach Aufnahme ihrer Arbeit setzte die EK deshalb zwei Unterkommissionen ein, von denen die eine die Bezeichnung „Bund und Länder“ erhielt. Parallel zu den Beratungen der EK beschäftigte sich eine eigens gegründete „Länderkommission Verfassungsreform“ mit denjenigen Föderalismusfragen, die im Laufe der Überlegungen von der EK aufgegriffen wurden. In diese Länderkommission entsandte jedes Bundesland je einen Regierungs- und einen Parlamentsvertreter, so daß sich eine Gesamtzahl von 22 Mitgliedern ergab, wobei sechs der sieben Ländervertreter in der EK zugleich in der Länderkommission mitwirkten.

Die Ausgangslage der Untersuchungen der EK war gekennzeichnet durch erste Erfahrungen mit den Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 a und 91 b GG sowie mit den Investitionshilfen nach Artikel 104 a Abs. 4 GG. Das gleiche galt für die Veränderungen in der Verteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern, die die Finanzreform gebracht hatte, besonders für den Konflikt zwi-

schen Bund und Ländergesamtheit um die Anteile an der Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer). Zugleich setzte in diesen Jahren eine lebhaft diskutierte Diskussion in Politik und Wissenschaft um die Möglichkeiten einer stärkeren planvollen Erfüllung der öffentlichen Aufgaben gerade auch im Bund/Länder-Verhältnis ein. Diese Diskussion hatte ihre Wurzeln in der bereits 1967 — auch als Antwort auf die damalige konjunkturelle Krise — vollzogenen Änderung des Artikels 109 GG, durch die eine stärkere Orientierung der Haushaltswirtschaften in Bund und Ländern an den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, die mehrjährige Finanzplanung sowie eine Reihe weiterer Vorschriften und Institutionen zur besseren Konjunktursteuerung eingeführt wurden. Daraus entwickelten sich Überlegungen, auf welche Weise eine mehrjährige Finanzplanung mit einer politischen Aufgabenplanung verbunden werden könnte. Im Bundeskanzleramt wurde, in der zweiten Phase unter Einbeziehung der Staats- und Senatskanzleien der Länder, der Versuch unternommen, die anstehenden Aufgaben und Probleme der Haushalte in Bund und Ländern zu analysieren, um einen ersten Schritt zu einer bundesstaatlichen Planung zu vollziehen.

In denselben Zeitabschnitt fiel zudem ein neuer Anlauf in der Frage einer Neugliederung des Bundesgebietes nach Artikel 29 GG. Auch diese Frage wurde mit Blick auf die Entwicklung des bundesstaatlichen Gefüges insgesamt erörtert; zu prüfen war vor allem — wie es auch schon die Troeger-Kommission zur Vorbereitung der Finanzreform angeregt hatte —, ob es möglich sein würde, nach Größe und Leistungskraft stärker vergleichbare Bundesländer zu schaffen, die zur Erfüllung der den Bundesländern obliegenden Aufgaben selbständiger und mit einem möglichst geringen Umfang von finanziellen Ausgleichsmechanismen im Bund/Länder- sowie im Länder/Länder-Verhältnis in der Lage sein würden.

Damit fand die EK eine föderalistische Szenerie vor, die zwar durch Diskussionen auf unterschiedlichen Ebenen bewegt war, in der aber andererseits eine Reihe von politischen Entwicklungen trotz anhaltender Diskussion schon vollzogen und zu einem vorläufigen Abschluß gekommen war. Die EK widmete sich neben der Verteilung der Gesetzgebungs-

kompetenzen zwischen Bund und Ländern und der Zusammensetzung und Aufgabenstellung des Bundesrates besonders dem Zusammenwirken von Bund und Ländern bei Planung und Finanzierung öffentlicher Aufgaben sowie der Finanzverfassung, wobei diese beiden Bereiche in enger gegenseitiger Verflechtung standen.

II. Die Fragestellung der Kommission

In den miteinander verflochtenen Gesamtbereichen von Planung und Finanzverfassung sah die EK vor allem die folgenden Einzelfragen als prüfungsbedürftig an:

— Mitfinanzierung und Mitplanung von Aufgaben der Länder durch den Bund (Artikel 91 a und 91 b, 104 a Abs. 4 GG);

— Trennsystem und Verbundsystem bei der Verteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern (Artikel 106 Abs. 1 bis 3 GG);

— Verteilungskriterien für die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer (Artikel 106 Abs. 3 und 4 GG);

— Beteiligung der Gemeinden und Kreise an den Steuereinnahmen (Artikel 106 Abs. 5 bis 8 GG);

— Lastenverteilung und Kompetenzfragen bei den Geldleistungsgesetzen (Artikel 104 a Abs. 3 GG);

— vertikaler und horizontaler Finanzausgleich (Artikel 107 GG);

— Finanzierung von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaften.

Dabei war sich die EK nicht nur des prinzipiellen Zusammenhangs zwischen Planung und Finanzierung öffentlicher Aufgaben bewußt, sondern sah auch die zahlreichen und unterschiedlichen Querverbindungen und ge-

genseitigen Beeinflussungen der übrigen Einzelfragen. So war etwa zu berücksichtigen, welche Finanzausgleichswirkungen von der Mitfinanzierung des Bundes bei Länderaufgaben ausgehen, ob eine Veränderung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländergesamtheit die Mitfinanzierungsformen des Bundes ersetzen oder ergänzen könne, wie sich Veränderungen des Systems der Steuerverteilung auf die finanzstarken und auf die finanzschwachen Länder sowie auf die kommunale Ebene auswirken würden und anderes mehr.

Auch finanzwirtschaftliche Fragen sind in derartige Überlegungen unvermeidlich involviert; so sind etwa die Finanzierungsanteile von Bund und Ländern bei Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen oder die Anteile von Bund und Ländern bei der Finanzierung von Geldleistungsgesetzen von mehr oder weniger beachtlicher Bedeutung für die finanzwirtschaftlichen Möglichkeiten der bundesstaatlichen Ebenen. Die EK hat die verschiedenen Themen im Ergebnis schließlich in zwei Kapiteln ihres Schlußberichts zusammengefaßt, nämlich in Kapitel 11 „Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung“ und in Kapitel 12 „Finanzverfassung“; sie hat aber sowohl in den Beratungen als auch in ihren Empfehlungen und Argumenten den inneren Zusammenhang dieser beiden Hauptgebiete verdeutlicht.

III. Rahmenplanung und Finanzbeiträge

Einschätzung der Probleme

Dem Erfordernis und den Problemen einer Gemeinsamkeit von Bund und Ländern bei der Planung bestimmter öffentlicher Aufgaben hat die EK große Aufmerksamkeit geschenkt. Sie beschreibt ihre Aufgabenstellung im Schlußbericht (BT-Drucksache 7/5924 vom 9. 12. 1976) u. a. folgendermaßen:

„Je mehr sich die gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen Bürger und Staat, zwischen Individuum und Gruppe, zwischen den einzelnen Gruppen, zwischen der Entfaltung der Wirtschaft und den Gestaltungsmöglichkeiten des öffentlichen Gemeinwesens und letztlich auch zwischen den Staaten untereinander vermehren, um so notwendiger, zugleich aber

auch um so schwieriger wurde die gemeinsame Abstimmung und damit die Planung der Aufgaben. ... Es genügt nicht, Ziele zu haben und Programme aufzustellen. Sie müssen auch von den Trägern der öffentlichen Gewalt aufeinander abgestimmt sein und die finanziellen Möglichkeiten berücksichtigen ... Diese Entwicklung ist in allen modernen Staaten zu beobachten. Sie trifft in besonderem Maße für die Bundesrepublik Deutschland mit ihrem föderativen Staatsaufbau zu" (Schlußbericht S. 150).

Zum Verhältnis von Bund und Ländern wird u. a. ausgeführt:

„Der Bund muß dabei auf die Einheit des Lebens- und Wirtschaftsraums in seiner Gesamtheit achten; die Länder müssen innerhalb dieses Rahmens ihre eigenen Vorstellungen über ihre Entwicklung verwirklichen können. Nicht zuletzt muß die staatliche Planung der Aufgaben in den Grenzen der finanziellen Möglichkeiten gehalten und in das Verteilungssystem des bundesstaatlichen Finanzausgleichs eingeordnet werden" (S. 150).

Innerhalb dieses weiten Problemrahmens hält die EK die zu lösenden Fragen aber auch für rechtlich lösbar. Sie hat sich nicht damit abgefunden, die bisherigen Bemühungen um die Verwirklichung von planerischer Gemeinsamkeit von Bund und Ländern nur zu kommentieren und im übrigen die Entwicklung abzuwarten. Zwar hält sie „eine nüchterne Einstellung zum Problem Planung für sachgerecht“, und sie ist der Auffassung, daß bei der rechtlichen Realisierung beachtet werden muß, „daß die verfassungsrechtliche Fortentwicklung der Planungsinstrumente in Neuland führt, das nur mit großer Vorsicht betreten werden darf" (S. 152). Sie hat sich aber nicht der besonders von der Bundesregierung vertretenen Auffassung angeschlossen, daß eine verfassungsrechtliche Kodifizierung von angemessenen Regelungen für die Planung noch verfrüht sei. Weder ließ sie den Einwand gelten, die Materie sei überhaupt noch nicht auf der Ebene des Grundgesetzes regelungsreif, noch wollte sie die rechtliche Weiterentwicklung dieses Sachbereichs dem einfachen Gesetzgeber überlassen; „denn die Mängel des derzeitigen Planungsrechts lassen sich vom einfachen Gesetzgeber nicht beheben" (S. 167).

Empfehlungen der Kommission

Vor diesem Hintergrund kam die EK zu dem Ergebnis, „die bisherigen Kompetenzen des

Bundes, gemeinsam mit den Ländern Aufgaben, die für die Entwicklung der Bundesrepublik von Bedeutung sind oder an deren Mitwirkung er ein besonderes konjunkturpolitisches Interesse hat, zu planen und zu finanzieren" (S. 151), seien im Grundsatz beizubehalten. Jedoch empfiehlt die EK zum einen eine schlüssigere Ordnung der Mitfinanzierungsmöglichkeiten des Bundes und zum anderen die Möglichkeit einer über den heutigen Verflechtungszustand hinausführenden gemeinsamen Rahmenplanung durch Bund und Länder. „Diese Rahmenplanung soll nicht nur wie heute die Planung einzelner Bereiche für sich, sondern auch eine integrierte Planung ermöglichen" (S. 151).

Diese gemeinsame Rahmenplanung soll in einem neuen Artikel 28 a im Grundgesetz verankert werden; schon die Stellung dieser Bestimmung im Abschnitt „II. Der Bund und die Länder“, gleichsam vor die Klammer von Gesetzgebung, Verwaltung und Finanzierung gezogen, macht deutlich, daß die neue Bestimmung nicht nur den geltenden Artikel 91 a GG insoweit ersetzen soll, als in ihm die Möglichkeit der gemeinsamen Planung eingeräumt ist, sondern auch die verfassungsrechtliche Möglichkeit einer Weiterentwicklung über den heutigen Bestand der Gemeinschaftsaufgaben hinaus enthalten soll. Ausmaß und Modalitäten dieser Entwicklungsmöglichkeit sind in Artikel 28 a (neu) allgemein umrissen. Danach muß es sich um Aufgaben handeln, „die für die Entwicklung des Bundesgebietes von Bedeutung sind"; die gemeinsame Planung ist „Rahmenplanung“, wobei „die Auswahl der einzelnen Vorhaben, die Einzelplanung und ihre Durchführung“ Bund und Ländern im Rahmen ihrer Zuständigkeit verbleiben. Weiter bedarf die gemeinsame Planung „der Zustimmung des Bundes und der Mehrheit der Länder“, und „die Volksvertretungen des Bundes und der Länder sind zu beteiligen“. Das Nähere ist der Regelung durch Zustimmungsgesetz überlassen.

Diese allgemeine Bestimmung zur Rahmenplanung enthält keine unmittelbaren Aussagen über die Finanzierung. Dieser Komplex soll für sich an anderer Stelle des Grundgesetzes geregelt werden. Ein neuer Artikel 104 b im Abschnitt „X. Das Finanzwesen" des Grundgesetzes soll diese Bestimmung ergänzen und damit gleichsam den verbleibenden Teil der Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen, nämlich den Teil der gemeinsamen Finanzierung, ersetzen; die Artikel 91 a, 91 b und 104 a

Abs. 4 GG wären bei Verwirklichung dieser Empfehlung zu streichen. Die Neuregelung der gemeinsamen Finanzierung bestimmter Aufgaben faßt unter dem Begriff der „Finanzbeiträge“ die Mitfinanzierungsmöglichkeiten des Bundes bei den Gegenständen der bisherigen Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen in neuer Ordnung zusammen. Danach „leistet“ der Bund Finanzbeiträge zum Ausbau und Neubau von Hochschulen und Hochschulkliniken sowie zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und des Küstenschutzes, und er „kann“ Finanzbeiträge leisten zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums sowie zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

Die vorgeschlagene Bestimmung stellt ferner eine Verbindung zum empfohlenen Artikel 28 a (neu) her, indem festgesetzt wird, daß Finanzbeiträge sich im Rahmen einer etwa bestehenden Planung nach Artikel 28 a zu halten haben. Die Forschungsförderung des Bundes ist als Kann-Bestimmung in einem besonderen Absatz geregelt.

Bedeutsam ist die vorgeschlagene Regelung über die Finanzierungsanteile. Nach Absatz 5 Satz 2 gilt: „Der Anteil ist für die Länder einheitlich festzusetzen.“ Dem sich hier aufdrängenden Einwand, dem Bund werde die Möglichkeit zu konjunktur- und strukturpolitisch notwendigen Schwerpunktsetzungen vollends genommen, begegnet die EK mit der Feststellung, sie wolle nicht einem „Gießkannensystem“ das Wort reden, weil „die Bestimmung von Schwerpunkten aus gesamtstaatlicher Sicht im Wege der Ausführungsgesetze“ legitim sei. Dazu biete aber in allen Fällen die Bestimmung des Verwendungszwecks der Finanzbeiträge ausreichende Möglichkeiten (S. 180).

Die Anteile von Bund und Ländern legt die vorgeschlagene Vorschrift für die meisten der genannten Aufgabenbereiche auf „mindestens die Hälfte der Ausgaben in jedem Land“ fest; lediglich bei der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts „soll“ der Bund die Hälfte der Ausgaben in jedem Land tragen. Dem Vorschlag, die Anteile von Bund und Ländern generell und für alle Fälle auf je die Hälfte festzusetzen, folgte die EK nicht.

Bestimmungsfaktoren der Ergebnisse

Dieses Ergebnis der EK stellt ein Abrücken von früheren Planungsvorstellungen dar, die

sie selbst im Schlußbericht als „zu idealistisch“ (S. 167) bezeichnet. Sie hatte zunächst ein Modell entwickelt, das eine sowohl fachlich als auch zwischen Bund und Ländern voll integrierte Rahmenplanung vorsah, an deren Erarbeitung und politischen Umsetzung sich nahezu alle Verfassungsorgane des Bundes und der Länder beteiligen sollten. Die endgültige Empfehlung einer solchen Konzeption war jedoch von vornherein davon abhängig gemacht, ob es gelingen werde, eine adäquate Finanzierungsform für diesen Ablauf zu finden; entscheidend war die Frage, ob es gelingen könne, Bund und Länder durch eine veränderte Form der vertikalen Steuerverteilung finanziell stärker zu verselbständigen und gleichwohl die Gemeinsamkeit bei der integrierten Rahmenplanung zu gewährleisten. In der politischen und wissenschaftlichen Diskussion war das sogenannte „XYZ-Modell“ auf beachtliche Kritik gestoßen, die sich gegen seinen hohen Konsensbedarf durch Beteiligung zahlreicher Organe in Bund und Ländern, gegen die erwartete Langwierigkeit des Verfahrens und gegen den Perfektionismus der institutionellen Vorkehrungen sowie gegen die fehlende Verknüpfung mit einer Finanzierungsregelung richtete.

Nicht nur diese — von der EK teilweise übernommene — Kritik an dem Modell war es, die zu einer Modifizierung der Reichweite der Kommissionsüberlegungen führte. Nach einer aufgezwungenen „Denkpause“ im Zuge der Auflösung des Deutschen Bundestages im Jahre 1972 nahm die EK das Planungsthema mit einer Anhörung wieder auf, in der der Bundesfinanzminister, der Vorsitzende der Konferenz der Länderfinanzminister und Vertreter der kommunalen Spitzenverbände zu Wort kamen. Bei dieser Anhörung wandten sich die Vertreter aller Ebenen gleichermaßen, wenn auch mit unterschiedlicher Intensität und aus teilweise unterschiedlichen Motiven, gegen eine Ablösung der Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen. Damit war nicht nur das zunächst entwickelte XYZ-Modell der EK einem politischen Verdikt verfallen; vielmehr richteten sich die Argumente der angehörten Vertreter auch gegen andere verfassungsrechtliche Reformüberlegungen, die eine wesentliche Umstellung der Planungs- und Finanzierungsbefugnisse von Bund und Ländern in ihrem jetzigen Zustand zur Folge gehabt hätten.

Damit war auch das Schicksal weiterer, von der EK erörterter Alternativen in etwa vorgezeichnet. Die EK hatte ihre Überlegungen zu-

nächst in Richtung auf zwei Denkmodelle weiterentwickelt, die beide eine mehr oder weniger durchgreifende Entflechtung der Gemeinsamkeiten von Bund und Ländern bei Planung und Finanzierung der in Rede stehenden Aufgaben anstrebten. Das eine Modell ging dahin, die Sach- und Planungszuständigkeit für die Aufgaben im wesentlichen wieder voll den Ländern einzuräumen und sie zur Erfüllung dieser Aufgaben dadurch in den Stand zu setzen, daß ein neues System eines an Bedarfsmerkmalen orientierten Finanzausgleichs jedem Land hinreichende Einnahmen zur selbständigen Finanzierung ohne Abhängigkeit von Beiträgen des Bundes zu erschließen hätte. „Die Kommission zweifelte jedoch daran, ob sich ein derartig vollkommener Finanzausgleich in absehbarer Zeit verwirklichen ließe“ (S. 169). Sie hatte nicht nur Bedenken, ob überhaupt geeignete objektive Merkmale angesichts der unterschiedlichen Größe und Leistungskraft der Länder gefunden werden könnten; darüber hinaus befürchtete sie, daß die unterschiedlichen Merkmale sich im Ergebnis gegenseitig aufheben würden, so daß eine aufgabenkonforme Finanzausstattung der Länder nicht gewährleistet werden könne. So zeichnete sich für die EK — wie schon für andere Gremien im Zuge der Finanzreform 1969 — kein praktikables Ersatzmodell ab.

Das andere Denkmodell versuchte ebenfalls, die Finanz- und Aufgabenverantwortung stärker auf Bund und Länder je selbständig zu verlagern, wobei der Bund bei den bisherigen Gemeinschaftsaufgaben und bei den Investitionshilfen zur Abwehr von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, die Länder bei den übrigen Investitionshilfen des Artikels 104 a Abs. 4 GG selbständiger gestellt werden sollten. Der Bund sollte die ihm zugedachten Bereiche in Auftragsverwaltung gestalten; in dem damit eingeräumten Weisungsrecht wurde das Instrument gesehen, mit dem der notwendige Steuerungsbedarf des Bundes gedeckt werden könnte. Dazu kam eine Finanzbeitrags-Kompetenz. Die EK machte sich diesen Vorschlag letztlich nicht zu eigen. „Auf der einen Seite würde dem Bund damit mehr geboten, als er zur wirtschafts- und konjunkturpolitischen Steuerung benötigt... Auf der anderen Seite würde damit überflüssigerweise in Kernbereiche der bisherigen Länderzuständigkeit eingegriffen, und es würden neue Konflikte heraufbeschworen werden“ (S. 169). Vor allem zweifelte die EK aber daran, daß sich die Auftragsverwaltung für den ihr zugedachten Zweck eigne. Das Instrument der Weisung eigne sich gerade für den durch Verflechtung, Kooperation und Abstimmung gekennzeichneten Planungsbereich schlecht.

IV. Steuereinnahmen, Ausgabenlast und Finanzausgleich

Problemsicht und Grundentscheidungen

Die Ergebnisse der EK im Bereich der Finanzverfassung sind zum Teil bestimmt von denjenigen zur Frage der Planung und Investitionsfinanzierung. Nachdem deutlich war, daß eine Entflechtung der Mischfinanzierungsbereiche nicht empfohlen werden würde, war die EK auch einer grundsätzlichen Entscheidung darüber enthoben, ob es im wesentlichen bei dem Verfahren der Steuerverteilung bleiben sollte, das vom Volumen her gesehen einem Verbundprinzip entspricht. Umgekehrt einflußte die Erkenntnis, daß ein an objektiven Bedarfsmerkmalen orientierter Finanzausgleich nicht zu entwickeln war, auch die Entscheidung für die Beibehaltung der Mischfinanzierung.

Gleichwohl hatte die EK zunächst die Finanzverfassung insgesamt ins Auge gefaßt. Sie definiert ihre Aufgabe u. a. folgendermaßen:

„Die Kommission hatte insbesondere zu prüfen, ob das geltende System der Finanzverfassung, das durch einen Verbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in einem erheblichen Teil ihrer Einnahmen, aber auch in bestimmten Ausgaben gekennzeichnet ist, mit dem föderativen Aufbau der Bundesrepublik vereinbar ist“ (S. 195).

Im weiteren ist in der Aufgabenstellung die Frage einer Trennung der Aufgabenerfüllung und der Einnahmequellen, der Verteilung insbesondere der Umsatzsteuer und der Steuerungsinstrumente des Bundes angesprochen.

An die erste Stelle ihrer Ergebnisse rückt die EK folgende Aussage:

„Den Ländern Mittel für ihre Aufgaben zu verschaffen, ist primär Sache des Finanzausgleichs; Finanzbeiträge nach Artikel 104 b (neu) sollten nur subsidiär eingesetzt werden.“

Dies deckt sich mit der Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ... Die Änderungsvorschläge der Kommission betreffen im übrigen nur Randfragen in den Artikeln 104 a GG und 106 GG" (S. 196).

Beibehaltung des geltenden Verteilungssystems

In der Frage des Steuerverbunds bei Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer bestätigt die EK im wesentlichen die Ergebnisse der Finanzreform von 1969. Dieses System gewährleiste hinreichend, „das Einnahmepotential des Bundes und das der Länder jeweils im bestmöglichen Verhältnis ihren beiderseitigen Ausgabelasten anzupassen" (S. 202). Für den Verteilungsmodus der Umsatzsteuer zeichne sich keine überzeugende Reformmöglichkeit ab, zumal er „mit der ausgleichswirksamen Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer auf die einzelnen Länder ... auch zu einem gewichtigen Element des bundesstaatlichen Finanzausgleichs geworden" sei (S. 204). Dem entspricht auch die Auffassung der EK zu der weitergehenden Frage einer größeren steuerpolitischen Autonomie der Länder; sie kam zu dem Ergebnis, daß die in Artikel 106 Abs. 2 GG aufgeführten Landessteuern „nicht geeignet sind, mit einem Hebesatz- oder Zuschlagsrecht zugunsten der Länder ausgestattet zu werden" (S. 205). Dagegen spreche u. a. vor allem der Gesichtspunkt der einheitlichen Besteuerung im einheitlichen Wirtschaftsgebiet.

Keine Verfassungsänderung beim Finanzausgleich

Andererseits spricht sich die EK auch nicht für eine Ausweitung des Steuerverbunds zugunsten der Länder dahin aus, daß die Mineralölsteuer in den Kreis der Gemeinschaftssteuern überführt würde. In diesem Punkt soll es wie bei den anderen in Artikel 106 Abs. 1 und 2 GG aufgeführten Steuern des Bundes und der Länder bei der Beibehaltung der gegenwärtigen Aufteilung bleiben.

Dieser Grundentscheidung entspricht es, daß zunächst angestellte Überlegungen für eine Änderung der Kriterien zur Verteilung der Umsatzsteueranteile und zu ihrer Neufestsetzung nach Artikel 106 Abs. 3 und 4 GG letztlich nicht weiterverfolgt wurden.

Ihr Ergebnis, daß am Steuerverbund festgehalten werden solle und daß den Ländern kei-

ne zusätzliche steuerpolitische Autonomie eingeräumt werden könne, veranlaßte die EK nicht zu Änderungsempfehlungen für den Finanzausgleich nach Artikel 107 GG. Dazu wird festgestellt, daß die Neuregelung des Finanzausgleichs bei der Finanzreform von 1969 dem Ziel gedient habe, „die Steuereinnahmen der Länder in dem Umfang (zu) ergänzen, daß sie ihre Aufgaben selbständig erfüllen können" (S. 208). Entscheidend für die Empfehlung der EK, hier nichts zu ändern, war die Feststellung, daß Artikel 107 GG eine weitere Intensivierung des Finanzausgleichs nicht ausschließt. Die derzeitige verfassungsrechtliche Lage hindere den einfachen Gesetzgeber nicht, neuen Vorstellungen etwa zur Entwicklung eines stärker aufgabenorientierten Finanzausgleichs nachzugehen. Damit verwarf die EK den Gedanken, auf der Ebene der Verfassung Vorkehrungen für eine stärkere Berücksichtigung von Sonderlasten und Strukturerschwernissen einzelner Länder in den Finanzausgleich einzufügen.

Neuordnung der Geldleistungsgesetze

In einer Frage der Ausgabelasten im Verhältnis von Bund und Ländergesamtheit hat die EK dagegen eine Empfehlung entwickelt. Bei den Geldleistungsgesetzen nach Artikel 104 a Abs. 3 GG soll es nicht bei der geltenden flexiblen Verteilung zwischen Bund und Ländern bleiben, wonach bestimmt werden kann, daß die Leistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Vielmehr soll der Bund grundsätzlich 80 v. H. der Geldleistungen übernehmen müssen, sofern das Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates nichts anderes bestimmt. Eine geringere Belastungsquote des Bundes muß also vom Bundesrat befürwortet werden. Nur unter der Voraussetzung, daß das Gesetz diese Quote von 80 v. H. vorschreibt, ist das Gesetz in Bundesauftragsverwaltung auszuführen.

Finanzierungsregeln für Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaften

In diesem Zusammenhang nahm sich die EK auch der seit langem umstrittenen Frage an, wie die von den Europäischen Gemeinschaften gesetzten finanzwirksamen Rechtsnormen innerstaatlich finanziert werden sollen. Ihre Empfehlung hierzu geht dahin, daß die Regelung für innerstaatliche Geldleistungsgesetze auch für EG-Rechtsvorschriften gelten sollen, die unmittelbar Geldleistungen gewähren.

Handelt es sich dagegen um Rechtsvorschriften, die nur mittelbar zu Geldleistungen verpflichten, soll eine flexible Regelung gelten, die unterschiedliche Möglichkeiten zuläßt. Im Regelfall tragen Bund und Länder dann je die Hälfte der Ausgaben; ein Zustimmungsgesetz oder eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern können jedoch Abweichendes bestimmen. Dabei kann auch das Verfahren und die Planung im Wege der Verwaltungsvereinbarung geregelt werden. Der Bund hat die Möglichkeit, Vorschriften für die Umsetzung des EG-Rechts zu erlassen, wenn er mindestens 50 v. H. oder mehr der Ausgaben übernimmt. Mit dieser modifizierten Regelung soll „den Besonderheiten des EG-Vollzugs elastischer Rechnung“ getragen werden (S. 196).

Finanzverfassungsrechtliche Stellung der Kommunen

Von den Städten, Kreisen und Gemeinden waren mehrere Wünsche und Vorschläge an die EK nach einer Stärkung der finanzverfassungsrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Position der kommunalen Ebene herangetragen worden. Nur einer dieser Wünsche konnte letztlich als Empfehlung für eine Grundgesetzänderung Gestalt gewinnen: Die EK schlägt vor, Artikel 106 Abs. 5 GG so zu ergänzen, daß der Landesgesetzgeber einen Teil des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer den Kreisen zufließen lassen kann. „Dadurch soll das in der Kreisumlage zum Ausdruck kommende Verhältnis zwischen Kreisen und Gemeinden stärker der veränderten Position angepaßt werden, welche die Kreise durch die Kreisreform erlangt haben“ (S. 203). Die EK möchte die verfassungsrechtliche Möglichkeit schaffen, die Kreise an der dynamischen Einkommensteuer zu beteiligen und damit die Finanzstruktur der Kreise an ihre gewandelte Aufgabenstruktur anzupassen.

Mit Bezug auf die Gemeinden waren in der EK wesentlich weiterreichende Vorschläge erörtert worden. Besonders wurde geprüft, ob den Gemeinden eine eigene Steuerquelle nach Art einer Personalsteuer oder einer besonderen Gemeindeeinkommensteuer erschlossen werden könne. Ein Vorschlag ging dahin, die

Proportionalzone der staatlichen Einkommensteuer abzutrennen und den Gemeinden unter Einräumung eines eigenen Hebesatzrechts zur Verfügung zu stellen. Ein anderer Vorschlag wollte den Landesgesetzgebern die Ermächtigung geben, den Gemeinden neben oder anstelle ihrer Gewerbesteuererinnahmen eine eigene Personalsteuer zu erschließen; auf diese Weise sollte die Möglichkeit eröffnet werden, die struktur- und planungswirksamen gewerbesteuerlichen Entscheidungen stärker in die Hand des für die Entwicklungsplanung letztlich zuständigen Landes zu bringen und den Gemeinden als Ersatz eine Steuer zu eröffnen, die eine größere Finanzverantwortung der kommunalen Vertretungskörperschaften und eine fühlbarere Einbindung des Steuerzahlers in die politischen Entscheidungen seiner Gemeinde erzeugen würde. Der Gedanke einer Stärkung der kommunalen Finanzverantwortung lag auch dem ersten Vorschlag mit zugrunde.

Beide Varianten dieses Gedankens scheiterten an finanzverfassungsrechtlichen, steuersystematischen und steuertechnischen Problemen, über die sich die EK nicht hinwegsetzen konnte. Nicht zuletzt war die EK in dieser Frage — wie generell bezüglich der kommunalen Wünsche zur Finanzverfassung — der Auffassung, daß die finanzwirtschaftlichen Probleme der kommunalen Ebene keiner Änderung der Verfassung, sondern politischer und einfachgesetzlicher Entscheidungen bedürften.

Die Ergebnisse der EK machen deutlich, daß sie denjenigen Stand bei Planung und gemeinsamer Finanzierung bestätigen will, der mit der Finanzreform 1969 erreicht wurde. Die Modifikationen, die die EK vorschlägt, mögen — vor allem hinsichtlich der Perspektive für eine weiterreichende Planung des Artikels 28 a (neu) — für den Verwaltungspraktiker, der täglich mit Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen umgeht, weiterreichend erscheinen als aus der Sicht eines Staatsrechtlers, der das Grundprinzip der Politikverflechtung als gemeinsamen Nenner einer Reihe von aktuellen Problemen des Föderalismus sieht. Die Beratungen der EK scheinen gezeigt zu haben, daß dieses Prinzip der Verflechtung gegenwärtig ohne politische Alternative ist.

Friedrich Schäfer: Fragen der bundesstaatlichen Ordnung: Bund — Länder — Europa

Carl Otto Lenz: Aktuelle Fragen der Machtverteilung zwischen Volk, Parlament und Regierung

Eckart Busch: Verfassungsfragen des Bundesrates und der kommunalen Ebene

Gerald Kretschmer: Rechtsetzung und Vollzug innerstaatlicher und völkerrechtlicher Normen im Bundesstaat

Wolfgang Zeh: Planung und Finanzverfassung im kooperativen Föderalismus

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/77

Der Deutsche Bundestag hat am 22. Februar 1973 die Einsetzung einer Enquete-Kommission Verfassungsreform beschlossen. Der Beschluß bestimmt den Auftrag und die Zusammensetzung der Kommission wie folgt:

- „1. Nach § 74 a der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages wird eine Enquete-Kommission mit dem Auftrag eingesetzt zu prüfen, ob und inwieweit es erforderlich ist, das Grundgesetz den gegenwärtigen und voraussehbaren zukünftigen Erfordernissen — unter Wahrung seiner Grundprinzipien — anzupassen.
2. Die Enquete-Kommission besteht aus 21 Mitgliedern, und zwar aus
 - a) sieben Mitgliedern des Deutschen Bundestages,
 - b) sieben von der Länderseite zu benennenden Persönlichkeiten,
 - c) sieben Sachverständigen.“

Die Kommission hat ihren Abschlußbericht am 2. Dezember 1976 vorgelegt. Er ist als Drucksache 7/5924 des Bundestages erschienen. Der Bericht erscheint ungekürzt in der Veröffentlichungsreihe des Deutschen Bundestages „Zur Sache“. Er steht Interessenten auf Anforderung kostenlos zur Verfügung.

Der Schlußbericht umfaßt 16 Kapitel.

- Kapitel 1 Stärkung der politischen Mitwirkungsrechte der Bürger
- Kapitel 2 Zum parlamentarischen Mandat
- Kapitel 3 Allgemeine Stellung des Bundestages, Dauer und vorzeitige Beendigung der Wahlperiode, Minderheitsregierung und Gesetzgebungsnotstand
- Kapitel 4 Parlamentarische Kontrollrechte
- Kapitel 5 Gestaltung der Gesetzesberatung
- Kapitel 6 Rechtsetzungsbefugnisse der Exekutive
- Kapitel 7 Der Bundesrat: Zusammensetzung und Aufgaben
- Kapitel 8 Die Errichtung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates, Probleme der Stellung der Verbände in der politischen Ordnung
- Kapitel 9 Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen
- Kapitel 10 Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung
- Kapitel 11 Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung
- Kapitel 12 Finanzverfassung
- Kapitel 13 Zur Stellung der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Verfassungsordnung
- Kapitel 14 Internationale Beziehungen
- Kapitel 15 Zuweisungen des „ordentlichen“ Rechtsweges im Grundgesetz
- Kapitel 16 Fragestellungen zur Verfassungsgerichtsbarkeit

In den Beiträgen dieser Ausgabe haben sich der Vorsitzende der Kommission, Abg. Prof. Dr. Friedrich Schäfer (SPD), der stellvertretende Vorsitzende, Abg. Dr. Carl Otto Lenz (CDU), sowie die Mitarbeiter des Kommissionssekretariats, Ministerialrat Dr. Busch und die Regierungsdirektoren Dr. Kretschmer und Dr. Zeh, mit besonderen Schwerpunkten aus dem Bericht beschäftigt.