



Schleswig-Holsteinischer Landtag

Umdruck 15 / 4195

An die
Herren Direktoren
der deutschen Landesparlamente,
beim Deutschen Bundestag
und des Bundesrates

Kiel, 29. September 2003

Umfrage zu „Bundesratsangelegenheiten und Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union“

Ergänzung zum Umdruck 15/4186

Sehr geehrte Herren Kollegen,

mit Schreiben vom 21. August 2003 habe ich Ihnen als Ergebnis der Umfrage zu „Bundesratsangelegenheiten und Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union“ eine Synopse nebst Anlagen übersandt.

Mit Schreiben vom 17. September 2003 hat Herr Kollege von Unruh nunmehr ergänzende Ausführungen zur Unterrichtung des Hessischen Landtags in Bundesratsangelegenheiten gemacht. Aus diesem Grunde übersende ich Ihnen als Anlage eine Austauschseite zur Synopse der Umfrage, die diese ergänzenden Angaben umsetzt, sowie die dazugehörigen weiteren Anlagen. Ich möchte Sie bitten, Ihre Unterlagen entsprechend zu vervollständigen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Jürgen Schöring

Dr. Jürgen Schöring

	Bundesratsangelegenheiten	Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union
<p>Hessischer Landtag</p>	<p>1. <u>Unterrichtung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Vergleichbar mit dem Bericht der Landesregierung in Europaangelegenheiten, der im Europaausschuss regelmäßig gegeben wird, berichtet die Landesregierung regelmäßig über Bundesratsangelegenheiten, üblicherweise zu Beginn der Sitzungen des Hauptausschusses (vgl. Anlage 7). <p>2. <u>Berücksichtigungspflicht</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Enquete-Kommission „Künftige Aufgaben des Hessischen Landtags an der Wende zum 21. Jahrhundert“ hat Empfehlungen zur Mitwirkung des Landtags in Bundesstaatsangelegenheiten formuliert (vgl. Anlage 7). 	<p>1. <u>Unterrichtung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Beteiligung des Landtags vollzieht sich auf der Grundlage von übereinstimmenden Willenserklärungen des Landtags und der Landesregierung (vgl. Anlage 7). <p>2. <u>Berücksichtigungspflicht</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Nach der vereinbarten Verfahrensregelung soll die Landesregierung ihr rechtzeitig zugegangene Stellungnahmen des Landtags zu Vorhaben der Europäischen Union, die die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berühren, bzw. bei der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf die Europäische Union bei ihrer Meinungsbildung berücksichtigen.
<p>Landtag Mecklenburg-Vorpommern</p>	<p>1. <u>Unterrichtung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Gemäß Art. 39 Abs. 1 der Landesverfassung ist die Landesregierung verpflichtet, den Landtag (u.a.) über die Mitwirkung im Bundesrat sowie die Zusammenarbeit mit dem Bund, den Ländern, anderen Staaten, den Europäischen Gemeinschaften und deren Organen frühzeitig und vollständig zu unterrichten, soweit er um Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung geht (Anlage 8). • Nach Art. 39 Abs. 3 der Landesverfassung regelt das Nähere das Gesetz. Ein Landesinformationsgesetz wurde bisher nicht verabschiedet. 	<p>1. <u>Unterrichtung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Es wird auf die Ausführungen zu Bundesratsangelegenheiten verwiesen.

Anlage 7
(Ergänzung)



HESSISCHER LANDTAG
DIREKTOR

IB 2

HESSISCHER LANDTAG • POSTFACH 3240 • 65022 WIESBADEN

65183 WIESBADEN, 17.09.03
SCHLOSSPLATZ 1 - 3

TELEFON:
SAMMELNUMMER (0611) 350 0
DURCHWAHL (0611) 350 214
TELEFAX (0611) 350 332
E-Mail: c.reitzmann@ltg.hessen.de
Rtz/bn

An den
Direktor des Schleswig-
Holsteinischen Landtags
Herrn Dr. Jürgen Schöning
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70

24105 Kiel

Ergebnis der Umfrage zu „Bundesratsangelegenheiten und Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union“

Unser Schreiben vom 27.08.2003

und Telefonat zwischen Herrn Dr. Waack und Herrn Friedrich

Sehr geehrter Herr Kollege,

ergänzend zu unserem Schreiben vom 2. Juli 2003 zu Ihrer Umfrage vom 21. Mai 2003 darf ich zur Frage der Mitwirkung des Landtags in Bundesratsangelegenheiten noch Folgendes ergänzen:

1. Vergleichbar dem Bericht der Landesregierung in Europaangelegenheiten, der im Europaausschuss regelmäßig gegeben wird, berichtet die Landesregierung seit einigen Wahlperioden regelmäßig über Bundesratsangelegenheiten, üblicherweise zu Beginn der Sitzungen des Hauptausschusses.
2. Mit der Mitwirkung des Landtags in Bundesstaatsangelegenheiten hat sich die Enquete-Kommission „Künftige Aufgaben des Hessischen Landtags an der Wende zum 21. Jahrhundert“ ausführlich befasst und Empfehlungen formuliert unter anderem zu den Themen Rückholung von Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes, Mitwirkung des Landtags bei der Willensbildung des Bundesrates, Stärkung der Steuergesetzgebungskompetenz der Länder. Die entsprechenden Empfehlungen aus dem Bericht füge ich als Anlage bei.

Mit freundlichen Grüßen

Peter v. Unruh

Anlage

- b) *Ein Mitglied im Kongress der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften Europas beim Europarat (KGRE).*
- c) *Ein Mitglied im Vorstand der Versammlung der Regionen Europas (VRE)."*

Die Beschlussempfehlung des Europaausschusses des Hessischen Landtags vom 14. Januar 1998 (Drucks. 14/3526) zu dem Antrag der Fraktionen der CDU und FDP beinhaltet nur ein Vorschlagsrecht des Parlaments:

"Der Europaausschuss empfiehlt dem Plenum, Nr. 3 des Antrags in folgender Fassung anzunehmen:

Die Hessische Landesregierung benennt auf Vorschlag des Hessischen Landtags die/den Vertreter/in und Stellvertreter/in des Ausschusses der Regionen (AdR) und die/den Vertreter /in im Kongress der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften beim Europarat (KGRE).

Die Enquetekommission 'Künftige Aufgaben des Hessischen Landtags an der Wende zum 21. Jahrhundert' wird gebeten, diesen Beschluss in ihre Beratungen einzubeziehen und zu konkretisieren."

In der 93. Plenarsitzung am 19. Februar 1998 wurde der Antrag der Fraktionen der CDU und FDP nach Aussprache über die Beschlussempfehlung dem Europaausschuss zurücküberwiesen (Stenografische Berichte 14. Wahlperiode S. 5569).

Am 26. März 1998 nahm der Landtag folgende Beschlussempfehlung des Europaausschusses an (Drucks. 14/3729, Stenografische Berichte 14. Wahlperiode S.5751):

"Der Europaausschuss empfiehlt dem Plenum, die Behandlung der Nr. 3 des Antrags Drucks. 14/2849 in Zusammenhang mit der Vorlage der Ergebnisse der Enquetekommission 'Künftige Aufgaben des Hessischen Landtags an der Wende zum 21. Jahrhundert' vorzunehmen."

Mit Schreiben vom 20. April 1999 teilte der Hessische Ministerpräsident dem Landtagspräsidenten mit, dass die Hessische Landesregierung gewillt sei, sich bei den Personalvorschlägen des Landes Hessen an einem Vorschlag des Plenums zu orientieren. Auf Antrag der Fraktionen der CDU, der SPD und der FDP vom 21. April 1999 (Drucks. 15/36, Stenografische Berichte 15. Wahlperiode S.82) und auf Antrag der drei Fraktionen vom 24. Oktober 2000 (Drucks. 15/1685, Stenografische Berichte 15. Wahlperiode S. 3647, 3658) hat der Landtag mittlerweile Vertreter vorgeschlagen.

2. Mitwirkung des Landtags in Bundesstaatsangelegenheiten

Seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland hat auf dem Gebiet der Gesetzgebung eine stetige Kompetenzverschiebung zu Lasten der Länder stattgefunden. Das Schwergewicht der Gesetzgebung liegt heute eindeutig beim Bund. Der Landesgesetzgebung sind nur noch ganz wenige relevante Bereiche verblieben: Schule, Kultur/Wissenschaft, Polizeirecht, Kommunalrecht, Baurecht, Raumordnungsrecht, Umweltrecht und Rundfunkrecht.

Dieser Entwicklung kann auf verschiedene Weise entgegengetreten werden: Die Bundesgesetzgebung könnte in einem Positivkatalog festgeschrieben werden. Dies wäre die tiefgreifendste Maßnahme und würde zu einer klaren Aufteilung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern führen. Als weniger weitgehender Schritt käme in Betracht, aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung und der Rahmengesetzgebung einzelne Kompetenzen für die Länder zurückzuholen. Der Bund könnte außerdem durch seine Verfassungspraxis wie etwa durch Öffnungsklauseln und indem er seine Gesetzgebungszuständigkeiten nicht voll ausschöpft den Ländern die eigenständige Regelung von Teilen der jeweiligen Gesetzgebungskompetenz ermöglichen.

2.1 Rückholung von Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes

Empfehlung

Die Enquetekommission hält eine Stärkung der Gesetzgebungskompetenz der Länder für erforderlich. Die konkurrierende Gesetzgebung sollte zugunsten einer klaren Aufteilung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern aufgegeben werden. Sofern es zu keiner grundsätzlichen Änderung des bisherigen verfassungsrechtlichen Systems der Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern (enumerative Aufzählung der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes, konkurrierende Gesetzgebung, Rahmengesetzgebung) kommt, sollten zumindest einige Materien aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung und der Rahmengesetzgebung herausgenommen und vollständige der Landesgesetzgebung überlassen und einige Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung in eine Rahmengesetzgebung des Bundes überführt werden. Die Hessische Landesregierung wird aufgefordert, im Bundesrat mit folgenden Anträgen initiativ zu werden:

- 1. Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz "Förderung der wissenschaftlichen Forschung" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG) wird auf "Förderung überregionaler Einrichtungen und Vorhaben wissenschaftlicher Forschung" eingeschränkt.*
- 2. Bei der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz "Zulassung zu ärztlichen und anderen Heilberufen und zum Heilgewerbe" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG) ist der Zusatz "ohne Ausbildungsvorschriften" geboten.*
- 3. Aus der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz "Recht der Wirtschaft" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) wird die Teilzuständigkeit für "Berufsbildung" in eine Rahmenkompetenz umgewandelt.*
- 4. Die konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen "Landwirtschaftliches Pachtwesen" und "Siedlungs- und Heimstättenwesen" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG), "Wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG) und die Rahmenkompetenzen "Jagdwesen", "Naturschutz" und "Landschaftspflege" (Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG) werden gestrichen.*
- 5. Die Teilzuständigkeiten "Grundsätze regionaler Wirtschaftsförderung", "Bergbau" und "Energiewirtschaft" werden aus der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz "Recht der Wirtschaft" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) herausgenommen und in eine Rahmenkompetenz überführt.*

6. *Die konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen "Grundstücksverkehr", "Bodenrecht" und "Wohnungswesen" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG), "Notariat" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG) und "Regelung der Krankenhauspflegesätze" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19a GG) werden in Rahmenkompetenzen überführt.*
7. *Das Versammlungsrecht wird aus dem Katalog des Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG gestrichen.*
8. *Das Besoldungsrecht wird aus der konkurrierenden Gesetzgebung herausgenommen und in die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes überführt.*
9. *Die Rahmengesetzgebung des Bundes für den Bereich des Hochschulwesens wird gestrichen.*
10. *Die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse wird gestrichen.*
11. *Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz "Die Abfallbeseitigung, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) wird aufrechterhalten. Die Landesregierung wird aufgefordert, im Rahmen eines bundesgesetzlichen Verfahrens der konkurrierenden Gesetzgebung in geeigneten Einzelfällen eine Öffnungsklausel zu fordern.*

Begründung

Die Enquetekommission hält es für geboten, Gesetzgebungskompetenzen für das Land zurückzuholen. Das Schwergewicht der bundesstaatlichen Ordnung hat sich während der vergangenen Jahrzehnte in der Bundesrepublik vom Kompetenzföderalismus zum Beteiligungsföderalismus entwickelt, sodass die Kompetenzausübung der Länder auf dem Gebiet der Gesetzgebung weniger in eigener Normsetzung als in der Mitwirkung an der Gesetzgebung des Bundes besteht. Selbst eine sich ständig steigernde Mitwirkung des Bundesrates an der Gesetzgebung des Gesamtstaates kann die Ausübung eigener Kompetenzen der Länder nicht ersetzen. Im Übrigen kommt dieses allein der Landesregierung und nicht den Landesparlamenten zugute. Nach den ursprünglichen Intentionen des Grundgesetzes lag das Schwergewicht der bundesstaatlichen Ordnung bei den Ländern. Die Ausübung staatlicher Befugnisse sollte primär deren Sache sein (s. etwa Art. 30, 70 GG).

Die Enquetekommission ist sich bewusst, dass die Forderung nach einem Positivkatalog für die Bundesgesetzgebung nur sehr schwer durchsetzbar sein wird. Sofern es zu einer solch grundsätzlichen Änderung des Systems der Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern nicht kommt, plädiert sie dafür, aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung und der Rahmengesetzgebung einzelne Kompetenzen zurückzuholen. Die Kommission hat dabei die Empfehlungen, die der vom Hessischen Justizministerium im Sommer 1991 eingesetzte Hessische Verfassungsbeirat nach zweijähriger

ger Beratung ausgesprochen hat³, und ergänzend die gemeinsamen Forderungen der Ministerpräsidenten der Länder Hessen, Bayern und Baden Württemberg berücksichtigt.⁴

Zu 1.: Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG):

Da Bildung, Ausbildung und Wissenschaft zu den Essentialen der Länderstaatlichkeit gehören, sollte das Vorrücken der Bundeskompetenzen in diesen Bereich aufgehalten und soweit wie möglich rückgängig gemacht werden. Andernfalls würde die Länderstaatlichkeit ausgehöhlt. Ein Bedarf für eine zentrale, gesamtstaatliche Kompetenz ist hier auch nicht ersichtlich. Es ist ein Kennzeichen der deutschen Kultur, dass sie sich traditionell dezentral entfaltet hat, sodass sich der Bund auf die unerlässlich überregional erforderliche Staatstätigkeit in diesem Bereich beschränken kann.

Deshalb sollte die Gesetzgebungskompetenz "Förderung der wissenschaftlichen Forschung" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG) auf "Förderung überregionaler Einrichtungen und Vorhaben wissenschaftlicher Forschung" eingeschränkt werden, damit die Länder in eigener Verantwortung über alle Maßnahmen mit überwiegend regionalem Bezug entscheiden können. Allerdings erscheint eine dahingehende Erweiterung der Länderzuständigkeit nur bei einer Umgestaltung des Länderfinanzausgleichs möglich.

Zu 2.: Ausbildungsvorschriften für Heilberufe (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG):

Angesichts der grundsätzlich umfassenden Zuständigkeit der Länder für Bildung, Ausbildung und Wissenschaft hält die Enquetekommission bei der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz "Zulassung zu ärztlichen und anderen Heilberufen und zum Heilgewerbe" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG) den Zusatz "ohne Ausbildungsvorschriften" für geboten.

Zu 3.: Berufsbildung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG):

Die Länderkompetenz für Bildung, Ausbildung und Wissenschaft lässt es auch sinnvoll erscheinen, aus der konkurrierenden Gesetzgebung für das "Recht der Wirtschaft" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) die Zuständigkeit für die "Berufsbildung" in eine Rahmenkompetenz umzuwandeln. Dadurch erscheint die notwendige bundesweit einheitliche Gestaltung der Grundlinien dieses Rechtsgebietes gewahrt.

Zu 4.: Landwirtschaftliches Pachtwesen, Siedlungs- und Heimstättenwesen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG), wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 a GG), Jagdwesen, Naturschutz, Landschaftspflege (Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG):

Die Zuordnung der Wirtschafts- und Sozialordnung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) zum Kompetenzbereich des Bundes rechtfertigt sich aus der hier gegebenen Notwendigkeit einheitlicher Rechtsvorschriften für das gesamte Bundesgebiet. Für Teilbereiche ist dies jedoch nicht der Fall. Insoweit besteht keine sachliche Notwendigkeit für eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Die Enquetekommission hält es daher für geboten, diese

³ Die Reform des Grundgesetzes – Empfehlungen des Hessischen Verfassungsbeirats, Hrsg. Hessisches Ministerium der Justiz, o.J.

⁴ "Modernisierung des Föderalismus – Stärkung der Eigenverantwortung der Länder" – Gemeinsame Positionen der Ministerpräsidenten der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen zur Notwendigkeit einer leistungs- und wettbewerbsorientierten Reform des Föderalismus, Bonn 8. Juli 1999.

Teilbereiche aus der Bundeskompetenz ganz oder teilweise herauszunehmen. Durch Streichung der Gesetzgebungskompetenz "Landwirtschaftliches Pachtwesen" und "Siedlungs- und Heimstättenwesen" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG), "Wirtschaftliche Sicherung von Krankenhäusern" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG), "Jagdwesen", "Naturschutz" und "Landschaftspflege" (Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG) und Herausnahme der Teilzuständigkeit "Grundsätze regionaler Wirtschafts- und Landwirtschaftsförderung" aus der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz "Recht der Wirtschaft" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) und deren Überführung in eine Rahmenkompetenz.

Zu 5.: Grundsätze regionaler Wirtschaftsförderung, Bergbau, Energiewirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11):

Im Bereich der Energieversorgung erscheint eine Rahmenkompetenz zur Gewährleistung der notwendigen bundeseinheitlichen gesetzlichen Grundlinien ausreichend, sodass die konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen "Bergbau" und "Energiewirtschaft" in Rahmenkompetenzen überführt werden können. Es besteht ein Bedürfnis für deren Ausfüllung und Ergänzung durch Regelungen, die auf die jeweilige Situation der einzelnen Bundesländer zugeschnitten sind.

Zu 6.: Grundstücksverkehr, Bodenrecht, Wohnungswesen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG), Notariat (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG), Regelung der Krankenhauspflegesätze (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 a GG):

Die Materien "Grundstücksverkehr", "Bodenrecht" und "Wohnungswesen" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG) sollten in eine Rahmenkompetenz überführt werden. Eine völlige Streichung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG wäre im Hinblick auf das Bauplanungsrecht zu weitgehend, weil diese auch durch die Rahmenkompetenz des Bundes für "Raumordnung" nicht ausgeglichen werden könnte. Die drei Gesetzgebungskompetenzen haben einen starken regionalen Bezug. Bereits im jetzt geltenden Recht ist in den §§ 19 Abs. 5 und 22 Baugesetzbuch eine Abkehr von einem bundeseinheitlichen Bodenverkehrsrecht eingeleitet. Eine Rahmenkompetenz erscheint ausreichend, falls und soweit sich hier das Erfordernis einer Bundeseinheitlichkeit ergibt. Das ausschließlich regional- oder sogar lokalbezogene "Recht der Erschließungsbeiträge", das als Teilkompetenz in der Materie "Bodenrecht" enthalten war, ist inzwischen aus dem Gesetzgebungskatalog des Bundes völlig gestrichen (Änderung des Grundgesetzes vom 27. Oktober 1994).

Da in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland verschiedene Formen des Notariats bestehen, erscheint eine Vollregelung durch den Bundesgesetzgeber nicht erforderlich, sondern es genügt, dass er sich auf die Normierung von Grundlinien beschränkt. Deshalb hält die Enquetekommission anstelle der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das "Notariat" nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG eine Rahmenkompetenz für ausreichend.

Die Enquetekommission empfiehlt, die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz "Regelung der Krankenhauspflegesätze" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19a GG) in eine Rahmenkompetenz zu überführen. Es ist nicht ersichtlich, warum die hier gemeinten Entgelte für stationäre oder teilstationäre Leistungen der Krankenhäuser einer bundeseinheitlichen Vollregelung bedürfen. Die notwendigen bundeseinheitlichen Grundregelungen können durch eine Rahmengesetzgebung sichergestellt werden.

Zu 7.: Versammlungsrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG):

Beim Versammlungsrecht handelt es sich in erster Linie um Polizei- und Ordnungsrecht. Der Einwand, wegen der Grundrechtsrelevanz der Materie (Art. 8 GG) sei eine bundesgesetzliche Regelung notwendig, überzeugt nicht, denn auch die Länder können das Versammlungsrecht grundrechtskonform regeln.

Zu 8.: Besoldung (Art. 74 a Abs. 1 GG):

Mit diesem Vorschlag wird der Rechtszustand vor der Verfassungsänderung vom 18. März 1971 wieder hergestellt. Eine vollständige einheitliche Gestaltung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern ist nicht erforderlich.

Zu 9.: Allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens (Art. 75 Nr. 1 a GG):

Bereits die Kommission Verfassungsreform des Bundesrates hatte 1992 vorgeschlagen, die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich des Hochschulwesens auf die Zulassung zum Studium, die Studiengänge, die Prüfungen, die Hochschulgrade und auf das wissenschaftliche und künstlerische Personal zu beschränken. Hintergrund war die exzessive Nutzung der Rahmengesetzgebung durch den Bund. Die Streichung der Rahmengesetzgebungskompetenz ermöglicht den Ländern den dringend benötigten Wettbewerb um die besten Hochschulen. Sie ist allerdings auch im Zusammenhang mit Art. 91 Abs. 1 Nr. 1 GG zu sehen, der den Aus- und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern festlegt und mit der Streichung der Rahmengesetzgebungskompetenz entfallen müsste. Da damit auch die dort vorgesehene Mischfinanzierung wegfallen würde, müsste der Finanzbedarf der Länder verfassungsrechtlich abgesichert kompensiert werden.

Zu 10.: Allgemeine Rechtsverhältnisse der Presse (Art. 75 Nr. 2 GG):

Der Bund hat bislang von seiner Rahmengesetzgebungskompetenz für die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse noch keinen Gebrauch gemacht. Der Pressebereich ist durch die Landespressegesetze in allen 16 Bundesländern ausreichend geregelt. Ein Bedürfnis für ein Rahmengesetz ist daher nicht ersichtlich (so auch *Maunz in Maunz-Dürig*, Art. 75 Rdnr. 42, *Löffler/Ricker*, Handbuch des Presserechts, 4. Aufl. 2000, 2. Kap. Rdnr. 14).

Zu 11.: Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG):

Nach eingehender Beratung ist die Enquetekommission zu dem Ergebnis gekommen, dass die konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen "Abfallbeseitigung", "Luftreinhaltung" und "Lärmbekämpfung" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 14 GG) wegen der oft überregionalen Relevanz der Materien und insbesondere um nicht einen negativen oder positiven Standortwettbewerb zwischen den Ländern herbeizuführen, in der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz bleiben sollen. Im Einzelfall kann lediglich in Betracht kommen, dass die Landesregierung im Rahmen eines bundesgesetzlichen Verfahrens für begrenzte Öffnungsklauseln eintritt.

2.2 Erweiterung der Gestaltungsräume des Landtags durch die Verfassungspraxis

Empfehlung

Solange durch Änderung der Bundesverfassung keine klare Verteilung der Gesetzgebungsbefugnisse von Bund und Ländern geschaffen worden ist, bleibt die Landesregierung aufgefordert, über den Bundesrat darauf hinzuwirken, dass der Bund

- 1. bei der Ausübung seiner konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeiten den Grundsatz der Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG strikt und mit der Tendenz auslegt, den Ländern eigene Gestaltungsbereiche zu überlassen. Entsprechend soll bei der Rahmengesetzgebung verfahren werden;*
- 2. bei dem Gebrauch aller seiner Gesetzgebungskompetenzen die Möglichkeit von Öffnungsklauseln zugunsten der Länder prüft;*
- 3. sich auch in Bereichen seiner konkurrierenden Zuständigkeit auf eine Rahmengesetzgebung beschränkt;*
- 4. bei der Ausübung der konkurrierenden Gesetzgebung die Regelung des Verfahrens für den Vollzug von Bundesgesetzen möglichst weitgehend den Ländern überlässt;*
- 5. die im Wege der konkurrierenden Gesetzgebung erlassenen Vorschriften mit dem Ziel überprüft, diese durch Landesrecht zu ersetzen (Art. 72 Abs. 3 GG).*

Die Enquetekommission unterstützt den vom Bundesrat auf Initiative der baden-württembergischen, bayerischen und hessischen Landesregierungen im Bundestag eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Artikels 125a Abs. 2 des Grundgesetzes (BR-Drucks. 77/98, BT-Drucks. 14/2442). Durch das angestrebte Gesetz würde dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit eröffnet, auf folgenden Gebieten der konkurrierenden Gesetzgebung und Rahmengesetzgebung Bundesrecht durch Landesrecht zu ersetzen: Bundessozialhilfegesetz, Versammlungsgesetz, Reichssiedlungsgesetz, Gesetz zur Ergänzung des Reichssiedlungsgesetzes, Gesetz zur Förderung der landwirtschaftlichen Siedlung, Hinterlegungsordnung, Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit, Sozialgerichtsgesetz, Handelsgesetzbuch, Körperschaftsteuergesetz, Gewerbesteuer-gesetz, Rennwett- und Lotteriewesen, Grundstücksverkehrsgesetz, Landpachtverkehrsgesetz, Vieh- und Fleischgesetz, Viertes Buch Sozialgesetzbuch, Achstes Buch Sozialgesetzbuch, Elftes Buch Sozialgesetzbuch und Haftpflichtgesetz. Damit würde insbesondere die in der Vergangenheit ausgeuferte konkurrierende Gesetzgebung auf ein nach heutigem Verständnis bundesstaatlich vertretbares Maß zurückgeführt.

Begründung

Nicht nur durch die Rückübertragung von Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder, sondern auch durch seine Praxis bei der Wahrnehmung der bestehenden verfassungsrechtlichen Kompetenzen kann der Bund zu einem Wiedererstarben der Landeskompetenzen in der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes beitragen.

Zu 1.: Zurückhaltender Gebrauch der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebungszuständigkeiten:

Ein Wiedererstarben der Landeskompetenzen in der bundesstaatlichen Ordnung könnte dadurch bewirkt werden, dass der Bund zurückhaltend von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch macht, indem er etwa generell den Grundsatz der Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG strikt auslegt oder dass er beim Gebrauch von konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen diese nicht voll ausschöpft, sondern bestrebt ist, den Ländern eigene Gestaltungsbereiche zu überlassen. Entsprechendes gilt für die Rahmengesetzgebung des Bundes, die ebenfalls den Schranken des Art. 72 GG unterworfen ist.

Zu 2.: Öffnungsklauseln:

Der Bund hat in einigen Fällen den Weg beschritten, den gesetzgeberischen Gestaltungsraum der Länder durch Öffnungsklauseln zu erweitern. Von dieser Möglichkeit kann er grundsätzlich bei allen ihm vom Grundgesetz zur Verfügung gestellten Formen der Gesetzgebung Gebrauch machen. Besonders geeignet wären hierfür z.B. folgende Gesetzgebungskompetenzen:

Wegen ihres Zusammenhanges mit der im wesentlichen notwendigerweise bundeseinheitlich geregelten Wirtschaftsordnung erscheint zwar eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für "die öffentliche Fürsorge" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) geboten. Für Teilbereiche könnten aber den Ländern Gestaltungsräume durch Öffnungsklauseln eingeräumt werden wie hinsichtlich der Grundbeträge der Sozialhilfe. Andere Beispiele wären das städtebauliche Enteignungsrecht oder der Anwendungsbereich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen "Abfallbeseitigung", "Luftreinhaltung" und "Lärmbekämpfung" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG).

Zu 3.: Wahl der Rahmenkompetenz anstelle der ausschließlichen und der konkurrierenden Gesetzgebung:

Im Bereich der ausschließlichen und der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes steht nichts im Wege, dass der Bundesgesetzgeber sich von sich aus auf einen gesetzgeberischen Rahmen beschränkt, obwohl er hier Rechtsnormen erlassen kann, die nach keiner Richtung einer Ausfüllung bedürfen. Wenn der Bundesgesetzgeber einen Teil seiner Befugnisse dem Landesgesetzgeber überlassen will, ist ihm dies unbenommen. In der ausschließlichen Gesetzgebung ist hierzu eine ausdrückliche Ermächtigung durch Bundesgesetz erforderlich (Art. 71 GG), in der konkurrierenden Gesetzgebung genügt das Unterlassen einer Vollregelung durch den Bund. Der Bund braucht seine Zuständigkeit zu Vollregelungen nicht auszuschöpfen, sondern kann sich auf das die Länderstaatlichkeit schonendere Mittel der Rahmengesetzgebung beschränken. Dies folgt daraus, dass die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben Sache der Länder ist, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt (Art. 30 GG). Dieser Grundsatz gilt auch für die Gesetzgebung (Art. 70 Abs. 1 GG). Danach hat der Bund nur die Kompetenzen, die ihm das Grundgesetz ausdrücklich zuteilt, sodass die Regelzuständigkeit bei den Ländern liegt und die Bundeszuständigkeit die Ausnahme darstellt. Der Bund ist nicht nur nicht gehindert, vielmehr entspricht es sogar den Grundgedanken des Grundgesetzes, dass er seine ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebung zurück-

haltend, "länderfreundlich" und im Zweifel lediglich subsidiär ausübt, um sachlich gerechtfertigte Gestaltungsräume der Länder offen zu halten.

Zu 4.: Verfahrensregelungen beim Vollzug von Bundesgesetzen:

Nach der grundgesetzlichen Kompetenzordnung liegt das Schwergewicht der Verwaltungszuständigkeiten bei den Ländern. Es entspricht dem Sinn dieser Regelung, wenn der Bund beim Vollzug von Bundesgesetzen die Regelung des Verfahrens möglichst weitgehend den Ländern überlässt.

Zu 5. und 6.: Ersetzung von Bundesrecht durch Landesrecht:

Neben dem Grundsatz, dass der Bund seine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit nur ausüben kann, wenn dies aus bestimmten Gründen erforderlich ist (Art. 72 Abs. 2 GG), ist in das Grundgesetz die Möglichkeit eingefügt worden, dass durch Bundesgesetz bestimmt wird, eine bundesgesetzliche Regelung, für die eine Erforderlichkeit im Sinne von Art. 72 Abs. 2 nicht mehr besteht, durch Landesrecht zu ersetzen (Art. 72 Abs. 3 GG). Die Enquetekommission ist der Auffassung, dass der Bestand der Normen, der durch die in den vergangenen Jahrzehnten sich ständig ausdehnende konkurrierende Gesetzgebung des Bundes entstanden ist, überprüft werden sollte mit dem Ziel, diese Normen auf den nach Art. 72 Abs. 2 GG erforderlichen Umfang zurückzuführen.

Art. 125a Abs. 1 GG eröffnet die Möglichkeit, Bundesrecht, das wegen der Änderung von Art. 74 Abs. 1 oder Art. 75 Abs. 1 GG nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, durch Landesrecht zu ersetzen. Der Anwendungsbereich dieser Regelung ist derzeit allerdings eng begrenzt, da bisher nur wenige Zuständigkeiten aus Art. 74 und 75 GG wieder herausgenommen wurden.

Gesetze, die aufgrund der früheren, vor dem 15. November 1994 geltenden Fassung von Art. 72 Abs. 2 GG im Wege der konkurrierenden Gesetzgebung erlassen wurden, können nach einer bundesgesetzlichen Ermächtigung durch Landesrecht ersetzt werden (Art. 125a Abs. 2 Satz 1 und 2 GG). Entsprechendes gilt auch für Rahmenrecht, das nach Art. 75 Abs. 2 GG nicht erlassen werden dürfte, d.h., für solche Rahmenvorschriften, die in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten (Art. 125a Abs. 2 Satz 3 GG).

Die Enquetekommission ist der Auffassung, dass der Bund seinen Normenbestand aufgrund von Art. 125a Abs. 2 GG besonders eingehend überprüfen sollte, um die extensive Ausweitung der konkurrierenden Gesetzgebung vor der Änderung von Art. 72 Abs. 2 GG auf das heute für sachgerecht angesehene Maß zurückzuführen. Auf diese Weise könnte den Ländern in besonderem Maße weiteren gesetzgeberischen Gestaltungsraum auf den Gebieten der konkurrierenden Gesetzgebung und der Rahmengesetzgebung zurückgegeben werden.

Die Kommission unterstützt deshalb den Gesetzentwurf des Bundesrates, mit dem in insgesamt 19 Bundesgesetzen Öffnungsklauseln für landesrechtliche Regelungen angestrebt werden.

2.3 Mitwirkung des Landtags bei der Willensbildung des Bundesrates

Empfehlung

Hinsichtlich der Mitwirkung des Landtags in Bundesstaatsangelegenheiten soll folgende Regelung getroffen werden:

Die Landesregierung unterrichtet zum frühestmöglichen Zeitpunkt den Landtag über alle Vorhaben im Bundesrat, die für das Land von herausragender politischer Bedeutung sind und wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berühren, und gibt ihm Gelegenheit zur Stellungnahme. Sie berücksichtigt diese Stellungnahme.

Einzelheiten der Unterrichtung und der Beteiligung werden in einer Vereinbarung zwischen dem Landtag und der Landesregierung geregelt.

Eine solche Ergänzung der landesverfassungsrechtlichen Kompetenzordnung sollte in der Verfassung getroffen werden. Zur Gewinnung von Erfahrungen erscheint aber vorläufig eine Absprache zwischen Landesregierung und Landtag ausreichend.

Begründung

Nach der bisherigen Interpretation des Grundgesetzes, auf die sich auch die Staatskanzlei beruft, obliegt allein den Landesregierungen die Vertretung der Länder im Bundesrat. Angesichts der Verlagerung des Schwergewichts der Ländermitwirkung in der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes von der Ausübung eigener Gesetzgebungskompetenzen auf die Beteiligung an der gesetzgeberischen Willensbildung des Bundes erscheint es zweifelhaft, ob diese Interpretation aufrechterhalten werden kann. Durch diese Entwicklung sind die Landtage entgegen der vom Grundgesetz gewollten Kompetenzverteilung auf dem Gebiet der Gesetzgebung (Art. 70 GG) von der Ausübung wesentlicher staatlicher Gesetzgebungsbefugnisse ausgeschlossen. Es ist daher geboten, Wege zu suchen, um die Grundgedanken des Grundgesetzes zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern auch unter den veränderten Bedingungen zu wahren. Aufgrund einer Absprache zwischen Landtagspräsident und Ministerpräsident informiert die Landesregierung den Landtag im Hauptausschuss über die Beratungsgegenstände des Bundesrates.⁵ Dies reicht jedoch nicht aus. Der Landtag muss die Möglichkeit haben, sich aktiv in das Gesetzgebungsverfahren einzuschalten. Einen Ansatz hierfür bietet der die Mitwirkung des dortigen Landtags in Europaangelegenheiten regelnde Art. 34a der baden-württembergischen Landesverfassung. Insoweit besteht bei der bundesstaatlichen Willensbildung eine vergleichbare Konstellation. Die Vertretung an sich wird durch die Regierung vorgenommen, das Parlament wird jedoch an der Vorbereitung der Willensbildung beteiligt, wenn auch nicht verbindlich. Der Enquetekommission erscheint es daher geboten, eine entsprechende Regelung, wie sie Art. 34a BWLV für die Europaangelegenheiten vorsieht, auch für die Beteiligung des Landtags an der Willensbildung des Bundesrates zu schaffen.

⁵ Schreiben des Hessischen Ministerpräsidenten an den Präsidenten des Hessischen Landtags vom 28. Juni 1974 (Az.: IV/1-Ik 06/15), Schreiben des Präsidenten des Hessischen Landtags an den Hessischen Ministerpräsidenten vom 4. Juli 1974

2.4 Beteiligung des Landtags bei Staatsverträgen, Verwaltungsabkommen, Ministerpräsidentenkonferenzen, Fachministerkonferenzen, Bund-Länder-Kommissionen, länderübergreifenden Kommissionen und Verringerung der zahlreichen kooperativen föderativen Gremien

Empfehlung

Die Enquetekommission empfiehlt, in die unter C.2.3 vorgeschlagene Regelung nach dem Wort "Bundesrat" die Worte "geplante Abschlüsse von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen, über Ministerpräsidenten- und Fachministerkonferenzen und deren nachgeordnete und vorbereitende Gremien" einzufügen und im Übrigen hierzu über die bereits bestehende Beschlusslage hinaus zunächst eine Absprache zwischen Landtag und Landesregierung zu treffen. Zur Klarstellung und im Interesse der Transparenz der landesverfassungsrechtlichen Kompetenzordnung kann eine Regelung in der Verfassung erfolgen.

Die Landesregierung wird aufgefordert,

- *den Fachausschüssen des Landtages über die deren Aufgabenbereich betreffende Tätigkeit der Bund-Länder-Kommissionen und länderübergreifenden Gremien jährlich zu berichten;*
- *den derzeitigen Bestand der Bund-Länder-Kommissionen und länderübergreifenden Gremien grundlegend auf seine Erforderlichkeit, die Möglichkeiten einer Systematisierung, Straffung und Zusammenfassung zu überprüfen.*

Begründung

Bei Staatsverträgen ist der Landtag kraft Verfassungsrechts nur im Ratifizierungsverfahren beteiligt, also nachdem der Staatsvertrag bereits inhaltlich ausgehandelt ist (Art. 103 Abs. 2 HV). An Verwaltungsabkommen, Ministerpräsidentenkonferenzen und Fachministerkonferenzen wirkt er nach geltendem Verfassungsrecht überhaupt nicht mit. Alle diese Formen der Bindung des Landes durch Verträge oder sonstige Absprachen auf bundesstaatlicher Ebene können sich auf sehr wichtige Gegenstände beziehen und zu einer faktischen Bindung des Gesetzgebers führen. Eine frühere Beteiligung des Landesparlaments (Unterrichtung, Gelegenheit zur Stellungnahme, deren Berücksichtigung durch die Landesregierung) erscheint deshalb geboten. Dabei ist zwischen den einzelnen Formen der föderativen Kooperation und Koordination zu differenzieren:

- Staatsverträge

Insoweit wird bereits jetzt in der Staatspraxis regelmäßig von der Landesregierung im Hauptausschuss über die Verhandlungen zu den einzelnen Staatsverträgen auf der Grundlage des Beschlusses vom 5. Juli 1978 (Stenografische Berichte 8. Wahlperiode S. 53 f.) berichtet.

Um das Landesparlament nicht auf eine bloße nachträgliche Notarfunktion durch die Ratifikation zu beschränken, hält die Enquetekommission seine frühzeitige Mitwirkung für erforderlich. Eine solche müsste, um sinnvoll zu sein, zumindest in einer Unterrichtung, wie sie bereits jetzt praktiziert wird, Gelegenheit zur Stellungnahme und deren Berücksichtigung bestehen. Deren "maßgebliche" Berücksichtigung erscheint nicht erforderlich, da das Landesparlament, wenn es unüberwindliche Bedenken gegen einen

Staatsvertrag hat, die Ratifikation verweigern kann. Insofern ist eine unterschiedliche Situation zur Willensbildung des Bundesrats gegeben.

- Verwaltungsabkommen

Verwaltungsabkommen sind grundsätzlich dem eigenständigen Exekutivbereich zuzuordnen, sodass Kompetenzen der Landesparlamente nicht berührt sind. Der Landtag kann aber durch Verwaltungsabkommen als Haushaltsgesetzgeber betroffen sein, wenn das Land erhebliche finanzielle Verpflichtungen übernimmt wie z. B. bei dem Verwaltungsabkommen zum Ausbau des Oberrheins zwischen dem Bund, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Hessen.

- Ministerpräsidentenkonferenzen, Bund-Länder-Kommissionen und länderübergreifende Gremien

Ministerpräsidentenkonferenzen, Fachministerkonferenzen, Bund-Länder-Kommissionen und länderübergreifende Gremien haben in der Regel Kooperations- und Koordinationsfunktionen auf der Ebene des Gesetzesvollzugs und den sonstigen Exekutivaufgaben zum Gegenstand. Bei der Entwicklung, welche die föderative Ordnung der Bundesrepublik Deutschland seit 1949 genommen hat, besteht kein Zweifel an der grundsätzlichen Notwendigkeit einer Kooperation zwischen Bund und Ländern und der Länder untereinander. Die Enquetekommission sieht die Entwicklung dieser so genannten "dritten Ebene des Bundesstaates" aber in mehrfacher Hinsicht als problematisch an:

Die Landesparlamente können in der Wahrnehmung ihrer Gesetzgebungszuständigkeiten präjudiziert werden. Die wirklichen Entscheidungen werden auf einer Ebene zwischen Bund und den Ländern bzw. den Ländern untereinander getroffen. Den Landesparlamenten verbleibt eine Notarfunktion; mit ihren Gesetzesbeschlüssen beurkunden sie (nachträglich) faktisch schon getroffene Entscheidungen. Bedeutsame Weichenstellungen finden weithin ohne parlamentarische Kontrolle statt. Das föderative "Kommissionswesen" hat einen Umfang erreicht, der die exekutive Aufgabenerfüllung innerhalb der Länder beeinträchtigen kann und unter dem Gesichtspunkt der sachgerechten Verwaltung der Landeshaushaltsmittel relevant wird. Es erscheint zweifelhaft, ob angesichts moderner Kommunikationsmittel der derzeitige praktizierte Umfang des "Tagungs-" und "Besprechungswesens" noch erforderlich ist.

Ministerpräsidentenkonferenzen beschränken sich auf grundsätzliche politische Absprachen. Bei den Fachministerkonferenzen und den diesen zugeordneten Kommissionen und sonstigen föderativen Gremien kann die Gesetzgebungskompetenz der Landesparlamente beispielsweise berührt werden, wenn Musterentwürfe für Bauordnungen, Polizeigesetze usw. erarbeitet werden, die zu gleich lautenden Landesgesetzen führen (sollen). Hier besteht ein unmittelbares Interesse der Landesparlamente, nicht mit den koordinierten und nur noch schwer abänderbaren Ergebnissen der föderativen Gremien konfrontiert, sondern frühzeitig an der Vorbereitung beteiligt zu werden, um als Gesetzgeber nicht nur formalen, sondern inhaltlichen Einfluss ausüben zu können.

Wegen des Umfangs, den das föderative "Kommissionswesen" inzwischen erreicht hat, erscheint eine Überprüfung der Notwendigkeit einer Systematisierung, einer Straffung

und einer Zusammenfassung der zahlreichen Gremien durch die Bundesregierung und die Landesregierungen erforderlich.

Die föderative Kooperation und Koordination vollzieht sich weitgehend abseits der Kontrolle durch die Landesparlamente. Verfassungsrechtlich unterliegen diese Exekutivtätigkeiten genauso der Parlamentskontrolle wie das nichtföderative Verwaltungshandeln innerhalb eines Landes. Die parlamentarische Kontrolle kann und muss dahingehend erweitert werden, indem die Fachausschüsse des Landtags von der Landesregierung regelmäßig Berichte über die Beratungen der föderativen Gremien erhalten, die für das Land von herausragender politischer Bedeutung sind und wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berühren.

2.5 Stärkung der Steuergesetzgebungskompetenz der Länder

Empfehlung

Die bundesstaatliche Finanzverfassung ist reformierungsbedürftig. Zurzeit sind die Landesparlamente von der Steuergesetzgebung praktisch ausgeschlossen. Den Ländern müssen mehr steuerpolitische Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt werden, damit sie die Höhe ihrer Steuereinnahmen zumindest teilweise in eigener Verantwortung bestimmen können. Eine Rückübertragung in die Gesetzgebungskompetenz der Länder bietet sich besonders für die Steuerarten an, deren Ertrag nach dem Grundgesetz bereits jetzt vollständig den Ländern (z.B. Grunderwerbsteuer, Erbschaft- und Schenkungsteuer) oder den Gemeinden (Grundsteuer) zufließt. Die Länder sollten außerdem innerhalb bundesrechtlich festgelegter Grenzen ein eigenes Tarifgestaltungsrecht bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer erhalten. Es ist darauf zu achten, dass die erforderliche Finanzausstattung aller Gebietskörperschaften gewährleistet bleibt.

Begründung

a) Dominanz des Bundes

In der Steuergesetzgebung dominiert der Bund. Er hat die ausschließliche Gesetzgebung über Zölle und Finanzmonopole (Art. 105 Abs. 1 GG). Über Steuern, deren Ertrag ihm alleine oder zum Teil zusteht, hat er die konkurrierende Gesetzgebung (Art. 105 Abs. 2 GG). Über Steuern, deren Ertrag den Ländern oder Gemeinden zufließt, hat der Bund die Gesetzgebung, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht (Art. 105 Abs. 2 GG). Von seiner Gesetzgebungskompetenz hat der Bund derart extensiv Gebrauch gemacht, dass alle wesentlichen und weniger wesentlichen Steuern heute bundesrechtlich geregelt sind. Den Ländern bleibt kaum ein steuerpolitischer Gestaltungsraum.

Verteilung der Steuerkompetenzen:⁶

Steuerart	Gesetzgebungs- kompetenz	Ertrags- kompetenz	Verwaltungs- kompetenz
Abzugsteuern bei beschränkt Steuerpflichtigen	Bund	Bund/Länder	Länder*
Agrarabschöpfungen	Bund/EG	EG	Bund (Zoll)
Ausfuhrabgaben	Bund/EG	EG	Bund (Zoll)
Biersteuer	Bund	Länder	Bund (Zoll)
Börsenumsatzsteuer	Bund	Bund	Länder*
Branntweinsteuer/ Branntweinmonopol	Bund	Bund	Bund (Zoll)
Einfuhrumsatzsteuer	Bund	Bund/Länder	Bund (Zoll)
Einkommensteuer	Bund	Bund/Länder (mit Gemeindeanteil)	Länder*
Erbschaft- und Schenkung- steuer	Bund	Länder	Länder
Feuerschutzsteuer	Bund	Länder	Länder
Getränkesteuer	Länder	Gemeinden	Gemeinden
Gesellschaftsteuer	Bund	Bund	Länder*
Gewerbsteuer	Bund	Gemeinden (mit Umlage für Bund und Länder)	Länder/Gemeinden
Grundsteuer	Bund	Gemeinden	Länder/Gemeinden
Grunderwerbsteuer	Bund	Länder**	Länder
Hundesteuer	Länder	Gemeinden	Gemeinden
Jagd- und Fischereisteuer	Länder	Gemeinden	Gemeinden
Kaffeesteuer	Bund	Bund	Bund (Zoll)
Kapitalertragsteuer	Bund	Bund/Länder	Länder*
Kirchensteuer	Länder	Kirchen	Länder/Kirchen
Körperschaftsteuer	Bund	Bund/Länder	Länder
Kraftfahrzeugsteuer	Bund	Länder	Länder
Leuchtmittelsteuer	Bund	Bund	Bund (Zoll)
Lohnsteuer	Bund	Bund/Länder (mit Gemeindeanteil)	Länder*
Milchgarantiemengenabgabe	Bund/EG	EG	Bund (Zoll)
Mineralölsteuer	Bund	Bund	Bund (Zoll)

⁶ Arbeitsgruppe "Finanzreform 1995" der Finanzministerkonferenz, Bericht der Unterarbeitsgruppe II.1.1 "Steuergesetzgebungs-kompetenz und -ertragshoheit", S. 44 f.

Steuerart	Gesetzgebungs- kompetenz	Ertrags- kompetenz	Verwaltungs- kompetenz
Mitverantwortungsabgabe Milch	Bund/EG	EG	Bund (Zoll)
Mitverantwortungsabgabe Getreide	Bund/EG	EG	Bund (Zoll)
Rennwett-, Sportwett- und Lotteriesteuer	Bund	Länder	Länder
Salzsteuer	Bund	Bund	Bund (Zoll)
Schankerlaubnissteuer	Länder	Landkreise und kreisfreie Städte	Gemeinden
Schaumweinsteuer	Bund	Bund	Bund (Zoll)
Spielbankabgabe	Bund	Länder	Länder
Tabaksteuer	Bund	Bund	Bund (Zoll)
Teesteuer	Bund	Bund	Bund (Zoll)
Umsatzsteuer	Bund	Bund/Länder	Länder*
Vergnügungsteuer	Länder	Gemeinden	Gemeinden
Versicherungsteuer	Bund	Bund	Länder*
Wechselsteuer	Bund	Bund	Länder
Zölle	Bund	EG	Bund (Zoll)
Zucker-Produktionsabgabe	Bund/EG	EG	Bund (Zoll)
Zuckersteuer	Bund	Bund	Bund (Zoll)

* Im Auftrag des Bundes

** Nach den jeweiligen Ländergesetzen werden die Gemeinden und Gemeindeverbände am Aufkommen der Grunderwerbsteuer in unterschiedlicher Höhe beteiligt.

Selbst die Steuern, deren Erträge ausschließlich den Ländern zustehen, wie die Biersteuer, Erbschaft- und Schenkungsteuer, Feuerschutzsteuer, Grunderwerbsteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Rennwett-, Sportwett- und Lotteriesteuer und die Steuer, die wie die Grundsteuer den Gemeinden zufließt, sind durch Bundesgesetze geregelt. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes ist nur noch die Spielbankabgabe landesrechtlich geregelt (§ 3 Hessisches Spielbankgesetz).

Den Ländern bleiben somit zurzeit nur marginale Regelungskompetenzen:

- die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern (z.B. Vergnügungsteuer, Hundesteuer, Jagdsteuer, Getränkesteuer), allerdings nur, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind (Art. 105 Abs. 2a GG),
- Steuern der Religionsgesellschaften, deren Ertrag – abzüglich einer Verwaltungsgebühr – diesen zufließt (Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 6 WRV (strittig)),

- Steuern, welche die Länder außerhalb des Katalogs von Art. 106 GG erfinden. Das Steuererfindungsrecht des Bundes ist auf den Katalog des Art. 106 GG begrenzt. Andere Steuern kann er nicht schaffen (*Maunz in Maunz-Dürig, Grundgesetz, Rdnr. 46 zu Art. 105*).

Im Übrigen beschränkt sich die unerlässliche, durch die Ausübung von Bundeskompetenzen nicht zu beseitigende Mitwirkung der Länder bei der Steuergesetzgebung auf die Erforderlichkeit der Zustimmung des Bundesrates bei den Steuern, deren Aufkommen ihnen oder den Gemeinden ganz oder zum Teil zufließt (Art. 105 Abs. 3 GG). Damit soll die weitgehende Verdrängung der Länder aus der Steuergesetzgebung kompensiert werden (*BVerfGE 14, 220*).

Die Gemeinden haben das Recht, im Bereich der Grund- und Gewerbesteuer die Hebesätze festzulegen.

b) Spielräume

Auch wenn die im Grundgesetz festgelegte Finanzverfassung dem Bund die Möglichkeit gibt, das Steuerrecht nahezu vollständig zu regeln, können sich eigene Steuererhebungsrechte der Länder dadurch ergeben, dass der Bund seine Kompetenzen nicht voll ausschöpft oder nicht voll ausschöpfen darf.

Auch bei der Steuergesetzgebung bestehen grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten für den Bund, seine Gesetzgebungskompetenzen zurückzunehmen, wie sie von der Enquete-Kommission schon generell bei der Mitwirkung der Landesparlamente in Bundesstaatsangelegenheiten erörtert worden sind (vgl. C.2).

Bei seiner ausschließlichen Gesetzgebung (Zölle und Finanzmonopole nach Art. 105 Abs. 1 GG) kann der Bund die Länder zur Gesetzgebung ausdrücklich ermächtigen (Art. 71 GG). Das dürfte für Zölle weniger in Betracht kommen, da der Bund solche wegen deren Übergangs auf die Europäische Union kaum noch erhebt (s. *Maunz a.a.O. Rdnr. 23 zu Art. 106*). Eine solche Ermächtigung wäre aber bei Monopolen denkbar.

Im Rahmen seiner konkurrierenden Steuergesetzgebung kann der Bund entweder ausdrücklich auf einen Gebrauch seiner Gesetzgebungskompetenz verzichten, wenn ihm das Aufkommen der Steuer ganz oder zum Teil zusteht (Art. 105 Abs. 2 erste Alternative), oder im Übrigen durch Bundesgesetz bestimmen, dass eine bundesgesetzliche Regelung, für die eine Erforderlichkeit im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG (Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse) nicht mehr besteht, durch Landesrecht ersetzt werden kann (Art. 72 Abs. 3 GG).

Der Bund kann, soweit dadurch nicht die grundlegenden Voraussetzungen der konkurrierenden Gesetzgebung in Art. 72 Abs. 2 GG tangiert werden, durch Öffnungsklauseln den Ländern bestimmte Teilbereiche seiner Gesetzgebungskompetenz (Art. 105 Abs. 2 zweite Alternative GG) überlassen.

Durch Bundesgesetz kann bestimmt werden, dass Recht, das aufgrund des Art. 72 Abs. 2 GG in der bis zum 15. November 1994 geltenden Fassung erlassen worden ist, durch Lan-

desrecht ersetzt werden kann (Art. 125a Abs. 2 Satz 2 GG). Hierdurch können Teile des geltenden Steuerrechts daraufhin überprüft werden, ob die Voraussetzungen für eine konkurrierende Gesetzgebung des Bundes noch gegeben sind.

Der Erlass neuen Steuerrechts im Wege der konkurrierenden Gesetzgebung kann unzulässig sein, wenn die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG nicht vorliegen (Art. 105 Abs. 2 zweite Alternative GG). Hier besteht insoweit die Möglichkeit, bei vom Bund geplanten Steuergesetzen durch striktes Bestehen auf den Voraussetzungen von Art. 72 Abs. 2 - einschließlich einer etwaigen Klage vor dem Bundesverfassungsgericht - sich gesetzgeberische Gestaltungsräume zu erhalten.

Beim gegenwärtigen Rechtszustand dürfte dieser Gestaltungsmöglichkeit nur eine theoretische Bedeutung zukommen, da nicht mit neuen Steuergesetzen seitens des Bundes zu rechnen ist.

Die Länder könnten jedoch ihrerseits neue Steuern - auch außerhalb des Katalogs von Art. 106 GG - erfinden (*Maunz a.a.O.*, Rdnr. 46 zu Art. 105; *Fischer-Menshausen in: Münch-Kunig*, GG, 3. Aufl. 1996, Rdnr. 16 zu Art. 105). Voraussetzung ist, dass diese Steuern nicht den von Bundessteuern geregelten Bereich tangieren, dem Bund das Aufkommen dieser Steuern nicht ganz oder zum Teil zustünde und eine bundesrechtliche Regelung nicht zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich wäre (Art. 105 Abs. 2 zweite Alternative i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG).

Zusammenfassend lässt sich somit feststellen:

Nach der geltenden Verfassungslage

- haben die Länder unentziehbar und absolut nur ein Steuererhebungsrecht für die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, soweit und solange sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind (Art. 105 Abs. 2a GG), für die Besteuerung von deren Mitgliedern zugunsten der Religionsgesellschaften (Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 6 WRV) und für von ihnen erfundene Steuern außerhalb der Kompetenz zu Art. 106 GG, was keine relevante Bedeutung haben dürfte;
- kann der Bund freiwillig den Ländern die Besteuerung bestimmter Tatbestände oder die Teilregelung bestimmter Steuern überlassen (Art. 71, Art. 72 Abs. 3, Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG);
- können die Länder, solange und soweit der Bund von seinem konkurrierenden Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch gemacht hat, ihrerseits die jeweiligen Gegenstände regeln (Art. 105 Abs. 2 erste und zweite Alternative GG);
- können die Länder - erforderlichenfalls beim Bundesverfassungsgericht - geltend machen, dass bei bestimmten bestehenden oder beabsichtigten Steuern die Voraussetzungen von Art. 72 Abs. 2 GG nicht erfüllt sind (Art. 105 Abs. 2 zweite Alternative GG) und damit versuchen, das Steuererhebungsrecht des Bundes zurückzudrängen;
- können die Länder im gesamten Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes eigene Steuern erfinden, soweit diese nicht Regelungen des Bundes tangieren.

c) Änderungsvorschläge

Die Enquetekommission ist einmütig der Auffassung, dass es zur Stärkung der Eigenverantwortung der Länder und damit der politischen Gestaltungsmöglichkeiten der Länderparlamente nicht genügt, die Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern nach Art. 70 ff., wie oben dargelegt (C 2.2.1 und 2.2.2), zu revidieren, sondern auch die in Art. 105 GG festgelegte Verteilung der Steuergesetzgebungskompetenz geändert werden muss. Gerade durch eine Erweiterung der Steuerautonomie der Länder lässt sich für den Landtag ein erheblicher Bedeutungszuwachs erzielen, denn es gibt nur wenige Politikfelder, die so unmittelbar das Verhältnis von Staat und Bürgern betreffen und in der Öffentlichkeit eine ähnlich große Beachtung finden, wie die Steuergesetzgebung. Eine Erweiterung ihrer Gesetzgebungskompetenzen auf dem Gebiet des Steuerrechts verschafft den Ländern die Möglichkeit, die Steuerlast in ihrem Gebiet an dessen Leistungsfähigkeit anzupassen. Wirtschaftlich stärkere Länder können mehr Einnahmen für landesspezifische Aufgaben erzielen. Dadurch werden die landespolitische Gestaltungsfreiheit gestärkt und gute Standortbedingungen gefördert.

Die Länder sollten über Steuern, die nach derzeit geltendem Recht ihrer alleinigen Ertragshoheit unterliegen, auch die Gesetzgebungshoheit erhalten. Von den in Art. 106 Abs. 2 GG aufgezählten Steuerarten kommen in erster Linie die Grunderwerbsteuer sowie die Erbschaft- und Schenkungsteuer dafür in Betracht. Eine Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder bietet sich auch für die den Kommunen zustehende Grundsteuer (Art. 106 Abs. 6 GG) an. Durch eine Verlagerung der Regelungskompetenz auf die Länder könnten regionale Unterschiede, etwa bei der Grunderwerbsteuer das Grundstückwertgefälle zwischen Nord- und Süddeutschland, besser berücksichtigt werden.

Den Ländern sollte außerdem ein Tarifgestaltungsrecht bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer eingeräumt werden. Die Bemessungsgrundlage würde weiterhin bundesgesetzlich (durch Zustimmungsgesetz) geregelt. Auf diese einheitliche Bemessungsgrundlage würde ein vom Bund und ein vom Land festzulegender Einkommen- bzw. Körperschaftsteuertarif angewendet. Über die selbstständige Tarifgestaltung könnten die Länder ihre politischen Prioritäten und Ziele besser verwirklichen. Es setzt die Länder allerdings auch einem größeren Legitimationsdruck aus. Eine sparsame oder ausgabenfreudige Haushaltspolitik wirkt sich unmittelbar in eine geringere bzw. höhere Steuerbelastung der Bürger und Unternehmen aus. Die Länder müssten ihren Bürgern nunmehr erklären, weshalb sie einen höheren Zuschlag erheben als ein anderes Bundesland.

Um in diesem System den steuerlichen Zugriff des Bundes zu beschränken, müssten für die Tarife Höchstwerte festgelegt werden.

Die Ausweitung der Steuergesetzgebungskompetenzen der Länder darf nicht zu innerstaatlichen Steueroasen führen, denn dies könnte besonders bei finanzschwächeren Ländern Einnahmeverringerungen verursachen, die ihre Aufgabenerfüllung beeinträchtigen würden. Die erforderliche Finanzausstattung aller Gebietskörperschaften muss gewährleistet bleiben.

d) Länderfinanzausgleich

Die bereits von der Vorgängerkommission formulierte Kritik an den Bundesergänzungszuweisungen und dem Länderfinanzausgleich ist mittlerweile durch das Bundesverfassungsgericht bestätigt worden (*BVerfGE*, Urteil vom 11. November 1999, NJW 2000, 1097). Die gegenwärtige Praxis der Bundesergänzungszuweisungen und des Länderfinanzausgleichs führt zu Verzerrungen, die unter bundesstaatlicher Sicht nicht hingenommen werden können. Das Gebot, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder nur angemessen und ohne Nivellierung auszugleichen, wird nicht hinreichend beachtet. Für die finanzstarken Länder besteht kein Anlass, mögliche und vertretbare Steuereinnahmen auszuschöpfen. Eine Rückführung des Umfangs des Länderfinanzausgleichs schafft sowohl für die finanzstarken als auch die finanzschwachen Länder einen Anreiz, ihre Steuerquellen optimal zu nutzen. Die Funktion des Gesamtsystems des Finanzausgleichs (vertikaler, horizontaler Finanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen), die Finanzkraftunterschiede zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern auszugleichen, wird pervertiert, wenn im Ergebnis die Einnahmen der ausgleichspflichtigen Länder je Einwohner geringer sind als die der ausgleichsberechtigten Länder. Ein solches Ergebnis lässt sich mit dem Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet herzustellen, nicht rechtfertigen. Das Bundesverfassungsgericht hat dies bestätigt und festgestellt, dass die Finanzkraftreihenfolge unter den Ländern im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs nicht verkehrt werden darf. Der horizontale Finanzausgleich darf die Abstände zwischen allen 16 Ländern zwar verringern, nicht aber aufheben oder ins Gegenteil verkehren.

Die Enquetekommission ist der Auffassung, dass der Umfang des Länderfinanzausgleichs zurückgeführt werden muss. Außerdem muss der Umfang der Bundesergänzungszuweisungen zu Gunsten der Erhöhung der unmittelbaren Anteile der Länder am Aufkommen der Umsatzsteuer verringert werden.

Der Bundesgesetzgeber hat in § 9 Satz 4 des Maßstäbengesetzes vom 9. September 2001 (BGBl. I S. 2302) zwar festgelegt, dass der Länderfinanzausgleich weder die Finanzkraftabstände zwischen einzelnen Ländern aufheben, noch zu einer Verkehrung der Finanzkraftreihenfolge unter den Ländern führen darf. Die Enquetekommission ist jedoch der Meinung, dass das Gesetz nicht in vollem Umfang den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts entspricht und verbesserungsbedürftig ist.

2.6 Auflösung der Mischfinanzierungssysteme

Empfehlung

Die Landesregierung wird aufgefordert, über den Bundesrat hinsichtlich der Abschaffung der Mischfinanzierung auf den Gebieten des Hochschulbaues und des Wohnungsbaues initiativ zu werden. Ein Ausgleich zu Gunsten der Länder für die dadurch entfallenen Bundeszuschüsse soll durch eine entsprechende Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer ohne Zweckbindung stattfinden.

Begründung

Obwohl das System der Mischfinanzierung im Grundgesetz als Verbesserung der bis 1969 praktizierten Fondswirtschaft bzw. des Dotationssystems des Bundes angesehen wird, sind

seine Auswirkungen auf die eigenständige Handlungsfähigkeit der Länder und damit auf die föderative Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland so beeinträchtigend, dass der Enquetekommission zumindest auf den Gebieten des Hochschulbaues und des Wohnungsbaues eine Änderung dringend geboten erscheint.

Insgesamt beliefen sich die Zahlungen, welche die 16 Bundesländer z.B. 1996 im Wege der Mischfinanzierungen nach Art. 91a, 91b und Art. 104a Abs. 4 GG erhalten haben, auf 20.048 Millionen DM; davon erhielt Hessen 743 Millionen DM⁷. Diese Beträge erscheinen nicht so hoch, dass deswegen der verfassungsrechtliche Grundsatz der Trennung der Bundes- und Länderkompetenzen und ihrer eigenständigen Finanzierung durch den jeweiligen Inhaber der Zuständigkeit (Art. 104a Abs. 1 GG) durchbrochen werden müsste. Angesichts des Volumens, das heute die Haushalte von Bund und Ländern erreicht haben, besteht kein finanzwirtschaftlich begründetes Interesse an der Mischfinanzierung. Die insoweit in Frage stehenden Mittel können den Ländern zur alleinverantwortlichen Verwendung überlassen werden.

Als Weg, den Ländern diese Mittel ohne irgendwelche inhaltlichen Vorgaben zur Verfügung zu stellen, bietet sich eine Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder an. Wegen des unterschiedlichen Bedarfs der westdeutschen und der ostdeutschen Länder hinsichtlich eines vollen Ausgleichs bei Wegfall der Mischfinanzierungen kann eine gleichmäßige Erhöhung des Umsatzsteueranteils für alle Bundesländer nur begrenzt zu einer sachgerechten Kompensation führen. Beispielsweise träte bei Hessen ein voller Ausgleich schon bei einer Erhöhung des Landesanteils an der Umsatzsteuer um 4,5 v.H. ein, bei den Ländern insgesamt erst bei 8,5 v.H. Für sich betrachtet benötigen die ostdeutschen Länder noch einen erheblich höheren Anteil, um einen Ausgleich zu erreichen.

Dennoch erscheint schon wegen des Grundsatzes der Gleichbehandlung aller Länder die gleichmäßige Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer als der finanzpolitisch und verfassungsrechtlich geeignete Weg. Nur eine solche generelle Erhöhung der Steuereinnahmen der Länder gibt diesen eine verlässliche, eigenständige finanzielle Grundlage, um die bisher im Wege der Mischfinanzierung erledigten Aufgaben selbstständig wahrzunehmen. Dem - befristeten - Sonderbedarf der ostdeutschen Länder und dem höheren Bedarf einiger westdeutscher Länder kann und muss durch spezifische Lösungen wie etwa Bundesergänzungszuweisungen Rechnung getragen werden.

Die Enquetekommission verkennt nicht, dass es einzelne Bereiche geben kann, in denen Mischfinanzierungen aufrechterhalten werden müssen. Sie ist aber der Auffassung, dass jedenfalls auf dem Gebiet des Hochschulbaues und des Wohnungsbaues Mischfinanzierungssysteme nicht notwendig sind und deshalb gegen das Bundesstaatsprinzip verstoßen.

3. Mitwirkungsrechte der Kommunen bei der Gesetzgebung

Die Vorgängerkommission hat zu diesem Thema in ihrer 11. Sitzung am 23. April 1998 die Kommunalen Spitzenverbände angehört. Sie hat die verschiedenen Modelle einer Verstärkung der Mitwirkung der Kommunen bei der Gesetzgebung erörtert (Kommunalkammer; rheinland-pfälzisches Gesetz über den Kommunalen Rat v. 22. November 1995; Gesetzentwurf der Fraktion der FDP für ein Gesetz über die Einrichtung einer Kommunalen

⁷ Schreiben des Hessischen Ministeriums der Finanzen vom 30. März 1998, Az.: FV-1200/1-III C 1b