

An die Mitglieder
und ständigen Ersatzmitglieder
der Enquete-Kommission 13/1
„Parlamentsreform“

Problemaufriß
zur Rückübertragung von Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder
nach Artikel 72 Abs. 3 und 125 a Abs. 2 GG

A. Auftrag

Laut Presseberichten haben die Ministerpräsidenten bei ihrer Konferenz im Juli 1997 über eine Gesetzesinitiative des Bundesrats beraten, mit der bestimmte Gesetzgebungskompetenzen vom Bund auf die Länder zurückübertragen werden sollen.¹ Der Vorsitzende der Enquete-Kommission, Abgeordneter Dr. Beth, hat den Wissenschaftlichen Dienst um einen Problemaufriß hierzu gebeten.

B. Stellungnahme

Im Rahmen der Verfassungsreform 1994 sind die Voraussetzungen für die konkurrierende und die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes verschärft worden. Gleichzeitig wurden neue Vorschriften ins Grundgesetz aufgenommen, die die Rückübertragung von Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder durch Bundesgesetz erlauben.

¹ S. Frankfurter Rundschau vom 4.7.97: Länder wollen nichts zurück - Scheu vor mehr Kompetenz ; Bonner Generalanzeiger vom 26.6.97: Die Landtage müssen gestärkt werden; Ursula Männle, Grundlagen und Gestaltungsmöglichkeiten des Föderalismus in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 24/97 vom 6.6.97, S. 3 ff. (die Beiträge sind als Anhang 1 beigefügt).

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

I. Die Verschärfung der Voraussetzungen für die konkurrierende und die Rahmengesetzgebung des Bundes

a) Im Rahmen der Verfassungsreform wurden die in Art. 72 Abs. 2 GG enthaltenen Voraussetzungen für die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes neu formuliert. Vor der Reform war ein Bundesgesetz im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung zulässig,

„soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil

1. eine Angelegenheit durch die Gesetzgebung einzelner Länder nicht wirksam geregelt werden kann oder
2. die Regelung einer Angelegenheit durch ein Landesgesetz die Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit beeinträchtigen könnte oder
3. die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert.“

Nunmehr ist nach Art. 72 Abs. 2 GG konkurrierende Bundesgesetzgebung dann zulässig,

„wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“

Nach dem ebenfalls im Rahmen der Verfassungsreform ins Grundgesetz eingefügten Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG stellt das Bundesverfassungsgericht auf Antrag des Bundesrates, einer Landesregierung oder eines Landtags fest, ob ein Bundesgesetz die Voraussetzungen des - neugefaßten - Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt.

b) Die Rahmengesetzgebungskompetenz in Art. 75 GG ist durch die Grundgesetzreform in zweifacher Hinsicht betroffen: Zum einen darf der Bund gemäß Art. 75 Abs. 1 Satz 1 GG ein Rahmengesetz nur erlassen, wenn die Voraussetzungen des Art. 72 GG vorliegen. Die Verschärfung der Voraussetzungen des 72 Abs. 2 GG betreffen die Rahmengesetzgebung also in gleicher Weise wie die konkurrierende Gesetzgebung.

Zum anderen hat die Verfassungsreform nicht nur die Voraussetzungen für das „ob“ einer Rahmenregelung verschärft, sondern auch für das „wie“: Der neugeschaffene Art. 75 Abs. 2 GG bestimmt:

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

II. Rückübertragung von Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder durch Bundesgesetz

Die Verfassungsreform hat das Grundgesetz um einige Vorschriften ergänzt, nach der die Länder durch Bundesgesetz Gesetzgebungsmaterien, die bislang durch konkurrierendes oder Rahmenrecht des Bundes geregelt sind, zurückgewinnen können.

a) Nach Art. 72 Abs. 3 GG kann durch Bundesgesetz bestimmt werden, daß bundesgesetzliche Regelungen, für die kein Bedürfnis gemäß Art. 72 Abs. 2 GG mehr besteht, durch Landesrecht ersetzt werden können. Dies gilt sowohl für die konkurrierende als auch für die Rahmengesetzgebung.

b) Artikel 125 a Abs. 2 GG enthält eine Übergangsregelung bezüglich der Änderung des Art. 72 Abs. 2 und der Einfügung des Art. 75 Abs. 2 GG. Artikel 125 a Abs. 2 Satz 1 und 2 betrifft die Änderungen des Artikels 72 Abs. 2 GG. Nach Satz 1 gilt Recht, das aufgrund des Art. 72 Abs. 2 in der Fassung vor der Reform erlassen worden ist, als Bundesrecht fort. Satz 2 lautet:

„Durch Bundesgesetz kann bestimmt werden, daß es durch Landesrecht ersetzt werden kann.“

Da die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG auch beim Erlaß von Rahmenrecht erfüllt sein müssen (s. Art. 75 Abs. 1 Satz 1 GG), gilt die Art. 125 a Abs. 2 Satz 1 und 2 auch für Rahmenrecht, welches der Bund nach der neuen Fassung von Art. 72 Abs. 2 GG nicht mehr erlassen dürfte.

Für altes Rahmenrecht, daß der neuen Bestimmung des Art. 75 Abs. 2 GG nicht entspricht, enthält Art. 125 a Abs. 2 Satz 3 GG eine vergleichbare Übergangsregelung: bestehendes Rahmenrecht, daß nach Art. 75 Abs. 2 GG nicht mehr erlassen werden könnte, gilt als Bundesrecht fort; durch Bundesgesetz kann bestimmt werden, daß es durch Landesrecht ersetzt werden kann.

§ 125 a Abs. 2 GG betrifft also Gesetze, die der Bund vor der Grundgesetzreform rechtmäßig im Rahmen der damals geltenden Art. 72 Abs. 2 und Art. 75 GG erließ, die er aber heute, nach deren Änderung, nicht mehr erlassen dürfte.² Regelungsspielräume für die Länder ergeben sich insoweit nur, wenn der Bund dies durch Gesetz ausdrücklich vorsieht. Der Vorschlag der Gemeinsamen Verfassungskommissi-

² S. Degenhart in: Sachs, GG, 1996, Art. 72 Rn. 34 und Art. 125a Rn. 5.

on, daß die Länder selbst entscheiden sollten, ob und inwieweit sie fortgeltendes Bundesrecht aufheben oder ergänzen,³ ist nicht übernommen worden.

Der Bund kann jedoch nicht nur bestimmen, daß die Länder alte Bundesgesetze, die nach Art. 72 Abs. 2 und Art. 75 Abs. 2 GG jetzt nicht mehr erlassen werden dürften, durch Landesrecht ersetzen können. Der Bund könnte das alte Recht vielmehr auch - ganz oder teilweise - selbst aufheben. Auch dies gäbe die betroffenen Regelungsmaterien für eine landesrechtliche Regelung frei, da im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Länder die Gesetzgebungsbefugnis haben, soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz nicht - oder nicht mehr - Gebrauch macht (Art. 72 Abs. 1 GG).

Da die Rückübertragung der Kompetenzen vom Bund auf die Länder nach Art. 72 Abs. 3 und Art. 125 a Abs. 2 GG eines Bundesgesetzes bedarf, ist sie von der Zustimmung des Bundestages abhängig. Ein entsprechendes Bundesgesetz können die Länder nur über den Bundesrat einbringen; die Landtage selbst können somit allenfalls mittelbar auf die Erweiterung ihrer Gesetzgebungskompetenzen hinwirken.

III. Mögliche Anwendungsfälle von Artikel 72 Abs. 2 und 125 a Abs. 2 GG

Welche Bundesgesetze konkret von Art. 72 Abs. 3 und 125 a Abs. 2 GG betroffen sein könnten, ist in erster Linie eine Frage politischer Bewertung. Denn die Voraussetzungen der Erforderlichkeit für ein Bundesgesetz gemäß Art. 72 Abs. 2 GG sind sehr allgemein gehalten. Daran hat auch die Neuformulierung des Art. 72 Abs. 2 GG nichts grundlegendes geändert.⁴ So ist es juristisch nur schwer zu beurteilen, ob und inwieweit eine gesetzliche Regelung des Bundes zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ oder zur „Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“ erforderlich ist. Nicht ohne Grund hatte das Bundesverfassungsgericht die Feststellung eines Bedürfnisses für eine bundeseinheitliche Regelung nach der alten Fassung des Art. 72 Abs. 2 GG weitgehend dem politischen Ermessen des Bundesgesetzgebers überlassen.⁵ Ähnliches gilt für Art. 75 Abs. 2 GG.⁶ Nach der Verfassungsreform können die Länder zwar die verfassungsgerichtliche Entscheidung darüber herbeiführen, ob ein Bundesgesetz die

³ S. Bericht, BT-Drs. 12/6000, S. 36.

⁴ S. Jarass/Pieroth, GG, 3. Aufl. 1995, Art. 72 Rn. 8.

⁵ Vgl. BVerfGE 2, 213 (244 f.); 78, 249 (270).

⁶ S. Kunig in: v. Münch/Kunig, GG, 3. Aufl. 96, Art. 75 Rn. 42; Degenhart in: Sachs, GG, Art. 75 Rn. 9 ff.

Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt.⁷ Dennoch wird das Bundesverfassungsgericht auch nach der Neufassung des Art. 72 Abs. 2 GG dem Bund einen gewissen Ermessensspielraum einräumen müssen, ob er die nach wie vor allgemein gehaltenen Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG als erfüllt ansieht.⁸

IV. Die Diskussion der Landesregierungen über eine Bundesratsinitiative

Den eingangs zitierten Presseberichten ist zu entnehmen, daß die Ministerpräsidenten offenbar im Oktober 1997 über eine Bundesratsinitiative beschließen wollen, mit der bestimmte Gesetzgebungsmaterien für die Länder geöffnet werden sollen. Die Landesexekutiven hatten offenbar Bayern beauftragt, einen entsprechenden Vorschlag vorzulegen. Eine Arbeitsgruppe unter Federführung der Bayerischen Staatsregierung hat dementsprechend einen Gesetzentwurf zur Umsetzung des Art. 125 a Abs. 2 GG erarbeitet.⁹ Darin wird vorgeschlagen, verschiedene Bereiche aus dem Gentechnikgesetz, dem Versammlungsrecht, dem Hochschulrahmengesetz, dem Baugesetzbuch und Maßnahmegesetz zum Baugesetzbuch (Teilungsgenehmigung, gesetzliches Vorkaufsrecht der Gemeinden, Bodenordnung, Enteignung, Erhaltungssatzung und städtebauliche Gebote) und dem Bundessozialhilfegesetz (insb. Verzicht auf bundeseinheitliche Regelsätze) für landesrechtliche Regelungen zu öffnen. Weitere Vorschläge beziehen sich u.a. auf das Krankenhausfinanzierungsgesetz, das Grundstücksverkehrsgesetz, die Hinterlegungsordnung, die freiwillige Gerichtsbarkeit, die Grundbuchordnung, das Handelsgesetzbuch, das Rennwett- und Lotteriewesen, das Haushaltsgrundsätzegesetz, das Absatzfondsgesetz, das Haftpflichtgesetz und das 4., 5. und 11. Buch des Sozialgesetzbuchs. Ob und ggf. welche dieser Vorschläge Gegenstand eines Gesetzentwurfs des Bundesrates werden sollen, ist im Landtag noch nicht erörtert worden. Auf Bitten des Vorsitzenden der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ soll die Landesregierung deshalb hierüber in der nächsten Sitzung der Enquete-Kommission berichten.¹⁰

Wissenschaftlicher Dienst

⁷ Und zwar auf Antrag des Bundesrates, einer Landesregierung oder eines Landtags, s. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG.

⁸ S. Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 8. Aufl. 1995, Art. 72 Rn. 7; Degenhart in: Sachs, GG, Art. 72 Rn. 10; Kunig in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 72 Rn. 28.

⁹ S. Männle, Grundlagen und Gestaltungsmöglichkeiten des Föderalismus in Deutschland (Fn. 1), S. 9. Die Bayerische Staatsregierung hat den Entwurf zur Verfügung gestellt, er ist als Anlage 2 beigefügt.

¹⁰ Entsprechend den Vereinbarungen zwischen Landesregierung und Landtag über die Unterrichtung in Bundesratsangelegenheiten und über Fachministerkonferenzen (Drs. 8/2307 und 9/946), s. Vorlage 13/1-3, S. 10 mit Anlagen 6 und 7.