

Schriften zum Europäischen Recht

Band 33

**Die Stellung
der Landesparlamente
aus deutscher, österreichischer
und spanischer Sicht**

Herausgegeben von

Detlef Merten



Duncker & Humblot · Berlin

**Die Stellung der Landesparlamente
aus deutscher, österreichischer und spanischer Sicht**

Schriften zum Europäischen Recht

**Herausgegeben von
Siegfried Magiera und Detlef Merten**

Band 33

Die Stellung der Landesparlamente aus deutscher, österreichischer und spanischer Sicht

**Vorträge der Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1995
des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der
Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer**

Herausgegeben von

Detlef Merten



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Die Stellung der Landesparlamente aus deutscher, österreichischer und spanischer Sicht : Vorträge der Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1995 des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer / hrsg. von Detlef Merten. – Berlin : Duncker und Humblot, 1997 (Schriften zum europäischen Recht ; Bd. 33)
ISBN 3-428-09035-7
NE: Merten, Detlef [Hrsg.] ; GT

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0937-6305

ISBN 3-428-09035-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort

Auf der Verlustliste einer fortschreitenden Vereinigung Europas stehen die Landesparlamente an oberster Stelle. Gehen mit der Übertragung nationaler Hoheitsrechte Gesetzgebungskompetenzen der Länder (oder vergleichbarer Untergliederungen) auf die Europäische Union über, so beschränkt sich die europarechtliche Kompensation auf eine Mitwirkungsbefugnis der Mitgliedstaaten. Ein darüber hinausgehender innerstaatlicher Ausgleich begünstigt in der Regel die Landesregierungen, nicht die Landesparlamente, wodurch sich die Entwicklung der Bundesstaatlichkeit zu einem Exekutivföderalismus verstärkt.

In dieser Situation sollte ein Symposium über „Die Stellung der Landesparlamente aus deutscher, österreichischer und spanischer Sicht“, das als Verwaltungswissenschaftliche Arbeitstagung des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer durchgeführt wurde, der Bestandsaufnahme und dem Ausblick dienen. Zu dieser Veranstaltung, die in der Zeit vom 26. bis 27. Oktober 1995 unter der wissenschaftlichen Leitung des Herausgebers durchgeführt wurde, trafen sich Wissenschaftler und Praktiker aus Deutschland, Österreich und Spanien, um Erfahrungen aus Staaten mit föderalistischer Gliederung auszutauschen. In Fortsetzung einer Reihe deutsch-österreichisch-spanischer Konferenzen wurde von deutscher Seite an das Speyerer Sonderseminar vom März 1990 über „Föderalismus und Europäische Gemeinschaften unter besonderer Berücksichtigung von Umwelt und Gesundheit, Kultur und Bildung“¹ angeknüpft, das bereits das Thema „Landesparlamentarismus im Prozeß der europäischen Einigung“² in die Diskussion einbezogen hatte.

Stand bei der Vorgänger-Tagung Österreich noch vor den Toren der Europäischen Gemeinschaft(en), so kann es nunmehr seine erste Rats-Präsidentschaft vorbereiten; zeichnete sich 1990 der richtige Weg zur deutschen Wiedervereinigung erst in Umrissen ab, so ist heute schon darauf zu achten, daß die „jungen“ und nicht mehr „neuen“ Länder von der Brüsseler Bürokratie im Vergleich zu anderen Regionen nicht benachteiligt werden; stand früher die „Vertiefung“ des europäischen Staatenverbundes oft einseitig im Vordergrund, so geht es jetzt stärker um dessen „Erweiterung“, die für Deutschland nicht nur durch Art. 23 Abs. 1 GG n.F. vorgegeben, sondern auch aus geopolitischen Gründen wünschenswert ist.

¹ Veröffentlicht als Band 2 der „Schriften zum Europäischen Recht“, 1990; 2. Aufl. 1993.

² So der Titel des Referats von *Heinz Peter Volkert*, a. a. O., S. 251 ff.

Die Referate der Tagung werden im folgenden, teils mit einer Zusammenfassung in deutscher Sprache, abgedruckt.

Speyer, im Januar 1997

Detlef Merten

Inhaltsverzeichnis

<i>Willi Blümel</i>	
Begrüßung	11
<i>Herbert Schambeck</i>	
Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich	15
<i>Georg-Berndt Oschatz</i>	
Verfassungsrechtliche Grenzen der Weiterentwicklung Europas	33
<i>Erich Iltgen</i>	
Bundesstaatliche Ordnung und Europäische Union aus der Sicht der (neuen) deutschen Landtage	45
<i>Walter Rudolf</i>	
Die Bedeutung der Landesparlamente in Deutschland	55
<i>Wolfgang Dax</i>	
Die Bedeutung der Landesparlamente in Österreich	71
<i>Antoni Monreal Ferrer</i>	
Los parlamentos de las comunidades autónomas en el sistema constitucio- nal español	91
Zusammenfassung in deutscher Sprache von <i>Clemens Kurzidem</i>	100
<i>Heinz Schäffer</i>	
Information und Entscheidungsabstimmung zwischen Landesparlament und Landesregierung. Das österreichische Beispiel	105
<i>Joan Vintró</i>	
Las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno en el ámbito de las Comunidades Autónomas	131
Zusammenfassung in deutscher Sprache von <i>Clemens Kurzidem</i>	141

Verzeichnis der Referenten

Univ.-Prof. Dr. Willi *Blümel*

Präsident des Burgenländischen Landtags Dr. Wolfgang *Dax*

Univ.-Prof. Dr. Antoni Monreal *Ferrer*

Präsident des Landtags des Freistaats Sachsen Erich *Iltgen*

Direktor des Bundesrates Georg-Berndt *Oszchatz*

Staatssekretär a. D. Univ.-Prof. Dr. Walter *Rudolf*

o. Univ.-Prof. Dr. Heinz *Schäffer*

Vizepräsident des Bundesrates o. Univ.-Prof. Dr. Herbert *Schambeck*

Univ.-Prof. Dr. Joan *Vintró*

Begrüßung

durch den Geschäftsführenden Direktor des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Universitätsprofessor Dr. Willi Blümel

Herr Präsident Dr. Schambeck, Herr Landtagspräsident Dr. Dax, meine sehr verehrten Damen und Herren,

zu der Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1995 über „Die Stellung der Landesparlamente aus deutscher, österreichischer und spanischer Sicht“ darf ich Sie alle im Namen des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer sehr herzlich begrüßen. Unter den vom Forschungsinstitut seit 1977 jeweils im Herbst durchgeführten Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagungen nimmt die heute beginnende Veranstaltung einen besonderen Rang ein. Sie ist nicht nur gekennzeichnet durch die Aktualität des Themas, sondern auch und vor allem durch die Prominenz der Vortragenden und Teilnehmer. Einige von ihnen werden allerdings erst im Laufe des Tages oder morgen eintreffen. Dies ist wie so oft bei uns eine internationale Tagung. Mein besonderer Gruß gilt daher den Referenten und Teilnehmern aus Spanien und aus Österreich.

Daß ich Sie nicht alle namentlich nennen kann, zeigt schon ein Blick in die Ihnen vorliegende Teilnehmerliste. Deshalb möchte ich nur einige wenige persönliche Begrüßungsworte anfügen. Stellvertretend für alle ausländischen Teilnehmer begrüße ich heute morgen den Vizepräsidenten des österreichischen Bundesrates, Herrn Kollegen Dr. *Schambeck*, sowie den Präsidenten des Burgenländischen Landtages, Herrn Dr. *Dax*. Von den deutschen Teilnehmern begrüße ich besonders den Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes und Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz, Herrn *Piwowarsky*, sowie Herrn Kollegen *Rudolf*, den Landesbeauftragten für den Datenschutz Rheinland-Pfalz. Herr Kollege *Rudolf* ist Anfang Oktober auf der Staatsrechtslehrertagung in Wien zum neuen Vorsitzenden der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer gewählt worden. Nochmals herzlichen Glückwunsch! Schließlich möchte ich auch alle übrigen Referenten und Diskussionsleiter herzlich begrüßen. Ich danke ihnen schon jetzt für die Übernahme der interessanten Referate.

Ich freue mich sehr, daß in geringer Abweichung vom ausgedruckten Programm der kleine Empfang heute abend von der Landesregierung Rheinland-Pfalz, vertre-

ten durch Herrn Dr. *Hofe*, den Staatssekretär im rheinland-pfälzischen Staatsministerium der Justiz, gegeben wird.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, eigentlich müßte ich in meiner Begrüßung auch etwas über das Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung sagen, unter dessen Dach diese Verwaltungswissenschaftliche Arbeitstagung stattfindet. Denn manche von Ihnen kennen uns noch nicht. Aus Zeitgründen muß ich jedoch darauf verzichten, längere Ausführungen über Aufgaben und Struktur des Forschungsinstituts und über sein Verhältnis zur Hochschule Speyer zu machen. Nähere Einzelheiten können Sie aus den in der Tagungsmappe befindlichen Unterlagen entnehmen. Wir betreiben am Forschungsinstitut Forschung über und für die öffentliche Verwaltung. Wichtige Bestandteile des Forschungsprozesses sind neben den laufenden Forschungsprojekten vor allem die verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagungen, Forschungsseminare und Kolloquien, zu denen sich – wie bei dieser Tagung – Praktiker und Wissenschaftler in Speyer zusammenfinden. Die Spannweite unserer Aktivitäten dokumentieren auch die Ihnen vorliegenden Veröffentlichungslisten sowie der ausgelegte Arbeitsplan 1996 (nebst Forschungsprogramm 1996 - 2000).

Das Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung – eine nichtrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigenen Organen unter der Aufsicht der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz – ist als überregional bedeutsame Forschungseinrichtung anerkannt und wurde 1976 in die Ausführungsvereinbarung zu der Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die gemeinsame Förderung der Forschung nach Art. 91 b GG aufgenommen. Als Einrichtung der sogenannten Wissenschaftsgemeinschaft Blaue Liste wird das Forschungsinstitut daher – anders als die Hochschule Speyer – je zur Hälfte vom Bund und von allen 16 Ländern finanziert. Die Einnahmen und Ausgaben des Forschungsinstituts – unser Etat hat (ohne Drittmittel) ein Volumen von ca. 3,5 Millionen DM – sind in einem selbständigen Kapitel des Haushaltsplanes des Landes Rheinland-Pfalz – Einzelplan Ministerpräsident und Staatskanzlei – veranschlagt.

Das außerordentlich interessante und aktuelle Tagungsthema „Stellung der Landesparlamente“ beschäftigt mich derzeit unter einem Aspekt, der auf dieser Tagung wahrscheinlich nicht angesprochen wird: ich meine damit die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände auf Bundes- und Landesebene in den Fällen, in denen die Bundesregierung dem Bundestag und dem Bundesrat (Art. 23 Abs. 2 - 7 GG) oder eine Landesregierung dem jeweiligen Landtag in Angelegenheiten der Europäischen Union Gelegenheit zur Stellungnahme usw. gibt. Das Thema ist kürzlich im Zusammenhang mit der Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg¹ virulent geworden. Durch dieses Gesetz wurde ein neuer – problematischer – Art. 34 a in die Landesverfassung eingefügt. Er sieht u. a. die Unterrichtung und Beteiligung des Landtags bei allen Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union vor, die für das Land von herausragender politischer Bedeutung

¹ Durch das Gesetz vom 25. 2. 1995 (GBl. S. 269).

sind und wesentliche Interessen des Landes unmittelbar oder die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berühren. Der verfassungsändernde Gesetzgeber lehnte jedoch alle Anträge ab, die darauf zielten, Art. 34 a der Landesverfassung um ein kommunales Anhörungsrecht bei Vorhaben der Europäischen Union zu ergänzen, welche die kommunale Selbstverwaltung berühren². Mir ist natürlich klar, daß das von den kommunalen Spitzenverbänden geforderte Beteiligungsrecht in Angelegenheiten der Europäischen Union problematisch ist, nicht zuletzt mit Blick auf den großen zeitlichen Druck bei den Entscheidungsverfahren auf Bundes- und europäischer Ebene³.

Ich möchte meine Ausführungen nicht beenden ohne einige Worte des Dankes an Herrn Kollegen *Merten*, den wissenschaftlichen Leiter dieser anspruchsvollen Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung. Für Herrn Kollegen *Merten* dürfte die Tagung zugleich Höhepunkt und Abschluß seines – sagen wir – „Österreich-Jahres“ sein. Ich darf daran erinnern, daß Herr Kollege *Merten* erst vor wenigen Tagen – am 5. 10. 1995 – in Wien auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer einen glanzvollen Vortrag über „Bürgerverantwortung im demokratischen Verfassungsstaat“ gehalten hat. Trotz der damit verbundenen zeitlichen Beanspruchung ist es Herrn Kollegen *Merten* gelungen, auch diese Tagung entsprechend vorzubereiten und einen hochkarätigen Kreis von Vortragenden zu gewinnen. Dafür gebührt Ihnen, lieber Herr *Merten*, schon jetzt unser aller Dank.

Ich darf damit die Verwaltungswissenschaftliche Arbeitstagung 1995 des Forschungsinstituts eröffnen und wünsche ihr einen guten Verlauf.

² Vgl. dazu näher *Engelken*, Änderung der Landesverfassung unter der Großen Koalition, VBIBW 1995, S. 217 ff. – 219, 221, 222 ff.

³ Begründung des Gesetzentwurfs vom 25. 1. 1995, LT-Drucks. 11 / 5326, S. 7.