



**Walther-Schücking-Institut
für Internationales Recht
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel**



**Prof. Dr. Thomas Giegerich, LL.M. (UVA)
Ass. iur. Tilmann Laubner**

Walther-Schücking-Institut, Westring 400, D - 24098 Kiel

An den Vorsitzenden
des Innen- und Rechtsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtags
Herrn Werner Kalinka MdL
Postfach 7121

24171 Kiel

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/825**

UNIVERSITÄT KIEL
Westring 400 (Alte UB)
D - 24098 KIEL
Tel.: +49-(0)431-880-2189
Fax: +49-(0)431-880-1619
tgiegerich@internat-recht.uni-kiel.de

15. Mai 2006

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Unterrichtung des Landtags
durch die Landesregierung (Parlamentsinformationsgesetz – PIG) – Drucksache 16/657**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

auf Ihre Anfrage vom 7. April 2006 (L 215 – Frau Dörte Schönfelder) nehmen wir im Folgenden gern zum Entwurf eines Parlamentsinformationsgesetzes (im Folgenden: PIG-E) Stellung. Dabei konzentrieren wir uns auf die Regelungen des §7 Abs. 3 (unter I.) und des §9 Abs. 8 Sätze 3 – 6 des Gesetzentwurfs (unter II.) sowie die Frage einer Verankerung dieser Bestimmungen in der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (im Folgenden: LV) (unter III.).

I. Pflichten der Landesregierung in Bezug auf die Mitwirkung im Bundesrat (§7 Abs. 3 PIG-E)

§7 Abs. 3 PIG-E verpflichtet die Landesregierung, Stellungnahmen des Landtags zu in den Bundesrat eingebrachten landespolitisch besonders bedeutsamen Gesetzesinitiativen oder sonstigen Initiativen „bei ihrer Entscheidung über ihr Abstimmungsverhalten im Bundesrat“ zu berücksichtigen. Diese Regelung wirft Fragen der vertikalen Gewaltenteilung im grundgesetzlich geregelten Bund-Länder-Verhältnis sowie der horizontalen Gewaltenteilung im landesverfassungsrechtlich geregelten Verhältnis der Landesregierung zum Landtag auf.

1. Recht des Landtags zur Stellungnahme

§7 Abs. 3 PIG-E geht – ohne dass der Gesetzentwurf dieses ausdrücklich regelte – von einem Recht des Landtages aus, zu den angegebenen Bundesrats-Angelegenheiten Stellungnahmen abzugeben. Dieses begegnet – für sich betrachtet - keinen durchgreifenden Bedenken, sondern ist Ausdruck der Kontrollfunktion des Landtages (Art. 10 Abs. 1 Satz 3 LV).

a) Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in seinem nach wie vor maßgeblichen Volksbefragungsurteil vom 30.7.1958 festgestellt, dass in der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes nach dem Bundesratsprinzip (Art. 51 Abs. 1 GG) ausschließlich die Landesregierungen zur Mitwirkung an der Bildung des Bundeswillens berufen seien. Den Landesparlamenten hingegen sei ein „Hineinwirken in die Entscheidungen des Bundesrates“ als Übergriff in die Zuständigkeiten des Bundes verwehrt. Denn sonst würde entgegen der bewussten Entscheidung des Verfassungsgebers gewissermaßen durch die Hintertür das Senatsprinzip ins Grundgesetz eingeführt und der Bundesrat zu einer Vertretung der Landesstaatsvölker umfunktioniert.¹ Es kommt hinzu, dass der Bundesrat neben gesetzgeberischen auch exekutive Aufgaben wahrnimmt. Außerdem gehört die Außenvertretung der Länder durch die Landesregierungen in den exekutiven Eigenbereich, der nach den Grundsätzen des Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes im Kern selbst für das Landesverfassungsrecht unantastbar ist (Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG).² Unzulässig sind demnach sowohl rechtsverbindliche Weisungen der Landesparlamente unmittelbar an die Mitglieder der Landesregierungen im Bundesrat als auch an die Landesregierungen hinsichtlich der Ausübung ihres Weisungsrechts gegenüber den Bundesratsmitgliedern.³ Ersteres sieht der Gesetzentwurf nicht vor; Letzteres schließt die Definition des Berücksichtigungsbegriffs in §10 Abs. 4 PIG-E ausdrücklich aus.

b) Rechtlich unverbindliche Stellungnahmen iSv §7 Abs. 3 iVm §10 Abs. 4 PIG-E, die sich vorab mit der Haltung der Landesregierung im Bundesrat befassen, bedeuten kein unzulässiges „Hineinwirken“ des Landtags in Entscheidungen des Bundesrats. Sie sind vielmehr Ausdruck der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Landesregierung gegenüber

¹ BVerfGE 8, 104 (120f.).

² Giegerich, Europäische Verfassung und deutsche Verfassung im transnationalen Konstitutionalisierungsprozeß (2003), 1379f.

³ Ganz hM; Maunz/Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 51, Rn. 18; Blumenwitz, in: Bonner Kommentar, Art. 51, Rn. 17; Koriath, in: v. Mangoldt/Starck/Klein, GG, Art. 51, Rn. 25.

dem Landesparlament (Art. 10 Abs. 1 S. LV). Diese erstreckt sich nach der jeweiligen Landesverfassung auch auf Bundesrats-Angelegenheiten,⁴ wie das Bundesverfassungsgericht seinerzeit ausdrücklich bestätigt hat.⁵

Bei der Wahrnehmung ihrer parlamentarischen Kontrollfunktion sind die Landesparlamente nicht darauf beschränkt, die jeweilige Landesregierung *nachträglich* für ihr Abstimmungsverhalten im Bundesrat zur Rechenschaft zu ziehen.⁶ Auch Maßnahmen, die der *vorgelagerten* Kontrolle dienen, halten sich im Rahmen zulässiger parlamentarischer Kontrolle, wie er sich aus dem Grundsatz der (horizontalen) Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 S. 2 iVm Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG; Art. 2 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 LV) ergibt. Voraussetzung ist aber, dass sie sich auf eine *politische* Einflussnahme durch rechtlich unverbindliche Stellungnahmen und Empfehlungen beschränken. Diese Befugnis gewährleistet die Effektivität parlamentarischer Kontrolle und wird heute kaum mehr in Zweifel gezogen.⁷ Aus Sicht der Landesverfassung kann man den in Art. 22 LV normierten Unterrichtungspflichten der Landesregierung als „Annex“ ein Recht des Landtags entnehmen, auf die ihm frühzeitig zuzuleitenden Informationen auch frühzeitig zu reagieren. Anderenfalls wären diese Unterrichtungspflichten wenig effektiv.

c) Die seinerzeitigen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts stehen einer solchen vorgelagerten Kontrolle der Landesregierung durch den Landtag nicht zwingend entgegen. Zwar hält das Volksbefragungsurteil auch eine rechtlich unverbindliche „Instruktion“ der Mitglieder der Landesregierung im Bundesrat durch das Landesvolk für nach der Struktur des Bundesrats ausgeschlossen.⁸ Andererseits betont es die landesverfassungsrechtlich geregelte Rechenschaftspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag auch für ihre (bereits artikulierte) Haltung im Bundesrat. Nicht ausdrücklich angesprochen wird die vor der Bundesratssitzung durch den Landtag erteilte rechtlich unverbindliche „Instruktion“. Es

⁴ Ganz hM; Maunz/Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 51, Rn. 18; Blumenwitz, in: Bonner Kommentar, Art. 51, Rn. 17; Koriath, in: v. Mangoldt/Starck/Klein, GG, Art. 51, Rn. 26 jeweils mwN; Waack, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Landesverfassung SH, Art. 10, Rn. 54 (unter Verweis auf den Schlussbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages (BT-Drs. 7/5924, 102)).

⁵ BVerfGE 8, 104 (121).

⁶ hM; Kratzsch, DÖV 1975, 113, 115; Sachs, VVDStL 58 (1999), 39, 74; Koriath, in: v. Mangoldt/Starck/Klein, GG, Art. 51, Rn. 26 jeweils mwN.

⁷ Vgl. nur Kratzsch, DÖV 1975, 113, 115; Blumenwitz, in: Bonner Kommentar, Art. 51, Rn. 17; Koriath, in: v. Mangoldt/Starck/Klein, GG, Art. 51, Rn. 26; Grimm/Hummrich, DÖV 2005, 280, 284; jeweils mwN; vgl. Waack, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Landesverfassung SH, Art. 10, Rn. 54.

⁸ BVerfGE 8, 104 (121).

spricht mehr dafür, dass das Bundesverfassungsgericht diese als im Rahmen der Verfassungsautonomie der Länder liegend akzeptieren würde, zumal sich in den letzten fünfzig Jahren die Gewichte im Gewaltenteilungssystem der Länder zulasten der Landtage sehr auf die Landesregierungen verschoben haben. Allerdings ist nicht völlig auszuschließen, dass das Bundesverfassungsgericht „Instruktionen“ des Landtags den „Instruktionen“ des Landesvolkes gleichstellen würde. Insoweit verbleibt ein gewisses Restrisiko der Unvereinbarkeit mit dem Bundesratsprinzip des Grundgesetzes.

2. Verpflichtung der Landesregierung zur Berücksichtigung der Stellungnahme

Auch gegen die Normierung einer (verfahrens-) rechtlichen Pflicht der Landesregierung, Stellungnahmen des Landtags bei ihrer Entscheidung über ihr Abstimmungsverhalten im Bundesrat zu berücksichtigen, bestehen keine durchgreifenden Bedenken. Voraussetzung ist jedoch eine Auslegung des Begriffs des Berücksichtigens, die sich im Rahmen der zuvor aufgezeigten Grenzen vertikaler und horizontaler Gewaltenteilung hält. Insoweit ist Folgendes zu beachten:

a) Die Legaldefinition des §10 Abs. 4 PIG-E trägt den dargelegten Vorgaben zunächst Rechnung, indem sie eine (inhaltliche) rechtliche Bindung der Landesregierung an die Stellungnahmen des Landtags ausdrücklich ausschließt. Allerdings versucht sie im folgenden Satzteil, den nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bestehenden Spielraum weitestmöglich auszunutzen. Denn dort wird die Berücksichtigungspflicht als Verpflichtung der Landesregierung definiert, „der Stellungnahme des Landtags in ihrer Meinungsbildung besonderes Gewicht beizumessen.“ Dies ist offensichtlich nicht so zu verstehen, als werde der Entscheidungsprozeß der Landesregierung über ihr Abstimmungsverhalten im Bundesrat durch die Stellungnahme des Landtages *inhaltlich*, d.h. im Hinblick auf sein *Ergebnis*, letztlich doch in gewisser Weise *rechtlich* vorgeprägt.

b) Eine bloß *politische*, den Stellungnahmen einer die Regierung tragenden Landtagsmehrheit ohnehin nicht abzusprechende Bindungswirkung ist demgegenüber auch in ihrer offensichtlich gesteigerten Form („besonderes Gewicht“) unbedenklich. Insofern liegt es nahe, dieser Pflicht eine prozedurale Bedeutung in dem Sinne zuzuschreiben, dass die Landesregierung Abweichungen von Stellungnahmen des Landtags – im Gegensatz zu

Abweichungen von Stellungnahmen anderer Akteure, wie z.B. von Interessenverbänden – begründen muss. Eine solche Begründungspflicht ergibt sich bereits aus dem Verfassungsgrundsatz der Organtreue,⁹ der auch im Landesverfassungsrecht Schleswig-Holsteins gilt.¹⁰ Ihm zufolge sind die Verfassungsorgane verpflichtet, „bei Inanspruchnahme ihrer verfassungsmäßigen Kompetenzen auf die Interessen der anderen Verfassungsorgane Rücksicht zu nehmen.“¹¹

Diese Interpretation stimmt zudem weitgehend mit dem Verständnis überein, das dem Begriff des Berücksichtigens im Rahmen der Verpflichtung der Bundesregierung, Stellungnahmen von Bundestag und Bundesrat (einfach) zu berücksichtigen, zugrunde gelegt wird. Danach bedeutet „berücksichtigen“, die Stellungnahme zur Kenntnis zu nehmen, sich mit ihr auseinanderzusetzen, sie in die Willensbildung einzubeziehen und Abweichungen von ihr ggf. zu begründen. Ähnliches soll ausweislich der amtlichen Begründung für die Berücksichtigungspflicht gelten, die der baden-württembergischen Landesregierung auf der Grundlage der Vereinbarung mit dem Landtag vom 13.12.1995 obliegt, die ihrerseits in Art. 34a der Landesverfassung gründet.¹²

c) Der vorgenannten Auslegung von §10 Abs. 4 PIG-E könnte allerdings entgegengehalten werden, dass §9 Abs. 8 Satz 5 PIG-E eine Begründungspflicht für Abweichungen ausdrücklich vorsieht, aber nur für Fälle, in denen die Stellungnahme des Landtags „besonders zu berücksichtigen“ ist. Dies legt auf den ersten Blick einen Umkehrschluss bei §10 Abs. 4 PIG-E nahe. Dann würde die Vorschrift aber hinter den verfassungsrechtlichen Organtreuevorgaben zurückbleiben und müsste durch diese verfassungskonform komplettiert werden.

d) Vor diesem Hintergrund regen wir an, das Verhältnis von §10 Abs. 4 PIG-E (einfache Berücksichtigung bedeutet, der Stellungnahme des Landtags „besonderes Gewicht“

⁹ Scholz, in: Maunz/Dürig, Art. 23, Rn. 117; Schröder, SächsVBl. 2004, 151, 155; vgl. Engelken, Ergänzungsband zum Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg (Braun), Art. 34a, Rn. 31.

¹⁰ Vgl. Caspar, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Landesverfassung SH, Art. 22 Rn. 15. S. auch §10 Abs. 1 PIG-E.

¹¹ BVerfGE 45, 1 (39); 90, 286 (337).

¹² Alle Dokumente abgedruckt bei Engelken (Anm. 9), Rn. 1f. Vgl. auch Abschnitt III.2.d) der Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung des Landes Rheinland-Pfalz vom 23.11.2000 (GVBl. S. 501), wonach die Landesregierung eine Willensbildung im Landtag in Bundesrats-Angelegenheiten in ihre Entscheidung „einbeziehen“ wird.

beizumessen) zu §9 Abs. 8 Satz 3 PIG-E („besondere“ Berücksichtigung – soll der Stellungnahme dann in besonderer Weise besonderes Gewicht beigemessen werden?) im Gesetzestext zu klären. Am nächstliegenden erscheint es uns, in der Legaldefinition des §10 Abs. 4 PIG-E den Zusatz „besonderes“ vor Gewicht zu streichen und den Absatz stattdessen klarstellend um eine Begründungspflicht für den Fall der Abweichung zu ergänzen.¹³

In Abgrenzung dazu könnte §9 Abs. 8 Satz 3 PIG-E dann folgendermaßen umformuliert werden: „... hat die Landesregierung Stellungnahmen des Landtags bei ihrer Entscheidung *mit besonderem Gewicht* zu berücksichtigen“; Satz 5 könnte lauten: „... teilt sie ... dem zuständigen Ausschuss die maßgeblichen Gründe mit *und legt deren Übergewicht dar*. ...“

II. Zur Mitwirkung im Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union (§9 Abs. 8 S. 3ff. PIG-E)

1. Anpassung des §9 Abs. 8 PIG-E an die verfassungsrechtlichen Organtreupflichten

Die in der Anfrage besonders hervorgehobene Regelung des §9 Abs. 8 S. 5 PIG-E verpflichtet die Landesregierung, Abweichungen von Stellungnahmen des Landtags nachträglich zu begründen. Diese Regelung ergänzt §9 Abs. 8 S. 3 PIG-E, der die Landesregierung verpflichtet, in Fällen, in denen ein EU-Vorhaben im Schwerpunkt ausschließliche¹⁴ Gesetzgebungskompetenzen der Länder betrifft und daher die Verhandlungsführung im Rat der EU auf einen Vertreter der Länder übertragen worden ist,¹⁵ „im Bundesrat Stellungnahmen des Landtags bei ihrer Entscheidung besonders zu berücksichtigen.“ Demgegenüber ist für den Grundfall, dass ein EU-Vorhaben nur die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder wesentlich berührt und daher die Landesregierung eine Stellungnahme des Landtags nur „einfach“ berücksichtigen muss (S. 1), keine Begründungspflicht statuiert. Durch die von uns vorgeschlagene deklaratorische Ergänzung der Legaldefinition des „Berücksichtigens“ in §10 Abs. 4 PIG-E würde die aus verfassungsrechtlichen Organtreuevorgaben folgende Begründungspflicht automatisch auch für §9 Abs. 8 S. 1 PIG-E gelten, ohne dass dieser ausdrücklich ergänzt werden müsste.

¹³ S.u. IV. 1.

¹⁴ S.u. 2. a).

¹⁵ S.u. 2. c).

2. Sonstige redaktionelle Anpassungen

a) Bei der Formulierung „im Schwerpunkt ausschließlich Gesetzgebungsbefugnisse der Länder“ (§9 Abs. 8 S. 3 PIG-E) dürfte es sich um ein Redaktionsversehen handeln.¹⁶ Denn ein EU-Vorhaben kann nur entweder „im Schwerpunkt“ oder „ausschließlich“ Gesetzgebungskompetenzen der Länder betreffen. Offensichtlich ist (wie in Art. 23 Abs. 6 S. 1 GG, §6 Abs. 2 S. 1 EUZBLG) gemeint, dass „im Schwerpunkt *ausschließliche* Gesetzgebungsbefugnisse der Länder“ betroffen sein müssen. Der Gesetzestext sollte entsprechend berichtigt werden.

b) §9 Abs. 8 S. 1, 3 PIG-E sollten redaktionell an §7 Abs. 3 PIG-E angepasst werden: Statt „bei ihrer Entscheidung“ sollte es in Satz 1 heißen: „bei ihrer Entscheidung über ihr Abstimmungsverhalten im Bundesrat“. In Satz 3, der an Satz 1 anknüpft, kann es dann einfach „bei ihrer Entscheidung“ heißen. Dadurch wird zugleich der Eindruck eines unzulässigen Hineinwirkens in das Entscheidungsverfahren des Bundesrates vermieden.

c) §9 Abs. 8 S. 3 PIG-E knüpft an Art. 23 Abs. 6 S. 1 GG. Dort ist vorgesehen, dass in Fällen, in denen ein EU-Vorhaben im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betrifft, die Wahrnehmung der deutschen Mitwirkungsrechte im Rat der EU auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen werden „soll“ (ebenso §6 Abs. 2 EUZBLG). Soll-Bestimmungen enthalten Verpflichtungen für den Regelfall, erlauben aber Abweichungen in begründeten Ausnahmefällen. Es ist deswegen bundes-(verfassungs-)rechtlich nicht gesichert, dass ein Bundesratsvertreter wirklich immer eingesetzt wird, wenn die Voraussetzungen dafür erfüllt sind. §9 Abs. 8 S. 3 PIG-E macht die Verpflichtung zur „besonderen“ Berücksichtigung aber von der tatsächlichen Bestellung eines Bundesratsvertreters abhängig. Tritt dagegen ein Ausnahmefall ein, bleibt es landesrechtlich bei der Pflicht zur einfachen Berücksichtigung (§9 Abs. 8 S. 1 PIG-E), obwohl ein EU-Vorhaben im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betrifft.

¹⁶ Dasselbe Redaktionsversehen findet sich u.a. in Ziff. 8 S. 3 der Vereinbarung zwischen Regierung und Landtag in Baden-Württemberg vom 13.12.1995 (GBl. 1996 S. 65) und in Abschnitt VIII.8 Satz 3 der Vereinbarung zwischen Landtag und der Staatsregierung Bayerns vom 3./4.9.2003 (GVBl. S. 670), s.u. 4.b).

Um dies zu verhindern, regen wir an, abweichend vom baden-württembergischen Modell¹⁷ die einschlägige Passage in §9 Abs. 8 S. 3 PIG-E folgendermaßen zu fassen: „... und daher die Verhandlungsführung im Rat der Europäischen Union auf einen Vertreter der Länder übertragen *werden soll*“. Dann tritt landesrechtlich die besondere Berücksichtigungspflicht unabhängig von der Durchführung der Sollvorschrift des Art. 23 Abs. 6 S. 1 GG immer ein. Dies ist durchaus sinnvoll, weil in den Ausnahmefällen, in denen trotz Erfüllung der Voraussetzungen des Art. 23 Abs. 6 S. 1 GG die deutschen Mitgliedschaftsrechte im Rat der EU weiterhin von der Bundesregierung wahrgenommen werden, nach dem zugleich einschlägigen Art. 23 Abs. 5 S. 2 GG stets die Auffassung des Bundesrates „maßgeblich zu berücksichtigen“ ist.

3. Recht des Landtags zur Stellungnahme (§9 Abs. 8 S. 3 PIG-E)

Vor dem Hintergrund der Ausführungen oben zu I.1. begegnet das in §9 Abs. 8 S. 3 PIG-E vorausgesetzte Stellungnahmerecht des Landtages keinen Bedenken.

4. Verpflichtung der Landesregierung zur „besonderen“ Berücksichtigung (§9 Abs. 8 S. 3 PIG-E)

a) Qualifizierung der Berücksichtigungspflicht

Der Wortlaut des §9 Abs. 8 S. 3 PIG-E qualifiziert im Unterschied zu §9 Abs. 8 S. 1, §7 Abs. 3 PIG-E die Berücksichtigungspflicht der Landesregierung: Diese hat Stellungnahmen des Landtags bei schwerpunktmäßiger Betroffenheit ausschließlicher Gesetzgebungsbefugnisse der Länder durch EU-Vorhaben bei ihrer Entscheidung im Bundesrat (dazu oben 2. b) „besonders zu berücksichtigen.“ Die nähere Bedeutung dieser qualifizierten Berücksichtigungspflicht und ihr Verhältnis zur einfachen Berücksichtigungspflicht werden im Gesetzentwurf nicht weiter konkretisiert.¹⁸

b) „Regelbindung“ der Landesregierung?

Eine mit §9 Abs. 8 PIG-E nahezu wortgleiche Bestimmung findet sich in der Vereinbarung zwischen Regierung und Landtag Baden-Württembergs nach Art. 34a Abs. 3 der baden-

¹⁷ Ziff. 8 S. 3 der Vereinbarung vom 13.12.1995 (Anm. 16).

¹⁸ Zur Anpassung von §9 Abs. 8 S. 3 und §10 Abs. 4 PIG-E aneinander s.o. I. 2. d).

württembergischen Landesverfassung.¹⁹ Diese Norm wird – ungeachtet einer dem §9 Abs. 8 S. 4 PIG-E entsprechenden „salvatorischen Klausel“ – als bindende Verpflichtung der Landesregierung ausgelegt, ihr Bundesratsvotum an der Stellungnahme des Landtags auszurichten. Von dieser könne die Regierung nur aus zwingenden rechtlichen oder sonstigen triftigen Gründen abweichen.²⁰ Man könnte daher auch §9 Abs. 8 PIG-E in diesem Sinne verstehen, zumal er ganz offenkundig an das baden-württembergische Vorbild angelehnt ist. Wie in Baden-Württemberg könnte man §9 Abs. 8 S. 4 PIG-E so interpretieren, dass er nur eine strikte, für alle Fälle geltende rechtliche Bindung ausschließt.

Eine vergleichbare „Regelbindung“ wird teilweise auch der Verpflichtung zur „maßgeblichen“ Berücksichtigung beigemessen,²¹ welche die Bundesregierung im Hinblick auf Stellungnahmen des Bundesrates zu EU-Angelegenheiten in den Fällen des Art. 23 Abs. 5 S. 2 GG trifft. Hierzu sieht die Ausführungsbestimmung in §5 Abs. 2 EUZBLG vor, dass die Auffassung des Bundesrates maßgebend sein soll, wenn er diese über die abweichende Auffassung der Bundesregierung hinweg mit Zweidrittelmehrheit bestätigt („Beharrungsbeschluss“). Es ist fraglich, ob das EUZBLG insoweit mit dem Gewaltenteilungsgrundsatz des Grundgesetzes im Einklang steht. Art. 23 Abs. 5 S. 2 GG kann aber schon deswegen kein großes Gewicht bei der Interpretation von §9 Abs. 8 S. 3 PIG-E zukommen, weil dessen Parallelnorm auf Bundesebene Art. 23 Abs. 3 S. 2 GG ist, welcher der Bundesregierung gegenüber Stellungnahmen des Bundestages lediglich eine „einfache“ Berücksichtigungspflicht auferlegt.²²

c) Verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine „Regelbindung“ greifen im Ergebnis nicht durch

Eine landesrechtlich angeordnete Regelbindung der Landesregierung an die Stellungnahmen des Landtags ist nach den Maßstäben des vorerwähnten Volksbefragungsurteil des Bundesverfassungsgerichts²³ verfassungsrechtlich zweifelhaft, weil sie die Bundesratsmitglieder des Landes mit wenigen Ausnahmen zu Vollzugsorganen des Landtags macht und daher entgegen Art. 51 Abs. 1 GG im Regelfall das Senatsprinzip verwirklicht.

¹⁹ Ziff. 8 S. 3 der Vereinbarung vom 13.12.1995 (Anm. 16). Ebenso formuliert ist Abschnitt VIII.8 Satz 3 der Vereinbarung zwischen Landtag und Staatsregierung Bayerns vom 3./4.9.2003 (Anm. 16).

²⁰ Engelken (Anm. 9), Rn. 34; vgl. auch Giegerich (Anm. 2), 1383.

²¹ Sachs, VVDStL 58 (1999), 39, 75; Grimm/Hummrich, DÖV 2005, 280, 283.

²² Sachs, VVDStL 58 (1999), 39, 75; Grimm/Hummrich, DÖV 2005, 280, 283.

²³ BVerfGE 8, 104.

Eine solche „prinzipielle strikte rechtliche Bindung“ der Landesregierung ist deshalb in der rechtswissenschaftlichen Literatur bislang auf Ablehnung gestoßen,²⁴ zumindest aber für problematisch gehalten worden.²⁵

Es erscheint allerdings nicht ausgeschlossen, dass das Bundesverfassungsgericht die Grundsätze seiner Volksbefragungsentscheidung nach annähernd fünfzig Jahren überdenken würde. In diesen fünf Jahrzehnten haben die Landtage infolge der Unitarisierung des deutschen Bundesstaats stark an Einfluss verloren. Das gilt insbesondere im Hinblick auf die europäische Integration, die 1958 gerade erst begonnen hatte: Wenn die EG Zuständigkeiten wahrnimmt, die zuvor in der Gesetzgebungskompetenz der Länder gelegen haben, dann büßen die Landtage Legislativmacht ein. Gleichzeitig gewinnt die Bundesregierung im Rat der EU Einfluss auf ein bisheriges Hausgut der Länder.

Zur Wahrung der föderalen Machtbalance kompensiert Art. 23 Abs. 5, 6 GG diesen Kompetenzverlust der Länder teilweise durch ein Mitspracherecht des Bundesrats. Dieses verschiebt jedoch im landesinternen Gewaltenteilungssystem die Gewichte von den Parlamenten zu den Regierungen in einem Maße, das unter dem Blickwinkel des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG problematisch ist. Einen wenigstens teilweise angemessenen Ausgleich hierfür können die Landtage nur dadurch erhalten, dass sie das Abstimmungsverhalten der Landesregierungen im Bundesrat steuern oder jedenfalls im Vorhinein maßgeblich beeinflussen. Die bloß nachträgliche Kontrolle über die politische Verantwortlichkeit der Landesregierung gegenüber dem Landtag genügt nicht. Angesichts dieser Zusammenhänge erscheint es nicht unwahrscheinlich, dass das Bundesverfassungsgericht seine alte Rechtsprechung in einem künftigen Streitfall jedenfalls in Bezug auf EU-Angelegenheiten modifizieren und hier eine auch rechtliche Einwirkung der Landesparlamente auf Bundesratsentscheidungen zulassen würde.²⁶

Die Entwicklung der europäischen Integration hat nicht nur die Geschäftsgrundlage des Volksbefragungsurteils verändert, sondern schlägt sich auch im Text des Grundgesetzes nieder. Art. 50 GG sah in der seinerzeitigen Fassung eine Mitwirkung der Länder im

²⁴ Sachs, VVDStL 58 (1999), 39, 75.

²⁵ Giegerich (Anm. 2), 1383; Grimm/Hummrich, DÖV 2005, 280, 283.

²⁶ Vgl. Giegerich (Anm. 2), 1379, Fn. 995; Johne, Die deutschen Landtage im Entscheidungsprozeß der Europäischen Union (2000), 52f.

Bundesrat allein bei der Ausübung von Bundeskompetenzen vor. Inzwischen hat der verfassungsändernde Gesetzgeber dem Bundesrat Mitwirkungsrechte auch in EU-Angelegenheiten eingeräumt (Art. 50, 23 GG). Zu diesen gehört die Mitwirkung an Vorhaben, die – wie in §9 Abs. 8 S. 3 PIG-E geregelt – schwerpunktmäßig ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betreffen, also die ureigene Domäne der Landesparlamente. Dies rechtfertigt es zumindest, ihnen eine stärkere Rolle in Bundesratsangelegenheiten zu geben,²⁷ wenn Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG eine solche zur Wahrung des Kernbereichs horizontaler Gewaltenteilung auf Landesebene nicht geradezu verlangt.

Zum anderen übernimmt der Bundesrat dort, wo seine Mitwirkungsrechte EU-Vorhaben im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen der Länder betreffen, die Rolle eines „Koordinierungsorgans von Länderinteressen“ und damit eines „Ländergemeinschaftsorgans“.²⁸ Hier treten Befürchtungen zurück, eine Bindung der Landesregierungen an Beschlüsse ihrer Parlamente führe zu einem Übergriff in Bundesangelegenheiten.

Deshalb überwiegen in diesem Bereich unseres Erachtens die Gründe für die Zulässigkeit rechtsverbindlicher Vorgaben der Landtage für die Entscheidungen der Landesregierungen über ihr Abstimmungsverhalten im Bundesrat. Erst recht zulässig ist dann die von §9 Abs. 8 S. 3, 4 PIG-E offenbar intendierte „Regelbindung“, die der Landesregierung in der Außenvertretung des Landes noch einen Spielraum lässt. Dies genügt zur Wahrung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung in einem Bereich, der inhaltlich der Legislative zugehört.

d) Verfassungsrechtliches Restrisiko

Auf der anderen Seite verbleibt in dieser Hinsicht zweifelsohne ein „Restrisiko“. Zum einen hat der verfassungsändernde Gesetzgeber die Mitwirkung der Länder an EU-Angelegenheiten mit der Zuweisung an den Bundesrat auch dem Bundesratsprinzip unterworfen. Forderungen nach entsprechenden Aufweichungen oder Durchbrechungen²⁹ zugunsten der

²⁷ Vgl. Johne (Anm. 26), 55f.

²⁸ Vgl. Giegerich (Anm. 2), 1381; Johne (Anm. 26), 56ff.

²⁹ Z.B. Entschließung der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente „Struktur und Zusammensetzung des Bundesrates“ vom 24.9.1991, Auszug abgedruckt bei: Grimm/Hummrich, DÖV 2005, 280f.

Landesparlamente sind bislang nicht umgesetzt worden. Zum anderen mag die (zusätzliche) Rolle des Bundesrates als „Ländergemeinschaftsorgan“ zwar der Verfassungsrealität entsprechen und durch die Regelungen des heutigen Art. 23 GG zumindest begünstigt worden sein. Ihre ausdrückliche Anerkennung durch das Bundesverfassungsgericht steht aber noch aus.³⁰

e) Klarstellende Neufassung des §9 Abs. 8 S. 3 PIG-E?

Nach alledem sprechen gute Gründe dafür, dass eine – dem Wortlaut nach mögliche und offenbar gewollte – Auslegung des §9 Abs. 8 S. 3 PIG-E im Sinne einer „Regelbindung“, die der Landesregierung bei der Abstimmung über EU-Vorhaben im Bundesrat ein Abweichen von Stellungnahmen des Landtags im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnisse der Länder nur ausnahmsweise erlaubt, mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Sollte eine solche Regelbindung wirklich gewollt sein, wäre eine dies eindeutig klarstellende Neufassung des §9 Abs. 8 S. 3, 4 PIG-E angebracht. Denn S. 4 verunklart eine solche Intention. Satz 3 müsste dann lauten: „... ist die Landesregierung bei ihrer Entscheidung an Stellungnahmen des Landtags in der Regel gebunden.“ Satz 4 wäre zu streichen, Satz 5 folgendermaßen zu fassen: „Weicht die Landesregierung in diesen Fällen von Stellungnahmen des Landtags ab, so legt sie nach der Sitzung des Bundesrats dem zuständigen Ausschuss die dafür maßgeblichen *außergewöhnlichen Umstände* dar.“

Soll hingegen das grundgesetzliche Restrisiko einer „Regelbindung“ der Landesregierung vermieden werden, lassen sich §9 Abs. 8 S. 3, 4 PIG-E ohne weiteres im Sinne einer bloß gesteigerten Berücksichtigungspflicht (gesteigerte Pflicht zur Kenntnisnahme, inhaltlichen Auseinandersetzung, Einbeziehung und ggf. Begründung von Abweichungen) interpretieren. Die Unterscheidung zwischen einer Pflicht zur „einfachen“ und zur „besonderen“ Berücksichtigung ist freilich nicht sonderlich klar.³¹

³⁰ Kritisch zu einer solchen Entwicklung: Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 23, Rn. 103.

³¹ Zum Versuch einer Klarstellung s.o. I.2.d).

5. Begründungs- und Unterrichtungspflichten der Landesregierung (§9 Abs. 8 S. 5 und 6 PIG-E)

a) Die Normierung einer nachträglichen Begründungspflicht in §9 Abs. 8 S. 5 PIG-E begegnet keinen Bedenken, da sich eine solche Verpflichtung – wie ausgeführt – bereits aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Organtreue ergibt. Auch der vorgesehene automatische Eintritt der Begründungspflicht ist insofern unbedenklich, als hier der Landtag als Gesetzgeber lediglich die Wahrnehmung seiner verfassungsrechtlich verankerten Kontrollfunktion näher ausgestaltet. Alternativ könnte der Landtag die Landesregierung zweifelsfrei in jedem Einzelfall einer Abweichung von seinen Stellungnahmen zur Rechenschaft ziehen. Die „Automatisierung“ dieser Rechenschaftspflicht stellt demgegenüber keinen unter dem Gesichtspunkt der horizontalen Gewaltenteilung bedenklichen Qualitätssprung dar. §76 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Landtages kommt dieser Regelung bereits nahe, indem er die Landesregierung verpflichtet, den Landtag schriftlich über die Erledigung der Landtagsbeschlüsse zu unterrichten.

b) §9 Abs. 8 S. 6 PIG-E statuiert eine der Abstimmung im Bundesrat vorgelagerte Unterrichtungspflicht der Landesregierung, wenn diese beabsichtigt, von einer Stellungnahme des Landtags abzuweichen. Sinnvoll ist dies nur, wenn die Regierung auch ihre dafür maßgeblichen Gründe darlegt. Dies sollte im Wortlaut des Gesetzes klargestellt werden. Der „Möglichkeitvorbehalt“ der Regelung erlaubt es der Regierung, ihren Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zu wahren. Dies stellen auch §1 Abs. 2 PIG-E und Art. 23 Abs. 3 LV sicher.

III. Zur Frage einer verfassungsrechtlichen Verankerung der Rechte des Landtags

1. Verankerung eines Stellungnahmerechts des Landtags

Das Recht des Landtages zur Abgabe von Stellungnahmen und die Verpflichtung der Landesregierung, diese zu berücksichtigen, beziehen sich auf einen Bereich im Verhältnis beider Organe, welcher der Unterrichtung des Landtags, wie ihn Art. 22 LV regelt, nachgelagert ist. In der Kommentarliteratur wird daher die Auffassung vertreten, weitergehende Pflichten als die der eigentlichen Information des Landtags seien vom Regelungsauftrag des Art. 22 Abs. 3 LV nicht gedeckt.³² Soweit ersichtlich,³³ ist eine

³² Caspar, in: ders./Ewer/Nolte/Waack, Landesverfassung SH, Art. 22, Rn. 18.

Ergänzung der Landesverfassung um ein ausdrückliches Stellungnahmerecht des Landtags und eine Berücksichtigungspflicht der Landesregierung jedoch nicht beabsichtigt.

Ein Recht des Landtags zur Abgabe rein empfehlender Stellungnahmen braucht nicht ausdrücklich in der Landesverfassung verankert zu werden. Dieses Recht liegt – wie dargelegt – in seiner parlamentarischen Kontrollfunktion (Art. 10 Abs. 1 S. 3 LV) begründet. Zudem lässt es sich – wie ebenfalls ausgeführt - als „Annex“ zu den in Art. 22 LV normierten Unterrichtungspflichten der Landesregierung begründen. Es ist daher ausreichend verfassungsrechtlich abgesichert. Eine ausdrückliche Verankerung würde die Gefahr eines Schlusses *e contrario* begründen, wonach in anderem Zusammenhang ein Stellungnahmerecht auszuschließen sein könnte.³⁴

2. Verankerung der Berücksichtigungspflichten der Landesregierung

Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Verankerung von Berücksichtigungspflichten der Landesregierung gegenüber Stellungnahmen des Landtags ergibt sich ein differenziertes Bild:

a) Ist jegliche rechtliche Bindung der Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags mit Hilfe einer solchen Pflicht ausgeschlossen bzw. ist eine solche Bindung jedenfalls nicht beabsichtigt, so mag eine Verankerung in der Landesverfassung zur Klarstellung wünschenswert sein. Zwingend erforderlich ist sie dann aber nicht, da sich eine Pflicht der Landesregierung zur Berücksichtigung im Sinne der Kenntnisnahme, inhaltlichen Auseinandersetzung, Einbeziehung und ggf. Begründung von Abweichungen – wie ausgeführt - bereits aus dem ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz der Organtreue ergibt.

b) Soweit jedoch durch eine entsprechende Auslegung oder – wie von uns vorgeschlagen – eine Neufassung der besonderen Berücksichtigungspflicht sogar eine „Regelbindung“ der Landesregierung eintreten soll, erscheint eine verfassungsrechtliche Verankerung sehr empfehlenswert. Denn auf diese Weise kann Einwänden aus dem landesverfassungsrechtlichen Gewaltenteilungsgrundsatz entgegengetreten werden. Das oben

³³ Vgl. LT-Drs. 16/656.

³⁴ Vgl. BT-Drs. 7/5924, 102.

angesprochene grundgesetzliche „Restrisiko“ einer „Regelbindung“ können landesverfassungsrechtliche Regelungen naturgemäß nicht beseitigen.

IV. Zusammenfassung

1. § 10 Abs. 4 PIG-E sollte folgendermaßen umformuliert werden: „Soweit in diesem Gesetz festgelegt ist, dass die Landesregierung eine Stellungnahme des Landtags berücksichtigt, bedeutet dies keine rechtliche Bindung der Landesregierung, wohl aber deren Verpflichtung, der Stellungnahme des Landtags in ihrer Meinungsbildung Gewicht beizumessen. Weicht die Landesregierung von der Stellungnahme ab, teilt sie dem zuständigen Ausschuss die dafür maßgeblichen Gründe mit.“
2. Bundesverfassungsrechtliche Bedenken gegen §7 Abs. 3 in Verbindung mit §10 Abs. 4 PIG-E greifen nicht durch.
3. §9 Abs. 8 PIG-E sollte folgendermaßen gefasst werden:

Satz 1: „Die Landesregierung berücksichtigt ihr rechtzeitig zugegangene Stellungnahmen des Landtags zu Vorhaben der Europäischen Union, welche die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder wesentlich berühren, bei ihrer Entscheidung über ihr Abstimmungsverhalten im Bundesrat.“

Satz 3: „In Fällen, in denen durch ein Vorhaben im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind und daher die Verhandlungsführung im Rat der Europäischen Union auf einen Vertreter der Länder übertragen werden soll, hat die Landesregierung bei ihrer Entscheidung Stellungnahmen des Landtags mit besonderem Gewicht zu berücksichtigen.“

Satz 5: „Weicht die Landesregierung in diesen Fällen von Stellungnahmen des Landtags ab, so teilt sie nach der Sitzung des Bundesrats dem zuständigen Ausschuss die maßgeblichen Gründe mit und legt deren Übergewicht dar.“

4. Besteht demgegenüber die weitergehende gesetzgeberische Absicht, durch §9 Abs. 8 S. 3 PIG-E eine „Regelbindung“ der Landesregierung einzuführen, sollte dies durch eine entsprechende Umformulierung von S. 3 und 4 deutlich gemacht werden.

Satz 3 müsste dann lauten: „In Fällen, in denen durch ein Vorhaben im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind und daher die Verhandlungsführung im Rat der Europäischen Union auf einen Vertreter der Länder

übertragen werden soll, ist die Landesregierung bei ihrer Entscheidung an Stellungnahmen des Landtags in der Regel gebunden.“

Satz 4 wäre zu streichen, Satz 5 als neuer Satz 4 folgendermaßen zu fassen: „Weicht die Landesregierung in diesen Fällen von Stellungnahmen des Landtags ab, so legt sie nach der Sitzung des Bundesrats dem zuständigen Ausschuss die dafür maßgeblichen außergewöhnlichen Umstände dar.“

5. Die Einführung einer „Regelbindung“ der Landesregierung an die Stellungnahmen des Landtags in den Fällen des §9 Abs. 8 S. 3 PIG-E enthält ein bundesverfassungsrechtliches Restrisiko, das jedoch tragbar erscheint.
6. Eine „Regelbindung“ der Landesregierung sollte in der Landesverfassung selbst verankert werden.

Mit freundlichem Gruß

gez.

Prof. Dr. Thomas Giegerich

gez.

Tilmann Laubner