

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 17/3955

Der Präsident des  
Schleswig-Holsteinischen Landtages

Wissenschaftlicher Dienst

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An den  
Vorsitzenden der CDU-Fraktion  
Herrn Johannes Callsen, MdL

- im Hause -

Ihr Zeichen:  
Ihre Nachricht vom: 12.03.2012

Mein Zeichen: L 202 – 168/17  
Meine Nachricht vom:

Bearbeiter/in:  
Dr. Sonja Riedinger

Telefon (0431) 988-1104  
Telefax (0431) 988-1250  
sonja.riedinger@landtag.ltsh.de

19.03.2012

## Kurzgutachten zu den Gesetzentwürfen Drs. 17/2358 und 17/2359

Sehr geehrter Herr Callsen,

mit Schreiben vom 12.03.2012 haben Sie um kurzfristige Stellungnahme zu der Frage gebeten, ob und inwieweit die in den Drs. 17/2358 und 17/2359 unterbreiteten Formulierungsvorschläge verfassungsrechtlich zulässig sind und ob es Bedenken gegen diese Formulierungen gibt. Gleichfalls haben Sie um Prüfung gebeten, ob Folgeänderungen z. B. im Parlamentsinformationsgesetz erforderlich sind.

Dem kommen wir gerne nach und nehmen wie folgt Stellung:

### I. Klageverpflichtung der Landesregierung, Drs. 17/2359

Der Gesetzentwurf soll offenbar dazu dienen, die vom Landtagsdirektor in seinem Vermerk „Verfassungspolitische Möglichkeiten des Landtages zur Wahrung seiner eigenen Rechte“ unter II.2.b angesprochene Verpflichtung der Landesregierung zur Klageerhebung vor dem Bundesverfassungsgericht umzusetzen.

1. Gegen dieses Anliegen bestehen für sich genommen keine inhaltlichen Bedenken.

Das Bundesverfassungsgericht selbst hat den Landtag in seinem Beschluss vom 19.08.2011 (Az.: 2 BvG 1/10) darauf hingewiesen, dass die Landesparlamente – sofern sie die Landesregierung nicht kraft ihrer Regierungsbildungs- und Kontrollfunktion

zur Führung eines Bund-Länder-Streits anhalten können – die Möglichkeit haben, mit Hilfe einer Organklage deren Verpflichtung zur Antragsstellung zu erstreiten (ebd., RN 38). Es ist daher nicht ersichtlich, warum eine Klageverpflichtung der Landesregierung nicht auch bereits unmittelbar in der Landesverfassung verankert werden sollte, wenn diese dazu dient, die Wahrung der unmittelbaren Rechte des Landtages vor dem Bundesverfassungsgericht zu sichern, weil es an einer eigenen bundesrechtlichen Antragsberechtigung des Landtages fehlt.

2. Bedenken bestehen allerdings hinsichtlich des konkreten Wortlauts des Formulierungsvorschlags in Drs. 17/2359.

Danach soll ein neuer Art. 23a in die Landesverfassung eingefügt werden, der mit dem Titel „Weisungsrecht des Landtages gegenüber der Landesregierung“ überschrieben wird. Nach Art. 23a Satz 1 LV-E soll die Landesregierung bei Meinungsverschiedenheiten i. S. d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 GG an Stellungnahmen des Landtages gebunden sein. Abgesehen von dem redaktionellen Versehen in der Formulierung „bei Meinungsverschiedenheiten über Zweifeln“ ist nicht ersichtlich, um welche Art von Meinungsverschiedenheit es sich handeln soll. Denn Satz 1 knüpft nach seinem Wortlaut nicht an Klageverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht an, sondern bereits an bestehenden Meinungsverschiedenheiten, die es unabhängig von der Einleitung eines Klageverfahrens geben kann. Nach dem Wortlaut des Satzes 1 können diese Meinungsverschiedenheiten zwischen Bund und Land, aber auch zwischen Landesregierung und Landtag bestehen. Weiter ist zu fragen, in welcher Hinsicht eine Bindung der Landesregierung bestehen soll, da die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts erst in Satz 2 Erwähnung findet. Hier wäre unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung darauf zu achten, dass ein Eingriff in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung ausgeschlossen wird.

Eine Bindung der Landesregierung bei Abstimmungen im Bundesrat (dazu sogleich unter II.) kann hier jedenfalls nicht in Rede stehen, da der Bundesrat selbst im Rahmen der Klageverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 GG ebenfalls nicht antragsberechtigt ist.

Die geschilderten Unklarheiten in der Formulierung werden dadurch verstärkt, dass Satz 1 gem. Art. 23a Satz 2 LV-E „auch“ für die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts gelten soll, sofern nur die Landesregierung antragsberechtigt ist. Daraus könnte

dem Wortlaut nach zu schließen sein, dass Satz 1 sich trotz der Bezugnahme auf Art. 93 Abs. 1 GG gerade nicht auf die Einleitung von Klageverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht beziehen soll. Es erscheint allerdings als Intention des Antrags denkbar<sup>1</sup>, dass eine Klageverpflichtung der Landesregierung nicht nur bezüglich der ausdrücklich aufgeführten Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 GG normiert werden soll, sondern auch bezüglich aller anderen Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, für die die Landesregierung, nicht aber der Landtag selbst antragsberechtigt ist. Möglich erscheint ferner, dass Satz 1 sich auf bereits laufende Verfahren und Satz 2 auf zukünftig einzuleitende Verfahren bezieht. Dies kommt durch die Formulierung aber nicht deutlich zum Ausdruck, zumal auch im Rahmen der Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 GG allein die Landesregierung antragsberechtigt wäre. Die Erforderlichkeit der Unterscheidung zwischen Satz 1 und Satz 2 wird daher nicht deutlich.

Ferner ist die Frage zu stellen, inwieweit dem Landtag durch die *Landesverfassung* verliehene Rechte und Pflichten in Klageverfahren vor dem *Bundesverfassungsgericht* eine Rolle spielen können, in denen dem Landtag keine eigene Klageberechtigung zukommt. Dies erscheint zweifelhaft. Für landesverfassungsrechtliche Streitigkeiten ist gem. Art. 44 LV grundsätzlich das Landesverfassungsgericht zuständig.

Gleichermaßen ist die Frage aufzuwerfen, welche *eigenen* Rechte und Pflichten dem Landtag durch das *Grundgesetz* zugewiesen sein sollen. Diese Formulierung soll sicherlich zum Ausdruck bringen, dass der Landtag dann weisungsbefugt sein soll, wenn die Auswirkungen einer Maßnahme des Bundes landesintern – im Verhältnis zwischen Landesregierung und Landtag – den Landtag in seinen Rechten betreffen. Dies kommt durch die gewählte Formulierung jedoch nicht klar zum Ausdruck.

3. Während also gegen eine Verpflichtung der Landesregierung zur Klagerhebung vor dem Bundesverfassungsgericht grundsätzlich keine Bedenken bestehen, erscheint die in Drs. 17/2359 gewählte Formulierung dieses Anliegens problematisch. Gegebenenfalls müssten vor einer Verabschiedung die dargestellten Unklarheiten im Rahmen der Gesetzesberatung ausgeräumt werden.

---

<sup>1</sup> Mangels einer schriftlichen Gesetzesbegründung und da die erste Lesung des Gesetzentwurfs noch nicht stattgefunden hat, bietet insofern der Formulierungsvorschlag des Landtagsdirektors einen Anhaltspunkt, der lautete: „Die Landesregierung ist verpflichtet, beim Bundesverfassungsgericht für das Land Klage zu erheben, wenn der Landtag dies wegen der Verletzung seiner Rechte durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Bundes mit der Mehrheit seiner Mitglieder verlangt“. In diesem Formulierungsvorschlag wird also nicht nach verschiedenen Klagearten unterschieden.

Die Vornahme von Folgeänderungen in anderen Gesetzen wäre dagegen nicht notwendig.

## **II. Weisungsrecht des Landtages bei der Mitwirkung im Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union, Drs. 17/2358**

Der Formulierungsvorschlag in Drs. 17/2358 normiert – ohne dies ausdrücklich zu benennen – ein Weisungsrecht des Landtages bei der Mitwirkung der Landesregierung im Bundesrat in bestimmten Angelegenheiten der Europäischen Union. Denn die Formulierung in Art. 30 Abs. 3 Satz 1 LV-E „(...) ist die Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags gebunden“ impliziert, dass der Landtag auf diese Weise der Landesregierung in bestimmten Angelegenheiten Weisungen erteilen kann.

1. Dieses Weisungsrecht soll als neuer dritter Absatz an Art. 30 LV angefügt werden. Art. 30 LV betrifft die Vertretung des Landes sowie den Abschluss von Staatsverträgen. Es stellt sich zunächst die Frage, ob sich eine Regelung zur Weisung der Landesregierung durch den Landtag in Bundesratsangelegenheiten systematisch in diesen Rahmen einfügt. Denn Art. 30 LV betrifft die staatsrechtlich relevante Vertretung des Landes als eigenständiges Rechtssubjekt gegenüber anderen eigenständigen Rechtssubjekten wie dem Bund, anderen Ländern, Drittstaaten, der Europäischen Union oder anderen Völkerrechtssubjekten (*Nolte*, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 30 RN 5).

Beim Bundesrat handelt es sich jedoch um ein Bundesorgan, das sich aus Mitgliedern der Regierungen der Länder zusammensetzt. Die Mitglieder des Bundesrates vertreten hier nicht im Sinne des Art. 30 LV ihr Land nach außen, sondern sind selbst Teil des Bundesorgans, das dazu berufen ist, die Länder in die Gesetzgebung und die Verwaltung des Bundes sowie in Angelegenheiten der Europäischen Union einzubinden. Der Bundesrat ist ein kollegiales Verfassungsorgan des Bundes, das aus Mitgliedern der Landesregierungen besteht (*Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopf auf, GG, 12. Aufl., 2011, Art. 50 RN 5).

Verfassungssystematisch würde sich ein Weisungsrecht des Landtages gegenüber der Landesregierung eher im Kontext des Art. 22 LV einfügen, der die Informationspflichten der Landesregierung benennt und dabei ausdrücklich auch auf die Mitwir-

kung im Bundesrat Bezug nimmt.<sup>2</sup> In Ausführung von Art. 22 Abs. 3 LV wurde zudem das Parlamentsinformationsgesetz (PIG) erarbeitet, das bereits die Berücksichtigung von Stellungnahmen des Landtages in Bundesratsangelegenheiten normiert (vgl. §§ 7 und 9 PIG).

2. Die Länder wirken in Angelegenheiten der Europäischen Union gem. Art. 23 Abs. 2, Art. 50 GG durch den Bundesrat mit. Wenn es also in Art. 30 Abs. 3 Satz 1 LV-E heißt, die Landesregierung sei an Stellungnahmen des Landtags gebunden, wenn ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder ganz oder teilweise auf die Europäische Union übertragen werden, so bezieht sich dies auf die Mitwirkung der Landesregierung im Bundesrat.

a.) Art. 30 Abs. 3 LV-E entspricht im Wesentlichen der Regelung in Art. 34a Abs. 2 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg<sup>3</sup>. In der Begründung des verfassungsändernden Gesetzes führten die Antragsteller im Landtag von Baden-Württemberg aus, die zunehmende Verlagerung der Rechtsetzung auf die Europäische Union gefährde nicht nur das von der Verfassung geforderte Gewaltengleichgewicht zwischen Landtag und Landesregierung, sondern schwäche auch das demokratisch-parlamentarische System auf der Ebene der Länder, soweit es um die Unionsgesetzgebung gehe. Es sei notwendig, die Verfassung des Landes den veränderten Bedingungen eines zunehmenden Prozesses der Verlagerung von Rechtssetzungsgewalt auf die Europäische Union anzupassen und dem Primat des Landtags als originärem Träger der Landesgesetzgebung durch verstärkte Mitwirkungsrechte des Landesparlaments in Form einer Bindung der Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags, wenn ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten bei der Unionsgesetzgebung betroffen sind, Rechnung zu tragen. Für eine derartige Bindung spreche auch die im Lissabon-Urteil vom Bundesverfassungsgericht postulierte dauerhafte Integrationsverantwortung der deutschen Verfassungsorgane (vgl. *BVerfGE* 123, 267, 356). Das im Demokratieprinzip wurzelnde Prinzip der Integrationsverantwortung obliege für den Bereich der Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder gerade den Landesparlamenten. Das Prinzip impliziere, dass die Länderparlamente, deren Gestaltungsfreiheit von der Europäischen Union eingeschränkt werde, sich in einer demokratischen Grundsätzen genügenden Weise an der Wahrnehmung der überstaatlichen Gewalt beteiligen müssen (Kompensationsgedanke); dies schließe das Recht zur Er-

---

<sup>2</sup> Vgl. auch Formulierungsvorschlag unter II.2.a des Vermerks des Landtagsdirektors zu verfassungspolitischen Möglichkeiten des Landtages zur Wahrung seiner eigenen Rechte.

<sup>3</sup> Vom 11.11.1953 (GBl. S. 173), zuletzt geändert durch Gesetz vom 07.02.2011 (GBl. S. 46).

teilung von Weisungen ein. Mit der rechtlichen Bindung der Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags sei ein (unzulässiges) Hinübergreifen in die Sphäre des Bundesorgans Bundesrat nicht verbunden, da die Bindung nur im Innenverhältnis des Landes zwischen den beiden Verfassungsorganen des Landes – Landtag und Landesregierung – bestehe, nicht aber im Außenverhältnis zum Bundesorgan Bundesrat. Sollte die Landesregierung im Bundesrat von der Position des Landtags abweichen, wäre das Abstimmungsverhalten der Landesregierung trotz des Verstoßes gegen die in der Landesverfassung verankerte Bindung wirksam. Landesverfassungsrechtlich könnte jedoch die Regierung wegen Verstoß gegen einen bindenden Beschluss des Landtags zur Verantwortung gezogen werden (vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU, SPD, GRÜNE und FDP/DVP im Landtag von Baden-Württemberg, Drs. 14/7338, S. 4 f.).

Damit schlossen sich die genannten Fraktionen im Landtag von Baden-Württemberg den Ausführungen von *Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier* an, die dieser u. a. im Rahmen der Jahreskonferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente am 21.06.2010 in Stuttgart gemacht hatte. Dieser hatte erläutert, inwieweit Beschlüsse des Landtages bindende Wirkung gegenüber der Landesexekutive entfalten, sei ausschließlich eine Frage des Landesverfassungsrechts. Die Länder verfügten über eine eigene Verfassungshoheit, regelten also das verfassungsrechtliche Verhältnis der Verfassungsorgane des Landes zueinander eigenständig. Bundesverfassungsrechtliche Vorgaben seien in diesem Bereich grundsätzlich unzulässig. Landespolitische und landesverfassungsrechtliche Hintergründe der Stimmabgabe im Bundesrat seien bundesverfassungsrechtlich irrelevant. Daher hielt *Prof. Papier* Weisungsrechte der Landtage in Bezug auf das Abstimmungsverhalten der Landesexekutive im Bundesrat nicht nur in Bezug auf Rechtsetzungsakte der Union, sondern auch dann für denkbar, wenn es um die Abstimmung im Bundesrat im Hinblick auf eine Subsidiaritätsrüge und die Erhebung einer Subsidiaritätsklage ginge.

b.) Von der herrschenden Lehre werden jedoch weiterhin erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Normierung eines Weisungsrechts der Landesparlamente hinsichtlich der Mitwirkung der Landesregierungen im Bundesrat geltend gemacht. Hierauf hatte auch bereits der Landtagsdirektor in seiner Stellungnahme hingewiesen (ebd. S. 3).

Gemäß Art. 50 GG wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union durch den Bundesrat mit. Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GG bestimmt sodann, dass der Bundesrat aus Mitgliedern der Regierungen der Länder besteht. Eine unmittelbare Beteiligung der Landesparlamente an Bundesratsentscheidungen ist nicht vorgesehen. So heißt es auch im Beschluss des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts zur Klage des Landtags vom 19.08.2011: „Auch im Bundesrat sind gemäß Art. 51 GG die Länder nicht durch ihre Landesparlamente, sondern durch ihre Regierungen vertreten“ (Az.: 2 BvG 1/10, RN 36).

Die Frage, inwieweit die Landesparlamente Einfluss auf das Abstimmungsverhalten der Landesregierung nehmen können, ist seit langem umstritten (zu einer Darstellung dieser Problematik vgl. bereits *Hübner*, in: von Mutius/Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, 1995, Art. 22 RN 16 ff.; *Kratzsch*, in: DÖV 1975, S. 109 ff.). Die weiterhin überwiegende Auffassung geht davon aus, dass Parlamentsbeschlüsse, die Landesregierungen zu einem bestimmten Verhalten im Bundesrat rechtlich verbindlich verpflichten sollen, unzulässig sind (vgl. *Herzog*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl., 2005, § 59 RN 10; *Schöbener*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Oktober 2010, Art. 51 RN 57; *Maunz*, in: ders./Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Art. 51 RN 18; *Stern*, Staatsrecht, Band II, 1980, S. 138 f.; *Krebs*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 6. Aufl., 2012, Art. 51 RN 14; *Robbers*, in: Sachs, GG, 6. Aufl., 2011, Art. 51 RN 11; *Jekewitz*, in: Denninger u.a., AK-GG, Art. 51 RN 13; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 11. Aufl., 2011, Art. 51 RN 6; *Bauer*, in: Dreier, GG, 2. Aufl., 2006, Art. 51 RN 26; *Dörr*, in: Epping/Hillgruber, GG, 2009, Art. 51 RN 10; *Risse*, in: Hömig, Grundgesetz, 9. Aufl., 2010, Art. 51 RN 3; *Korioth*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl., 2010, Art. 51 RN 25 m.w.N. auch zur Gegenauffassung). Selbst eine Änderung der Landesverfassung, die eine entsprechende Verbindlichkeit zum Ziel hätte, wird wegen Verstoßes gegen Sinn und Zweck des Art. 51 Abs. 1 GG für unzulässig gehalten (*Herzog*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl., 2005, § 59 RN 10).

Zwar haben die Länder im Rahmen ihrer Verfassungsautonomie Gestaltungsspielräume im Verhältnis von Regierung und Parlament, jedoch wird in der Statuierung eines Weisungsrechts der Landesparlamente ein Verstoß gegen die bundesstaatliche Ordnung gesehen. Demnach durchbrächen Weisungsrechte der Landesparlamente die bundesstaatliche Kompetenzordnung, indem die Legislative der Länder einen Ein-

fluss auf die Willensbildung im Bund erhalte. Dies durchbreche die mit der bundesstaatlichen Ordnung verbundene vertikale Gewaltenteilung und liege außerhalb der Aufgaben und Zuständigkeiten der Landesparlamente. Das Grundgesetz berufe die Regierungen der Länder zur Mitwirkung im Bundesrat (*Korioth*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl., 2010, Art. 51 RN 25) – nicht jedoch die Landesparlamente.

Nach der Gegenmeinung überlässt das Grundgesetz die Regelung von Weisungsbefugnissen gegenüber den Bundesratsmitgliedern den Landesverfassungen. Dabei wird darauf abgestellt, dass nach Art. 50 GG „die Länder“ zur Mitwirkung aufgerufen seien, so dass landesinterne Einwirkungs- und Kontrollmechanismen möglich seien (vgl. *Arndt*, in: VBIBW 1986, S. 416 f.; *Heyen*, in: *Der Staat* 21 (1982), S. 195, 200; *Friedrich*, in: *ZParl* 1975, S. 48, 58; vgl. auch bereits die unter a.) dargestellte Argumentation).

Das Bundesverfassungsgericht hat 1958 im Zusammenhang mit der Durchführung von Volksbefragungen ausgeführt: „Die Staatspraxis leitet aus dem Recht der Landesregierung ihre Vertreter im Bundesrat zu bestellen und abzurufen, ein Recht der Landesregierung zu Weisungen an ihre Mitglieder im Bundesrat ab. Das besagt jedoch noch nichts dafür, dass das Landesparlament oder das Landesvolk zu einem Hineinwirken in die Entscheidungen des Bundesrats befugt seien. (...) Soweit das Landesparlament – auch wegen der Haltung der Landesregierung im Bundesrat – die Landesregierung oder ein Mitglied der Landesregierung nach Landesverfassungsrecht zur Rechenschaft ziehen kann, ist dies in der parlamentarischen Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament begründet; das Parlament befasst sich also hier mit der von ihm abhängigen Regierung, nicht mit Bundesangelegenheiten; seine Maßnahmen können unter dem Gesichtspunkt der bundesstaatlichen Ordnung nicht als ein Hinübergreifen in Zuständigkeiten des Bundes qualifiziert werden. Aus dieser Überlegung folgt aber zugleich, dass sie keine Begründung für eine konsultative Volksbefragung im Land abgeben kann. Eine „Instruktion“ der Mitglieder der Landesregierung im Bundesrat durch das Landesvolk, auch eine bloß rechtlich unverbindliche in der Weise, dass sich die Vertreter im Bundesrat daran orientieren und sie zur Richtschnur machen, ist nach der Struktur des Bundesrats ausgeschlossen.“ (*BVerfGE* 8, 104, 120 f.).

Ferner hatte der Staatsgerichtshof Baden-Württemberg in 1986 Gelegenheit, sich zur Frage des Weisungsrechts gegenüber der Landesregierung im Bundesrat zu äußern, und in diesem Zusammenhang ausgeführt: „Die Unzulässigkeit der Einwirkung auf die



Landesregierung durch eine rechtlich bindende Weisung des Landesparlaments ergibt sich aber nicht nur aus der verfassungsrechtlichen Gewaltenteilungsstruktur der LV, sondern ebenso aus der Stellung des Bundesrates im Rahmen der im Grundgesetz geregelten Bundesangelegenheiten. Es wäre ein Hinübergreifen in die Zuständigkeiten des Bundes in Bundesangelegenheiten.“ Weiter führte der Staatsgerichtshof aus: „(...) weil die Landesverfassung nicht gegen das Grundgesetz bestimmen kann, dass Bundesangelegenheiten durch Länderparlamente gestaltet werden“ (*StGH Bad.-Württ.*, DÖV 1986, S. 794-795).

In neuerer Zeit hat das Bundesverfassungsgericht zudem ausgeführt: „Die landesrechtliche Weisung an Bundesratsmitglieder, die das Grundgesetz im Bundesrat – anders als im gemeinsamen Ausschuss (Art. 53a Abs. 1 Satz 3 GG) oder im Vermittlungsausschuss (Art. 77 Abs. 2 Satz 3 GG) – erlaubt, ist die der Landesregierung, (...)“ (*BVerfGE* 106, 310, 334).

c.) Angesichts der Äußerungen des Bundesverfassungsgerichts, die – wie dargestellt – nach wie vor von der überwiegenden Ansicht in der Literatur geteilt werden, sind verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Einführung eines landesverfassungsrechtlichen Weisungsrechts des Landtages gegenüber der Landesregierung hinsichtlich ihres Stimmverhaltens im Bundesrat nicht von der Hand zu weisen.<sup>4</sup>

Zwar ist unbestritten, dass ein Verstoß gegen ein solches Weisungsrecht auf Bundesebene keinerlei Auswirkungen hätte. Zudem ist hervorzuheben, dass mit Art. 30 Abs. 3 LV-E eine Bindung der Landesregierung, nicht aber eine unmittelbare Bindung der Mitglieder im Bundesrat angestrebt wird.

Hieraus die Unbedenklichkeit eines Weisungsrechts ableiten zu wollen, erscheint allerdings zweifelhaft. Denn man darf nicht nur unterstellen, sondern erwarten, dass eine Landesregierung ihr Verhalten an der Landesverfassung ausrichten und sich an eine landesverfassungsrechtlich begründete Weisung des Landtags halten würde. Dann würde insoweit letztlich das Landesparlament – anders als gem. Art. 51 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Art. 50 GG grundgesetzlich vorgesehen – auf Bundesebene in Angelegenheiten der Europäischen Union mitwirken. Der Bundesverfassungsgesetzgeber

---

<sup>4</sup> Das gilt jedenfalls für Art. 30 Abs. 3 Satz 1 LV-E, der eine uneingeschränkte Bindung der Landesregierung vorsieht, während Sätze 2 und 3 der Landesregierung Abweichungsmöglichkeiten belassen. Dagegen beziehen die genannten Bedenken sich nicht auf Satz 4 des Gesetzentwurfs. Denn eine rechtliche Bindung ist mit einer Verpflichtung zur Berücksichtigung nicht verbunden.

hat sich für das Ratsprinzip, also die Bestimmung der Mitglieder des föderativen Organs Bundesrat durch die Regierungen, entschieden und gegen das Senatsprinzip, nach dem die Mitglieder vom (Landes-)Volk gewählt werden (vgl. *Krebs*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 6. Aufl., 2012, Art. 50 RN 1). Nach Auffassung des Wissenschaftlichen Dienstes bestehen Bedenken dagegen, diese bundesverfassungsrechtliche Grundentscheidung über Regelungen in den Landesverfassungen aufzuweichen.

Zwar trifft es zu, dass sich die äußeren Rahmenbedingungen durch die Entwicklungen im Rahmen der Europäischen Union seit der Verabschiedung des Grundgesetzes grundlegend geändert haben. Der Verfassungsgesetzgeber hatte auf Bundesebene jedoch mehrfach die Gelegenheit, auf diese Veränderungen zu reagieren und die Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union für die Landesparlamente zu öffnen. Dies hat er jedoch nicht getan, sondern es im Rahmen des Art. 23 GG bei der Mitwirkung der Länder durch den Bundesrat nach Art. 50 ff. GG belassen.

d.) Wie bereits ausgeführt wurde, hat der Landtag von Baden-Württemberg sich im Bewusstsein und trotz der bestehenden verfassungsrechtlichen Bedenken für die Einführung eines Weisungsrechts entschieden. Ob man angesichts der bestehenden Bedenken auf die Regelung eines Weisungsrechts verzichtet oder das bestehende Risiko in Kauf nimmt, ist daher letztlich eine politische Entscheidung.

Die baden-württembergische Regelung ist bereits seit Anfang 2011 in Kraft und bisher auf Bundesebene – etwa im Wege einer abstrakten Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG – nicht angegriffen worden. Landesintern wäre die Frage der Verfassungsmäßigkeit einer solchen Norm vom Landesverfassungsgericht implizit zu beantworten, wenn es zum Konflikt zwischen Landtag und Landesregierung käme und der Landtag bzw. eine Fraktion im Wege eines Organstreits gem. Art. 44 Abs. 2 Nr. 1 LV die Verfassungswidrigkeit der Abweichung der Landesregierung von einer Weisung im Bundesrat feststellen lassen wollte.

e.) Folgeänderungen im Rahmen des Parlamentsinformationsgesetzes wären notwendig. Dies betrifft insbesondere § 9 Abs. 8 PIG, in dem gegenwärtig geregelt ist, wann und auf welche Weise die Landesregierung Stellungnahmen des Landtages in Angelegenheiten der Europäischen Union bei ihrer Entscheidung im Bundesrat zu berücksichtigen hat.

Ferner wäre die Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung über die Konsultation des Landtages im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung (Drs. 17/1849(neu)) anzupassen, die ebenfalls lediglich von einer Berücksichtigung der Stellungnahmen des Landtags durch die Landesregierung ausgeht.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen  
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Sonja Riedinger