

Verfassungspolitische Möglichkeiten des Landtages zur Wahrung seiner eigenen Rechte

I. Ausgangspunkt: Beschluss des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 19. August 2011 (2 BvG 1/10)

Am 27. Januar 2010 stellten der Schleswig-Holsteinische Landtag und der Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landtages einen Antrag an das Bundesverfassungsgericht im Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG (Bund-Länder-Streit), da Landtag und Präsident das Land Schleswig-Holstein durch die Neufassung von Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 GG (sog. „Schuldenbremse“) in seiner Verfassungsautonomie verletzt sahen. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Antrag mit Beschluss vom 19. August 2011 als unzulässig verworfen. Das Bundesverfassungsgericht hat § 68 BVerfGG so ausgelegt, dass eine Antragsberechtigung des Landtag und des Landtagspräsidenten für das Land Schleswig-Holstein im Verfahren des Bund-Länder-Streits gem. Art. 93 Abs 1 Nr. 3 GG nicht besteht. Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG entscheidet das Bundesverfassungsgericht bei Meinungsverschiedenheiten über Rechte und Pflichten des Bundes und der Länder; Parteien des Bund-Länder-Streits seien danach der Bund und ein Land oder mehrere Länder, so dass es sich um eine Verbandsstreitigkeit handle. Gemäß § 68 BVerfGG kann Antragsteller oder Antragsgegner für den Bund nur die Bundesregierung, für ein Land nur die Landesregierung sein. Eine Antragsberechtigung anderer Organe sei ausgeschlossen, und eine derartige Beschränkung der Antragsberechtigung auf die jeweiligen Regierungen begegne auch keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts habe die Begrenzung der Antragsberechtigung im Bund-Länder-Streit auf die Regierungen nicht zu erkennbaren Defiziten geführt, da die Landesparlamente die Möglichkeit hätten, mit Hilfe einer Organklage (in Schleswig-Holstein: Art. 44 Abs. 2 Nr. 1 LV SH, § 3 Nr. 1, § 35 LVerfGG SH) die Verpflichtung der Landesregierung zur Antragstellung vor dem Bundesverfassungsgericht zu erstreiten. Zugleich verweist das Bundesverfassungsgericht auf die Möglichkeit, die Landesregierung kraft seiner Regierungsbildungs- und Kontrollfunktion zur Führung eines Bund-Länder-Streits anzuhalten.

Dieses Verfahren des Schleswig-Holsteinischen Landtages vor dem Bundesverfassungsgericht hat noch einmal deutlich gezeigt, dass der Landtag selbst – sieht man von den Ausnahmen des Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 a Abs. 2 GG ab, demzufolge auch der Landtag Verfahren über die Einhaltung der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG selbständig einleiten kann – an-

sonsten keine Möglichkeit hat, sich wie die Landesregierung auf der Bundesebene gegen die Verletzung eigener Rechte zu wehren. Für den Landtag sind zur Wahrung seiner eigenen Rechte auf Bundesebene zwei Konstellationen maßgeblich: Zum einen geht es um die Geltendmachung der eigenen Position im Bundesrat, zum anderen geht es um die Möglichkeit, selbst das Bundesverfassungsgericht zur Überprüfung möglicherweise rechtsbeeinträchtigender Maßnahmen anzurufen. Die Art der potenziellen Rechtsbeeinträchtigungen kann dabei nicht im Vorhinein abschließend festgelegt werden: Potenzielle Rechtsverletzungen drohen durch Rechtssetzungsakte der Europäischen Union ebenso wie – im Falle der Schuldenbremse – Verfassungsänderungen auf Bundesebene oder auch durch einfaches Bundesgesetz.

II. Möglichkeiten der Abhilfe

Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, aber etwa auch die Abwehrmöglichkeiten gegenüber subsidiaritätsverletzenden Rechtsakten der Europäischen Union über den Bundesrat verdeutlichen eine Regelungslücke im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland: Der Landtag besitzt grundsätzlich keine Möglichkeiten, seine eigenen Rechte *selbst* zu wahren. Der Annahme einer Regelungslücke wird – so auch vom Bundesverfassungsgericht – entgegengehalten, das Grundgesetz habe dieses System 1949 bewusst so konzipiert. Dem kann nicht widersprochen werden, doch muss zugleich darauf hingewiesen werden, dass sich seither in rechtlicher wie politischer Hinsicht eine Menge verändert hat. Vor allem gab es seinerzeit noch kein europäisches Mehrebenensystem mit einem sich parallel dazu entwickelnden europäischen Verfassungsverbund, in dem die einzelnen Verfassungsorgane der verschiedenen Ebenen sich in den vergangenen Jahren neu zu finden und sich in ihrem rechtlichen Miteinander neu auszutarieren hatten. Dieser Prozess ist allerdings allein durch Verfassungsorgane der europäischen sowie der deutschen Bundesebene vorgenommen worden, so dass sich im Ergebnis ein innerstaatlicher Bedeutungsverlust der Landtage konstatieren lässt. Und auch innenpolitisch hat allein durch die beiden Föderalismusreformen der vergangenen Jahre – trotz der Stärkung der Gesetzgebungsbefugnisse der Landtage – eine faktische Bedeutungsverlagerung hin zur Bundesebene und zu den Exekutiven stattgefunden. Mit guten Gründen lässt sich also behaupten, dass das Grundgesetz auch hinsichtlich der Stellung der Landtage einer Weiterentwicklung bedarf. Insoweit wäre an ein eigenes Klagerecht der Landtage vor dem Bundesverfassungsgericht zu denken, zumal ein solches Klagerecht einer Volksvertretung eines Landes im Grundgesetz nicht systemfremd wäre, wie Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 a Abs. 2 GG zeigen. Nachfolgend werden daher einige Möglichkeiten zur Schließung der als solcher erkannten und zumindest von dem Schleswig-Holsteinischen Landtag so empfundenen Rege-

lungslücke aufgezeigt, die es also dem Landtag ermöglichen würden, seine Rechte *selbst* zu wahren. Dabei ist zwischen der bundesverfassungsrechtlichen und der landesverfassungsrechtlichen Ebene zu unterscheiden. Hinsichtlich der Realisierungsmöglichkeiten für eine Änderung des Grundgesetzes muss realistischerweise darauf hingewiesen werden, dass gem. Art. 79 Abs. 2 GG jede Änderung des Grundgesetzes der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Deutschen Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates bedarf. Derartige Mehrheiten dürften momentan, außerhalb der Beratungen einer möglichen Föderalismuskommission III in den kommenden Jahren, kaum erreichbar sein.

1. Grundgesetz

a) Weisungsrecht gegenüber Landesregierung für Verhalten im Bundesrat

Eine erste denkbare Möglichkeit des Landtages zur Wahrung seiner eigenen Rechte wäre ein *im Grundgesetz* verankertes Weisungsrecht gegenüber der Landesregierung hinsichtlich der Stimmabgabe im Bundesrat. Gegen ein derartiges, möglicherweise noch thematisch nicht beschränktes Weisungsrecht im Grundgesetz werden erheblich juristische Bedenken geltend gemacht. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 30. Juli 1958 zu den Volksbefragungsgesetzen von Hamburg und Bremen festgestellt, dass die Entstehungsgeschichte und die Struktur des Bundesrates einem Weisungsrecht der Landesparlamente hinsichtlich der Stimmabgabe im Bundesrat entgegenstünden (BVerfGE 8, 104, 120 f.). Auch der Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg gelangt in seinem Urteil vom 18. März 1986 zu dem Ergebnis, dass eine rechtlich bindende Weisung des Landesparlaments eine unzulässige Einwirkung auf die Landesregierung und zugleich ein unzulässiges „Hinübergreifen in die Zuständigkeiten des Bundes in Bundesangelegenheiten“ wäre (ESVGH 36, 161, 162 f.). Dementsprechend hält die herrschende Meinung im juristischen Schrifttum eine entsprechende Weisungsbefugnis der Landesparlamente für mit dem Grundgesetz, insbesondere mit Art. 51 GG, unvereinbar.

Bei näherem Hinsehen zeigt sich jedoch, dass es bei der seinerzeitigen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts um die „Instruktion“ der Mitglieder der Landesregierung im Bundesrat durch das Landesvolk selbst, also eine verbindliche Vorgabe des Stimmverhaltens auf der Grundlage einer Volksbefragung ging. Die hier in Rede stehende Konstellation eines Weisungsrechts des Landesparlaments hat das Bundesverfassungsgericht also noch gar nicht entschieden, und zum anderen hat das Bundesverfassungsgericht selbst darauf hingewiesen, dass die Rechenschaftspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landesparlament nicht zu ei-

nem Hinübergreifen des Landesparlaments in den Bundesrat mit der Folge einer Befassung mit Bundesangelegenheiten führe, sondern lediglich eine Frage der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament sei. Ein Weisungsrecht wäre also dem Grundgesetz insoweit systemfremd, als die Vertreter der Landesregierungen im Bundesrat an einem Bundesorgan mitwirken. Das Bundesverfassungsgericht hat aber auch deutlich gemacht, dass damit noch nichts über die verfassungsrechtliche Sphäre innerhalb des jeweiligen Bundeslandes ausgesagt ist. In diesem Sinne argumentiert auch der frühere Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier, wenn er den Landtagen die Verankerung eines Weisungsrechts gegenüber ihren Landesregierungen in den Landesverfassungen empfiehlt (dazu s.u. 2. a)). Wollte man daher auf grundgesetzlicher Ebene eine Regelung treffen, so käme ein **Ergänzung des Art. 51 GG** in Betracht, wie die Direktorinnen und Direktoren der deutschen Landesparlamente, des Deutschen Bundestag und des Bundesrates es den Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente und des Deutschen Bundestages im April 2010 empfohlen haben: *„(4) Die Frage der Weisungsgebundenheit der Mitglieder bei der Stimmabgabe richtet sich nach Landesrecht.“*

Auf die Schwierigkeit der Realisierung einer derartigen Verfassungsänderung angesichts der hohen formalen Anforderungen sei nochmals ausdrücklich hingewiesen.

b) Klagerecht der Landtage

Derzeit sind – wie bereits erwähnt – nur zwei Verfahrensarten vor dem Bundesverfassungsgericht vorgesehen, in denen der Landtag selbst antragsbefugt ist; in beiden Verfahrensarten geht es um den Streit über die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung gem. Art. 72 Abs. 2 GG. Zum einen steht dem Landtag die abstrakte Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 a GG zu, zum anderen gibt es das sog. Kompetenzfreigabeverfahren nach Art. 93 Abs. 2 GG, in dem das Bundesverfassungsgericht entscheidet, ob im Falle des Art. 72 Abs. 4 GG die Erforderlichkeit für eine bundesgesetzliche Regelung nach Art. 72 Abs. 2 GG nicht mehr besteht oder ob Bundesrecht in den Fällen des Art. 125 a Abs. 2 Satz 1 GG nicht mehr erlassen werden könnte. Diese Verfahrensarten wurden mit der Föderalismuskommission I in das Grundgesetz eingefügt, um die Gesetzgebungskompetenz der Landtage zu stärken und abzusichern. In den derzeit problematischen Konstellationen wie etwa der Geltendmachung von verfassungswidrigem Verfassungsrecht (Konstellation der schleswig-holsteinischen „Schuldenbremse“ – Klage) oder einer Abwehr europarechtlicher Kompetenzübergriffe stehen diese Verfahren nicht zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund haben die Direktorinnen

und Direktoren der deutschen Landesparlamente, des Deutschen Bundestages und des Bundesrates der Präsidentenkonferenz 2010 in Stuttgart empfohlen, eine Ergänzung des Art.s 93 GG anzustreben. Sinnvoll wären insoweit eine Ergänzung der Vorschrift über die abstrakte Normkontrolle – dies würde etwa in Fallkonstellationen vergleichbar der „Schuldenbremse“ helfen – sowie die Einführung eines neuen Verfahrens für die Überprüfung europäischer Rechtsakte. Demnach wäre Art. 93 Abs. 1 wie folgt zu ändern:

[Art. 93 Abs. 1: Das Bundesverfassungsgericht entscheidet: (...)

2. bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche und sachliche Vereinbarkeit von Bundesrecht oder Landesrecht mit diesem Grundgesetz oder die Vereinbarkeit von Landesrecht mit sonstigem Bundesrecht auf Antrag der Bundesregierung, einer Landesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Bundestages]“, ***bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln darüber, ob Bundesrecht in den durch Artikel 79 Absatz 3 geschützten Kernbereich eingreift, auch auf Antrag der Volksvertretung eines Landes;***“

Eine Wehrmöglichkeit gegenüber Rechtsetzungsakten der Europäischen Union könnte in einer neuen Nr. 5 dem Art. 93 GG angefügt werden:

„5. bei Zweifeln darüber, ob Rechtsetzungsakte der europäischen Organe und Einrichtungen

a) aus den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte ausbrechen, wenn der Antragsteller Rechtsschutz gegen diese Rechtsetzungsakte auf Unionsebene nicht erlangen kann oder das Rechtsschutzbegehren keinen Erfolg gehabt hat, oder

b) den unantastbaren Kerngehalt der Verfassungsidentität des Grundgesetzes (Artikel 23 Absatz 1 Satz 3 in Verbindung mit Artikel 79 Absatz 3) einschließlich des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung wahren,

auf Antrag der Bundesregierung, einer Landesregierung, des Bundestages oder des Bundesrates, wegen der Verletzung von Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder auch auf Antrag der Volksvertretung eines Landes;“.

Die bisherige Nr. 5 würde dann Nr. 6.

2. Landesverfassungsrecht

a) Weisungsrecht gegenüber Landesregierung

Von der Verankerung eines Weisungsrechts für das Verhalten der Landesregierung im Bundesrat aufgrund grundgesetzlicher Ebene strikt zu unterscheiden ist die Verankerung einer verfassungsrechtlichen Bindungswirkung innerhalb des Landes. Die gegen ein Weisungsrecht

auf Bundesebene vorgebrachten Argumente können nicht ohne weiteres auf die Landesebene übertragen werden, da die verfassungsrechtlichen Sphären und Verantwortungsbereiche zu unterscheiden sind. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in einer späteren Entscheidung deutlich betont, dass das Grundgesetz nicht mit Geboten und Festlegungen in den Verfassungsraum des Landes übergreift, soweit es um die Festlegungen innerhalb des Landes bezüglich des Abstimmungsverhaltens im Bundesrat geht (BVerfGE 106, 310 f. Leitsatz 3). Ebenso spielen Rangverhältnisse des Landesverfassungsrechts auf der Bundesebene keine Rolle (BVerfGE 106, 310, 334). Dementsprechend hat auch der Landtag Baden-Württemberg bei der Verankerung eines Weisungsrechts des Landtages gegenüber der Landesregierung in bestimmten Europaangelegenheiten in der Gesetzesbegründung ausgeführt, dass mit der rechtlichen Bindung der Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags ein unzulässiges Hinübergreifen in die Sphäre des Bundesorgans Bundesrat nicht verbunden sei, 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 (Landtag Baden-Württemberg Drs. 14/7338, S. 5). Da die Verfassungsräume von Bund und Ländern deutlich voneinander getrennt sind, ist es dann folgerichtig auch Sache der jeweiligen Länder, die verfassungsrechtlichen Regeln für das Zustandekommen bestimmter inhaltlicher Entscheidungen selbständig festzulegen. In diesem Sinne hat der frühere Präsident des Bundesverfassungsgericht, Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier, der Landtagspräsidentenkonferenz den Rat erteilt, entsprechende Weisungsrechte in den Landesverfassungen zu verankern. Diese Auffassung haben sich die Präsidentinnen und Präsidenten der Landesparlamente und des Deutschen Bundestages zu Eigen gemacht und in der Stuttgarter Erklärung vom 19. April 2010 festgehalten. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass namhafte Stimmen der juristischen Literatur auch ein landesverfassungsrechtliches Weisungsrecht für unzulässig halten, da eine derartige Regelung gegen Sinn und Zweck des Art. 51 Abs. 1 GG verstieße (so etwa *Roman Herzog* in: Isensee/Kirchhof [Hrsg.], Handbuch des Staatsrechts, Band III, 3. Aufl. 2005, § 59 Rn. 10). Unabhängig von allen juristischen Streitigkeiten hat der Landtag von Baden-Württemberg als erstes Landesparlament mit Gesetz vom 7. Februar 2011 ein derartiges Weisungsrecht eingeführt. Der maßgebliche Passus in Art. 34 a Abs. 2 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg lautet:

„(2) Sollen ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder ganz oder teilweise auf die Europäische Union übertragen werden, ist die Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags gebunden. Werden durch ein Vorhaben der Europäischen Union im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder unmittelbar betroffen, ist die Lan-

desregierung an Stellungnahmen des Landtags gebunden, es sei denn, erhebliche Gründe des Landesinteresses stünden entgegen. Satz 2 gilt auch für Beschlüsse des Landtags, mit denen die Landesregierung ersucht wird, im Bundesrat darauf hinzuwirken, dass entweder der Bundesrat im Falle der Subsidiaritätsklage oder die Bundesregierung zum Schutz der Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder eine Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union erhebt. Im Übrigen berücksichtigt die Landesregierung Stellungnahmen des Landtags zu Vorhaben der Europäischen Union, die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berühren.“

Zu beachten ist, dass ein Weisungsrecht nur für bestimmte Kompetenzen des Landtages in Betracht kommt, da ansonsten ein Übergriff in den Kernbereich der Exekutive droht. Ein gegenständlich nicht näher begrenztes Weisungsrecht in allen Regierungsangelegenheiten bzw. Bundesratsangelegenheiten wäre unzulässig.

Wollte man ein Weisungsrecht in der Verfassung von Schleswig-Holstein verankern, so böte sich die Einfügung eines neuen Art. 22 Abs. 3 LV SH an: „(3) *Sollen ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder ganz oder teilweise auf die Europäische Union übertragen werden, ist die Landesregierung bei ihrer Entscheidung im Bundesrat an ihr rechtzeitig zugewandene Stellungnahmen des Landtags gebunden.*“

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass bei der Verankerung eines derartigen Weisungsrechtes eine Änderung des Parlamentsinformationsgesetzes (hier: § 9 Abs. 8 PIG) erforderlich wäre.

b) Verpflichtung der Landesregierung zur Klageerhebung vor dem Bundesverfassungsgericht

Schließlich kann auch die durch das Verfahren des Landtags vor dem Bundesverfassungsgericht deutlich gewordene Rechtsschutzlücke landesverfassungsrechtlich geschlossen werden. Alternativ zu der – angesichts der Mehrheitsanforderungen eher als unwahrscheinlich anzusehenden – Verankerung einer eigenständigen Antragsbefugnis der Landtage im Grundgesetz kommt auch die Verankerung einer Klageverpflichtung in der Landesverfassung in Betracht. Eine derartige Regelung hätte den Vorteil, dass der Landtag nicht den vom Bundesverfassungsgericht nach derzeitiger Rechtslage als einzig möglich angesehenen Weg einer Klage des Landtags gegen die Landesregierung vor dem Landesverfassungsgericht beschreiten

muss, der zudem oftmals innerhalb enger Fristen durchlaufen werden müsste. Derartige verfassungsgerichtliche Auseinandersetzungen ließen sich mit einer verfassungsrechtlichen Klageverpflichtung seitens der Landesregierung vermeiden. In Entsprechung zu einem Weisungsrecht für das Abstimmungsverhalten im Bundesrat bei bestimmten Angelegenheiten der Europäischen Union könnte für die prozessuale Wahrung der Rechte des Landtages an die Einfügung eines neuen Art. 22 a LV SH gedacht werden: **„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.“**

Mit einer derartigen Regelung wäre sichergestellt, dass die Landesregierung die mehrheitlich vom Landtag ausgesprochene Aufforderung, für das Land Klage beim Bundesverfassungsgericht zu erheben, nicht ignorieren könnte. Im Streitfall wäre ein solches Recht auch vor dem Landesverfassungsgericht einklagbar. Einzelheiten einer derartigen Klageverpflichtung wie etwa die Frage der Kostentragung für Prozessbevollmächtigte o. ä. müssten nicht in der Landesverfassung, sondern könnten gesetzlich oder in einer Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung geregelt werden.