

Die verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Problematik von Weisungsrechten des Parlaments gegenüber der Regierung

Kurzgutachten

I. Die Ausgangslage

Die Vorschläge zur „Stärkung des Parlaments im europäischen Mehrebenensystem“ sollen dazu dienen, den der Landtage zu kompensieren, der durch die Übertragung staatlicher Funktionen auf die Europäische Union entstanden ist. Der Landtag soll dazu ermächtigt werden, der Landesregierung Weisungen dazu zu erteilen, wie sie im Bundesrat über europapolitische Fragen abzustimmen habe, und er soll außerdem die Landesregierung verbindlich dazu anhalten können, gegen Verletzungen seiner Rechte Klage vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) zu erheben.

Hinter den Reformbemühungen steht auch die Beobachtung, dass die Volksvertretungen der Länder ohnehin durch die Entwicklung zum „Exekutivföderalismus“ an Einfluss verloren hätten. Zu Lasten der Parlamente hätten die Regierungen immer mehr politische Macht gewonnen. Die Rede ist von einer Störung des Gleichgewichts zwischen den Verfassungsorganen oder sogar von einer „Depossidierung“ der Parlamente.¹ Diese Entwicklung müsse angehalten und in die Gegenrichtung einer Stärkung der Legislative gewendet werden. Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente haben sich in ihrer „Stuttgarter Erklärung“ vom 22. Juni 2010 auf die „Integrationsverantwortung“ bezogen, die den deutschen Verfassungsorganen nach Ansicht des BVerfG obliegt,² und eine Mitträgerschaft der Landesparlamente an dieser Verantwortung in Anspruch genommen.³

Auch die öffentliche Meinung neigt dazu, die Kritik am „Exekutivföderalismus“ für offensichtlich begründet zu halten, und nimmt tendenziell Partei für die Stärkung der Parlamente. Damit werden strukturelle Gegebenheiten des parlamentarischen Regierungssystems übersehen und die Folgen der geforderten Verfassungsänderungen unrealistisch eingeschätzt. Die verfassungsrechtlichen Stellungnahmen lassen diesen Hintergrund bisher weitgehend undiskutiert.

¹ Vgl. etwa die Begründung des Gesetzentwurfs zur Änderung der Baden-Württembergischen Verfassung, LT-Drs. 14/7338 v. 14.12.2010, Allgemeiner Teil S. 4. Kritisch gegenüber der früheren Regelung, die sich auf umfassende Informationsrechte des Landtags und eine „Berücksichtigungs“-Pflicht der Landesregierung beschränkte, bereits Klaas Engelken, Ergänzungsband zu Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart u.a. 1997, Art. 34a Rn. 8 und 16 ff. – Der Begriff „Depossidierung“ findet sich in dem Kurzgutachten von Rudolf Streinz zur Vereinbarkeit von Art. 3 des Bayerischen Verfassungsänderungsgesetzes (Art. 70 Abs. 4 BV), These 7 und 9, zuvor etwa bei: Stefan Koriath, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG II, 4. Aufl. 2000, Art. 50 Rn. 31 und Art. 51 Abs. 3 Rn. 25.

² Vgl. das Lissabon-Urteil des BVerfG v. 30. 6.2009, BVerfGE 123, 267 (356 ff.).

³ Abdruck in LT-Drs. 17/112 v. 9.12.2009. Der Landtag hat sich diese Auffassung in seiner Stellungnahme zum Weißbuch des Ausschusses der Regionen zur Multi-Level-Governance vom 15.12.2009 zu eigen gemacht (Plenarbeschluss ohne Aussprache; s. Prot. der Sitzung vom 18.12.2009 S. 506; s.a. LT-Drs. 17/131.

In dem folgenden Kurzgutachten sollen daher außer den juristischen Überlegungen (II.) auch die verfassungspolitischen Aspekte genauer betrachtet werden (unten zu III.). Einzelfragen einer möglichen Verfassungsergänzung werden unter IV. behandelt. Das Ergebnis ist unter V. zusammengefasst.

II. Verfassungsrechtliche Beurteilung der Initiativen zur „Stärkung des Landtags im europäischen Mehrebenensystem“

Zu der Rechtsfrage, ob es nach der Rechtsprechung des BVerfG zulässig wäre, das Abstimmungsverhalten der Landesregierung im Bundesrat an den Willen des Landtags zu binden, hat sich der Wissenschaftliche Dienst des Landtags in einer ausführlichen Stellungnahme vom 30. September d.J. geäußert. Vorgegangen waren Gesetzentwürfe aus der 17. Legislaturperiode des Landtags (Drs. 17/2358 und 17/2359), zu denen der Wissenschaftliche Dienst in einem Kurzgutachten vom 19. März 2012 (Umdruck 17/3955) Stellung genommen hat. Den Beginn der Diskussion in der 18. Legislaturperiode markiert das Papier des Landtagsdirektors Prof. Schliesky „Verfassungspolitische Möglichkeiten des Landtags zur Wahrung seiner eigenen Rechte“ (Umdruck 18/1604).

Das Ergebnis dieser Stellungnahmen besteht darin, dass die überwiegende Meinung die Einführung von Weisungsrechten des Landtags gegenüber der Landesregierung für grundgesetzwidrig hält. Auch gegen die Einführung einer Klagepflicht der Landesregierung werden Einwände erhoben, aber die Meinungen sind insofern geteilt.

Der Wissenschaftliche Dienst des Landtags hat zu den früheren Vorschlägen festgestellt, dass gegen eine Klageverpflichtung der Landesregierung (Drs. 17/2359) keine inhaltlichen Bedenken bestehen, wohl aber solche hinsichtlich des konkreten Wortlauts. Die Einführung eines Weisungsrechts des Landtags hinsichtlich des Stimmverhaltens der Regierung im Bundesrat hat der Wissenschaftliche Dienst bereits in der vorigen Legislaturperiode für verfassungsrechtlich bedenklich erklärt. Das Ergebnis der neuen Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes lautet im Kern, dass die generelle Bindung der Landesregierung an den Willen des Landtags im Hinblick auf ihr Stimmverhalten im Bundesrat verfassungsrechtlich unzulässig ist. Es sei letztlich eine politische Entscheidung, ob man auf diese Regelung verzichte oder aber eine auf Angelegenheiten der Europäischen Union beschränkte Neuregelung treffe. Es sei bislang ungeklärt, ob das Lissabon-Urteil des BVerfG eine solche Regelung letztlich tragen würde (S. 16 der Stellungnahme vom 30.9.2013).

Baden-Württemberg und Bayern haben trotz der verfassungsrechtlichen Bedenken gewisse Bindungen der Landesregierung bei Entscheidungen in Angelegenheiten der Europäischen Union eingeführt.⁴ In Baden-Württemberg ist die Landesregierung seit einer Verfassungsänderung im Jahre 2011 an Stellungnahmen des Landtags gebunden, wenn ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder auf die EU übertragen werden sollen (Art. 34a Abs. 2 Satz 1 n.F. VerfbW), und für den Fall, dass EU-Vorhaben „im Schwerpunkt“ solche ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder unmittelbar betreffen, gilt ebenfalls die Bindung an Landtagsbeschlüsse, „es sei denn, erhebliche Gründe des Landesinteresses stünden entgegen“ (aaO. Satz 2). Diese modifizierte Bindung gilt in Baden-Württemberg auch für das Ersuchen des Landtags an die Landesregierung, „im Bundesrat darauf hinzuwirken, dass entweder der Bundesrat die Subsidiaritätsklage oder die

⁴ S. oben Fn. 1.

Bundesregierung zum Schutz der Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder eine Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union erhebt“ (Satz 3).

In Bayern gilt kraft eines Volksentscheids vom 15. September 2013, dass die Staatsregierung in ihren verfassungsmäßigen Aufgaben „durch Gesetz gebunden“ werden kann, wenn das Recht der Gesetzgebung durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union betroffen ist (Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BayVerf n.F.). Ist das Recht der Gesetzgebung durch ein Vorhaben der EU betroffen, hat die Staatsregierung die Stellungnahmen des Landtags „maßgeblich zu berücksichtigen“ (aaO. Satz 3). Hervorzuheben ist die Modalität, dass die Bindung der Staatsregierung durch Gesetz erfolgen muss. Möglich ist danach auch eine Bindung durch ein vom Volk beschlossenes Gesetz.

Auf diesen neueren Verfassungsänderungen beruht auch der Vorschlag von Prof. Schliesky in seinem erwähnten Grundsatzpapier.

1. Zum Weisungsrecht des Landtags gegenüber der Landesregierung

Die verfassungsrechtlichen Bedenken *gegen* die Einführung eines Weisungsrechts des Landtags sind m.E. begründet. Um Wiederholungen zu vermeiden, konzentriere ich mich im Folgenden auf die wesentlichen Argumente.

a) Auslegung der Vorschriften über den Bundesrat vor dem Hintergrund des grundgesetzlichen Föderalismus-Modells

Nach der herrschenden Meinung,⁵ die sich vor allem auf die Volksbefragungs-Entscheidung des BVerfG stützt,⁶ schließt schon **Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GG** eine landesrechtlich begründete Bindung der Bundesratsmitglieder aus. Nach dieser Vorschrift besteht der Bundesrat aus „Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen“. Damit ist die Mitwirkung der Länder „bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (Art. 50 GG) bundesrechtlich den Landesregierungen vorbehalten. Eine unmittelbare Beteiligung von Abgeordneten der Landtage scheidet aus.

Die *historische* Auslegung des Art. 51 GG bestätigt diese Deutung. Der Parlamentarische Rat hat sich bei der Schaffung des Grundgesetzes für das **Bundesratsprinzip** entschieden, bei dem Vertreter der Regierungen an den Entscheidungen des Bundes teilnehmen, und gegen das Senatsprinzip, wonach gewählte Volksvertreter (Senatoren) auf der Bundesebene das Volk der Länder vertreten. Der Bundesrat ist also eine Vertretung der Landesregierungen.⁷ Das BVerfG hat diese Grundorientierung in seiner Entscheidung zu den Volksbefragungsgesetzen von Hamburg und Bremen ausdrücklich bekräftigt.⁸ Auch wenn dieses Urteil sich im Kern

⁵ Vgl. u.v.a. etwa Rupert Scholz, in: Maunz-Dürig, GG, Art. 51 Rn. 17 f. (Mai 1961) m. w. H. für die vorangehende Zeit; Stefan Koriath, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG II, 4. Aufl. 2000, Art. 51 Rn. 25; Robbers, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 51 Rn. 11; Michael Sachs, Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat – Entwicklungsstand und Reformbedarf, VVDStRL 58, 1999, S. 39 (74 f.). Wegen weiterer Literaturnachweise sei auf die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes vom 19.3.2012 verwiesen (Umdruck 17/3955), S. 7 f. Dort und an den angegebenen Kommentarstellen auch Nachweise zu den Gegenstimmen.

⁶ BVerfG, B. v. 30.7.1958, BVerfGE 8, 104.

⁷ So z.B. Martin Morlok/Lothar Michael, Staatsorganisationsrecht, 2013, S. 305 Rn. 807.

⁸ BVerfG, B. v. 30.7.1958, BVerfGE 8, 104 (120 f.), juris Abs. 41.

nur mit dem Tätigwerden des Staatsorgans „Volk“ in Form einer unverbindlichen Volksbefragung befasst hat, ist die Ablehnung eines „Hineinwirkens“ anderer Länder-Staatsorgane auf die Willensbildung des Bundesrates eindeutig. So heißt es in dem Urteil:

„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 gar 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 der Regierung 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.“⁹

Sogar wenn das Volk selbst – anstelle der Volksvertretung „Landtag“ – den Mitgliedern der Landesregierung „Instruktionen“ für die Abstimmung im Bundesrat mitgeben wollte, wäre dies nach der Entscheidung des BVerfG „nach der Struktur des Bundesrats ausgeschlossen“.¹⁰

Freilich ist nicht ausgeschlossen, dass das BVerfG heute, mehr als 55 Jahre später, anders entscheiden würde. Immerhin hat sich der frühere Präsident des BVerfG, Hans-Jürgen Papier, in verschiedenen Vorträgen und Veröffentlichungen für die Zulässigkeit von Weisungsrechten der Landtage ausgesprochen.¹¹

Gegen die h. L. könnte ausgeführt werden, dass Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GG seinem Wortlaut nach nur die Vertretung des Landes im Bundesrat regelt, nicht aber ob und wie die Länder ihre Vertreter instruieren und binden können. **Die Ebenen des Bundes- und des Landesverfassungsrechts** müssten voneinander **getrennt** werden. Es könnte daher argumentiert werden, dass es den Ländern frei stehe, ihre Regierungsmitglieder intern einzubinden, ohne dass damit ihre Befugnis zur Vertretung des Landesinteressen auf der Bundesebene beeinträchtigt sein müsse.¹²

Wie im Bürgerlichen Recht müssten dann Aufträge (hier: des Landtages an die Landesregierung) und Vertretungsbefugnis (hier: des Landes im Bundesrat) unterschieden werden. Der Auftrag könne mit Weisungen verknüpft werden (vgl. § 665 BGB); die Vertretungsmacht sei an anderer Stelle geregelt (§§ 164 ff., insbes. §§ 177 und 179 BGB). Die bürgerlich-rechtliche Vertretung bei Rechtsgeschäften und die Ausübung verfassungsrechtlicher Befugnisse durch Staatsorgane sind aber in keiner Weise vergleichbar. Die Regierung ist nicht Auftragnehmer des Parlaments, sondern hat eigene verfassungsgemäße Befugnisse.

⁹ Ebd. (vorige Fn.).

¹⁰ Ebd. a.E. Auf derselben Linie liegt ein Urteil des Baden-Württembergischen Staatsgerichtshofs vom 18. März 1986 (NVwZ 1987, 574 [575]), in dem es für ein „Hinübergreifen in die Zuständigkeiten des Bundes“ erklärt wird, dass der Regierung durch Gesetz eine Abweichung von den eigenen Richtlinien der Polizei aufgezwungen werden soll. Der BWStGH sieht darin außerdem einen Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip. Das Land Baden-Württemberg hat, wie erwähnt (oben II., S. 2), inzwischen seine Verfassung geändert.

¹¹ Vgl. etwa Hans-Jürgen Papier, Entparlamentarisierung und Selbstverantwortung der Parlamente, in: Heinrich Oberreuter (Hrsg.), Macht und Ohnmacht der Parlamente, Baden-Baden 2013, S. 79 (91 f.).

¹² So rechtfertigt der Baden-Württembergische Gesetzgeber seine Neuregelung des Verhältnisses von Regierung und Landtag, vgl. den überparteilichen Gesetzentwurf in Drs. 14/7338 v. 14.12.2010, S. 5 (Allgemeiner Teil der Begründung): Die Bindung bestehe „nur im Innenverhältnis des Landes zwischen den beiden Verfassungsorganen des Landes“.

Das Grundgesetz hat die Trennung der Ebenen nicht vollständig durchgeführt. Bund und Länder sind in vielen Beziehungen **aufeinander angewiesen**; um die politischen, wirtschaftlichen und administrativen Ziele zu erreichen, die das ganze Gemeinwesen verfolgt, müssen sie zusammenarbeiten, und dies setzt wiederum zumindest ähnliche verfassungsmäßige Strukturen voraus. Die Trennung wie auch der gegenseitige Bezug der Ebenen findet ihren Ausdruck in Art. 28 Abs. 1 GG. Danach ist das Land bei seiner Verfassunggebung an die in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG bezeichneten Grundsätze gebunden, wonach eine gewisse „**Homogenität**“ zwischen Bundes- und Landesverfassungsrecht geboten ist. Zwar ist nicht etwa Konformität oder Uniformität gefordert, wohl aber eine Bindung an die „leitenden Prinzipien“ des Grundgesetzes.¹³ Damit gelangen die grundlegenden Strukturen des politischen Systems in das Blickfeld.

b) Das Homogenitätsgebot

Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern u.a. dem **Demokratieprinzip** im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Aus diesem Prinzip wird gelegentlich ein gewisser Vorrang des Parlaments vor der Regierung hergeleitet, weil die demokratische Legitimation des Parlaments stärker sei als die der Regierung. In der Ausgestaltung der Staatsorganisation durch das Grundgesetz findet diese Ansicht keine Stütze. Vielmehr stehen nach der Gewaltenordnung des GG die „besonderen Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung“ (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) mit je eigener verfassungsrechtlicher Legitimation nebeneinander; die zwischen ihnen bestehenden Abhängigkeiten sind speziell geregelt. Andererseits liefert das Demokratieprinzip auch keine bestimmten Vorgaben für das Verhältnis zwischen Volksvertretung und Regierung bei der Mitwirkung der Länder auf der Bundesebene.

Im Grundgesetz und in den Landesverfassungen ist aber als eines der „leitenden Prinzipien“ **das parlamentarische Regierungssystem** vorausgesetzt.¹⁴ Danach liegt die politische Macht bei der die Regierung tragenden Parlamentsmehrheit, der als Gegengewicht die parlamentarische Opposition gegenübersteht. Die Macht ist nicht – wie die frühere Gewaltenteilungslehre meinte – zwischen Volksvertretung und Regierung geteilt, sondern zwischen Regierungsmehrheit und Opposition. Diese neue Struktur ist nicht nur ein faktisch vorfindbarer Sachverhalt, sondern auch ein **normatives Modell**.¹⁵ In Schleswig-Holstein ist dieses Modell in Art. 12 LV abgebildet:

„(1) Die parlamentarische Opposition ist ein wesentlicher Bestandteil der parlamentarischen Demokratie. Die Opposition hat die Aufgabe, Regierungsprogramm und Regierungsentscheidungen zu kritisieren und zu kontrollieren. Sie steht den die Regierung tragenden Fraktionen als Alternative gegenüber. Insoweit hat sie das Recht auf politische Chancengleichheit.

(2) Die oder der Vorsitzende der stärksten die Regierung nicht tragenden Fraktion ist die Oppositionsführerin oder der Oppositionsführer. ...“

¹³ So schon BVerfGE 9, 268 (279), seitdem st. Rspr., vgl. u.a. BVerfGE 24, 367 (390); 27, 44 (56); 41, 88 (119); 83, 37 (58).

¹⁴ Darauf weist auch Engelken hin (Ergänzungsband zu Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes BW, Art. 34a Rn. 17; s. a. oben Fn. 1).

¹⁵ In diesem Sinne mahnt auch Eberhard Schütt-Wetschky zu einem praxisgerechten Verständnis der Staatsorganisation (Regierung, Parlament oder Parteien: Wer entscheidet, wer beschließt?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 36 (2005), S. 489 ff., u.a. unter Berufung auf BVerfGE 44, 308 [318]).

Das Grundgesetz und die Länderverfassungen sind darauf angelegt, dass möglichst stabile Regierungen zustande kommen, und die Verantwortung dafür ist (unausgesprochen) den in den Parlamenten vertretenen Parteien auferlegt. Die Oppositionsrolle ist der Minderheit der Volksvertretung zugewiesen. Die deutschen Verfassungen unterscheiden sich in dieser Hinsicht deutlich von der Verfassung der Vereinigten Staaten, wo der Präsident unmittelbar vom Volk gewählt wird und daher eine eigene Legitimation besitzt. Dort ist die ursprüngliche Form von Gewaltenteilung noch in Kraft, hier ist sie ungeeignet, die politischen Entscheidungsprozesse richtig zu erfassen und zu gestalten.

Im parlamentarischen Regierungssystem äußert das Parlament seine politischen Vorstellungen nicht nur in dieser Eigenschaft und durch förmliche Beschlüsse, sondern auch und gerade in den Beratungen der die Regierung tragenden Fraktion(en), an denen die Mitglieder der Regierung unmittelbar beteiligt sind – sei es weil sie selbst gewählte Abgeordnete sind, sei es wegen der politischen Grundübereinstimmung mit der Mehrheit der Volksvertretung. Diese enge Verknüpfung von Parlamentsmehrheit und Regierung ist zwar nicht in allen Einzelfragen möglich, wird aber bei allen wichtigen Themen praktiziert. Geschähe dies nicht, wäre das Vertrauen der Fraktionen in die Regierung gestört, was auf längere Sicht zum Scheitern der Regierung führen würde. Ein förmliches Weisungsrecht der einen Seite ist daher überflüssig. Es wäre sogar schädlich.

Wird in diesem austarierten System die eine Seite auf Kosten der anderen gestärkt, so führt dies mit Sicherheit zu unerwünschten Folgen. Wenn z.B. das Parlament sich die Befugnis einräumt, der Regierung in bestimmten Angelegenheiten Weisungen zu erteilen, und sodann tatsächlich die Regierungsmehrheit von einem solchen Weisungsrecht Gebrauch macht, um ihren Willen gegen die Regierung durchzusetzen, schwächt es die eigene Position; denn die Schwäche der Regierung wirkt auf die sie tragenden Fraktionen zurück. Durch offene Konfrontation innerhalb einer Regierungskoalition werden die Wiederwahlchancen der beteiligten Parteien bei der nächsten Wahl verringert. Auch sonst kann ein Weisungsrecht der Volksvertretung für deren Mehrheit zur Falle werden: Wenn die Regierung eine Weisung nicht befolgt und die Mehrheit nicht auf die Befolgung drängt, kann die Minderheit das Landesverfassungsgericht anrufen (Organklage ist Minderheitsrecht z.B. einer Fraktion, Art. 44 Abs. 1 Nr. 1 LV) und das Verhalten der Mehrheit von den Richtern korrigieren lassen – auch dies eine politische Blamage, die die Beteiligten tunlichst vermeiden sollten.

c) Eignung und Verhältnismäßigkeit der Mittel

Strukturprinzipien wie das Demokratie- und das Gewaltenteilungsprinzip können auf vielerlei Weise realisiert werden, aber bei jeder dieser Ausgestaltungsformen gelten die Gebote der **Eignung der Mittel** und der **Angemessenheit** im Verhältnis zu den (politischen) Kosten. An der Eignung zur Stärkung des Parlaments lässt sich bei dem Vorschlag, die Regierung weisungsabhängig zu machen, aus gutem Grunde zweifeln. Es ist nämlich vorzusehen, dass die beabsichtigte Schwächung der Regierung letztlich auch das Parlament schwächen wird, weil dessen politisches Gewicht auch von dem Ansehen und der Durchsetzungskraft der Regierung abhängt. Die Stärkung des Landes selbst (im Außenverhältnis zu anderen Ländern, zum Bund und zur EU) kann auf diese Weise überhaupt nicht gelingen; es ist vielmehr sehr wahrscheinlich, dass die Verhandlungspartner die Bindung einer Landesregierung an Beschlüsse ihres Landtags als Schwächung des Landes empfinden und sich entsprechend verhalten werden. Allenfalls wenn eine Landesregierung „über die Bande spielt“, also selbst die Weisung des Landtags zur Verstärkung ihrer (übereinstimmenden, aber nicht offengelegten) Ansicht nutzt, mag im Einzelfall das Land davon profitieren. Beispiele für ein solches indirektes Vorgehen von Regierungen sind aus dem Entscheidungsverfahren der

Europäischen Union berichtet worden.¹⁶ Das dürfte aber nicht der Intention derer entsprechen, die eine strengere Bindung der Landesregierung anstreben.

Die Regierung mit der Ministerialbürokratie wird auch künftig wesentliche inhaltliche Beiträge zur Gesetzgebung leisten und leisten müssen; ohne ihre in langen Zeiträumen erworbenen Erfahrungen und Kenntnisse ist Gesetzgebung kaum möglich (s.a. Art. 37 Abs. 1 LV, wo die Gesetzesinitiative der Landesregierung mit Recht als erste und damit „normale“ Variante angeführt ist). Gerade in den oft besonders schwierigen europapolitischen Fragen sind angemessene Lösungen nur in **Zusammenarbeit von Volksvertretung und Regierung** erzielbar, wobei die Opposition ihren Anteil durch Kritik und Alternativvorschläge erbringen kann. Wegen dieser notwendigen und sinnvollen Organtrennungen, Verflechtungen und Kooperationen ist es auch nicht folgerichtig, die vom Parlament als selbständiges Staatsorgan gewählte Regierung wie einen Ausschuss des Parlaments zu behandeln.

d) Kompensation von Rechtsverlusten des Parlaments?

Die Überlegung, der Verlust an Rechten, den der Landtag durch die Übertragung von Landeskompetenzen an die EU erleide, müsse durch Beteiligungsrechte des Landtags auf der höheren Ebene ausgeglichen werden, ist zwar verbreitet, führt aber auf eine falsche Spur. Schon die Rede von den „Rechten“ des Parlaments und der Regierung trifft die Rechtslage nicht. Bei den „verlorenen“ Positionen handelt es sich nicht um subjektive Rechte, über die ein Staatsorgan verfügen kann und bei dessen Übertragung es eine Entschädigung verlangen kann, sondern um Zuständigkeiten und Befugnisse, die ihm von der Verfassung zur Ausübung im Sinne des Gemeinwohls zugewiesen sind. Wenn die Übertragung rechtmäßig erfolgt ist, besteht jedenfalls kein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Ausgleich (und verfassungspolitisch wünschbar könnte eine solche Korrektur nur dann sein, wenn die Verlagerung der Kompetenz auf die höhere Ebene das System insgesamt instabil erscheinen ließe).

Das BVerfG hat diese Problematik bereits vor längerer Zeit in seinem Urteil zur EWG-Fernseh-Richtlinie eindeutig geklärt:

„Beansprucht die Europäische Gemeinschaft eine Rechtsetzungskompetenz, so ist es Sache des Bundes, die Rechte der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der Gemeinschaft und ihren Organen zu vertreten. Behält das Grundgesetz die Regelung des von der Gemeinschaft beanspruchten Gegenstandes innerstaatlich dem Landesgesetzgeber vor, so vertritt der Bund gegenüber der Gemeinschaft als Sachwalter der Länder auch deren verfassungsmäßige Rechte. Geht es um das Bestehen einer solchen Gemeinschaftskompetenz, so verpflichtet das Bundesstaatsprinzip den Bund, den Rechtsstandpunkt der Länder zu berücksichtigen.“¹⁷

Das Gericht stellt in diesem Urteil fest, dass Form und Verfahren der Zusammenarbeit im Grundgesetz nur ansatzweise vorgezeichnet sind, und leitet bestimmte Verhaltenspflichten des Bundes und der Bundesregierung aus dem Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens ab.¹⁸ Es erörtert aber nicht, ob etwa die Landtage anstelle der Landesregierungen oder

¹⁶ Andreas Maurer, *Parlamente in der Europäischen Union*, Wien 2012, S. 193 mit Beispielen aus der Praxis.

¹⁷ BVerfG, U. v. 22.3.1995, BVerfGE 92, 203 (230).

¹⁸ BVerfG aaO. (vorige Fn.), S. 231 ff.

zusätzlich zu ihnen an dem Verfahren zur Meinungsbildung des Bundes beteiligt werden müssten.

Unbegründet ist die Behauptung, die vom BVerfG für die deutschen Verfassungsorgane statuierte „*Integrationsverantwortung*“ obliege „gerade auch“ den Landesparlamenten.¹⁹ Das BVerfG behandelt im Lissabon-Urteil ausschließlich Rechte und Pflichten von Bundesorganen. Es befasst sich mit der Verantwortung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates; soweit es innerstaatlich um Zuständigkeiten der Länder geht, wird die Beteiligung des Bundesrates und eben nicht der Länder selbst oder ihrer Verfassungsorgane angesprochen.²⁰ Die Europäische Union selbst nimmt die Aufteilung der deutschen Staatsgewalt auf Bund und Länder gar nicht zur Kenntnis; die EU ist „länderblind“.

2. Klagepflicht der Landesregierung?

Der Vorschlag, die Landesregierung zur Klageerhebung vor dem BVerfG zu verpflichten, wenn der Landtag es wünscht, enthält im Kern ebenfalls ein Weisungsrecht des Landtags gegenüber der Landesregierung. Die zuvor angestellten Überlegungen über dessen Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz gelten also grundsätzlich auch hier.

Anlass dafür, eine solche Regelung zu verlangen, war der Beschluss des BVerfG vom 19. August 2011, mit dem der Antrag des Landes verworfen wurde, die Einfügung der sog. Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 Sätze 1 und 5 GG) in das Grundgesetz für einen Verstoß gegen die Rechte des Landes zu erklären.²¹ Antragsteller war das „Land Schleswig-Holstein, vertreten durch 1. den Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtags, 2. den Schleswig-Holsteinischen Landtag, dieser wiederum vertreten durch dessen Präsidenten“. Antragsgegner war die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Deutschen Bundestag, durch den Bundesrat und durch die Bundesregierung. Es handelte sich um einen Bund-Länder-Streit im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG. Der Antrag wurde für unzulässig erklärt, weil eine Antragsberechtigung des Landtags und der Landtagspräsidenten für das Land Schleswig-Holstein nicht bestehe. § 68 BVerfGG weist die Antragsberechtigung für ein Land nur der Landesregierung zu. Gegen diese Regelung bestünden keine verfassungsrechtlichen Bedenken.²²

Nach einer Bemerkung des BVerfG haben die Landesparlamente, „sofern sie die Landesregierung nicht kraft ihrer Regierungsbildungs- und Kontrollfunktion zur Führung eines Bund-Länder-Streits anhalten können, die Möglichkeit, mit Hilfe einer Organklage (hier Art. 44 Abs. 2 Nr. 1 Verf.SH, § 3 Nr. 1, § 35 LVerfGG; subsidiär Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG) deren Verpflichtung zur Antragstellung zu erstreiten“.²³ Der Schleswig-Holsteinische Landtag könne ein strittiges Bundesgesetz aber auch in einem anderen Verfahren, etwa in einem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle angreifen, um sich gegen eine vermeintliche Rechtsverletzung zur Wehr zu setzen.²⁴ Ungeachtet der vom BVerfG nicht angesprochenen Frage, woraus materiell nach geltendem Verfassungsrecht eine Klageverpflichtung der

¹⁹ Vgl. nochmals die Stuttgarter Erklärung der Landtagspräsidentinnen und –präsidenten (oben bei Fn. 3).

²⁰ So auch Hans-Jürgen Papier, Vortrag auf der Jahreskonferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente in Stuttgart, 21.6.2010, S. 9 und 12 f. Vgl. BVerfGE 123, 267 (351, 356 ff., 391 f. und 433 ff.).

²¹ BVerfG, Zweiter Senat, 2 BvG 1/10, BVerfGE 129, 108.

²² AaO. (vorige Fn.), Abs. 30 ff. (34, 35 ff.), BVerfGE 129, 108 (115 ff.).

²³ AaO., Abs. 38.

²⁴ Ebd.

Landesregierung folgen soll, deren Verletzung das Landes- oder Bundesverfassungsgericht feststellen könnte, ist hiermit kaum bestreitbar, dass die Einführung einer entsprechenden ausdrücklichen Verpflichtung nicht erforderlich ist.

Für die Zulässigkeit der geplanten Änderung spricht die bereits betonte Trennung der Verfassungsebenen von Bund und Ländern. Dagegen ist jedoch mit Recht vorgetragen worden, dass es mit dem Sinn der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung unvereinbar ist, ein Staatsorgan zur Erhebung einer verfassungsgerichtlichen Klage auf Wunsch eines anderen Organs zu verpflichten. So hält Frau Prof. Brosius-Gersdorf es in ihrer Stellungnahme für den Landtag²⁵ für ein Kernelement des Gewaltenteilungsprinzips, dass die Regierung „die von ihr zu verantwortenden Entscheidungen grundsätzlich autonom und unabhängig von Weisungen anderer Verfassungsorgane zu treffen“ hat.

Allgemeiner kann gesagt werden: Jedes staatliche Organ soll seine Aufgaben und Befugnisse selbständig wahrnehmen; ein „Umweg“ über ein anderes Organ verzögert nicht nur das Verfahren, sondern kann auch Missverständnisse, Reibungsverluste und Irritationen verursachen. Es stellen sich z.B. praktische Fragen wie die, wer denn den oder die Prozessbevollmächtigten auswählen und wer die Prozesstaktik festlegen und die Argumentation im Einzelnen formulieren soll. Das BVerfG hat für das Bund-Länder-Streitverfahren die Landesregierung bei diesen Fragen „in den Dienst“ des Landtags zu nehmen, wäre kaum mit ihrer eigenständigen Funktion als Verfassungsorgan vereinbar.²⁶

Der wesentliche Einwand gegen den Vorschlag folgt daraus, dass die angestrebte Klage eine solche des Landes sein und die Vertretung des Landes einheitlich sein muss. Aus diesem Grund kommt auch eine Prozessstandschaft der Landesregierung für den Landtag (also die prozessuale Vertretung des Rechts eines anderen) nicht in Betracht.²⁷ Vor dem BVerfG soll nicht ein „fremdes“ Recht durchgesetzt werden, sondern eines, das der Landesregierung und dem Landtag gemeinsam anvertraut ist. Die Rechte des Landes sind aber nicht mit Rechten des Landtags gleichzusetzen.

III. Verfassungspolitische Beurteilung der Vorschläge

Wenn man der verfassungsrechtlichen Argumentation nicht folgt, bleiben doch erhebliche *verfassungspolitische* Bedenken gegen die Vorschläge zur „Stärkung des Parlaments im europäischen Mehrebenensystem“. Es sind verschiedene Zweckmäßigkeitsgründe, die gegen diese Änderungen sprechen (unten zu 2.- 4.), aber auch Gründe der Systemgerechtigkeit (unten 5./6.). Die Problematik der Klageverpflichtung wird unter 7. behandelt.

1. Gibt es tragfähige Gründe für die Veränderung?

Wenn die erwähnten und bereits relativierten Gründe – Ausgleich von Veränderungen des „Gewaltengleichgewichts“ und des Bedeutungsverlustes der Landtage – sich als nicht tragfähig erweisen, wird es schwer, andere Gründe zu bezeichnen, die für die stärkere Einbindung der Landesregierung sprechen. „Fehlentscheidungen“ der Landesregierung in europapolitischen Fragen sind nicht erkennbar; die im Bundesrat vertretenen Positionen lagen

²⁵ Vom 4.8.2013, S. 20.

²⁶ So auch Brosius-Gersdorf aaO. (Fn. 24).

²⁷ Vgl. a. § 64 Abs. 1 i.V.m. § 69 BVerfGG.

immer auf der Linie dessen, was auch die Parlamentsmehrheit wollte. Dem Landtag ist allenfalls die Gelegenheit entgangen, sich als besonders engagierter Hüter der Landesstaatlichkeit darzustellen, wenn die Regierung sich den Zwängen der europäischen und bundespolitischen Vorgaben vielleicht einmal ohne öffentlichen Protest gebeugt hat. Den einzigen Fall eines Konflikts zwischen Landtag und Landesregierung bildete offenbar der Streit um die bundesverfassungsrechtlich aufgenötigte Schuldenbremse. Es ist nicht ersichtlich, in welchen Fällen der Landtag mehr für das Land erreicht hätte als die Landesregierung.

2. Das Verfahren im Bundesrat

Entscheidungen des Bundesrats werden in einem mehrstufigen Verfahren getroffen, das unter starkem Zeitdruck steht. Zunächst werden alle Punkte der Tagesordnung in einem Fachausschuss des Bundesrats behandelt. Über die Empfehlungen der Ausschüsse beraten die Landesregierungen einige Tage vor der Plenarsitzung des Bundesrates und legen die Abstimmungsweise des Landes für jeden einzelnen Punkt fest. Das geschieht notwendigerweise in einem sehr zügigen Verfahren anhand von Abstimmungslisten, die von den Bundesratsreferenten der Ministerien zusammengestellt werden. Der Bundesrat ist einmal als „das Parlament der Oberregierungsräte“ bezeichnet worden; heute müsste man wohl von Regierungsdirektoren und Ministerialräten sprechen. Seine Aufgabe besteht zu einem erheblichen Teil darin, die Texte der Gesetzentwürfe und anderen Vorlagen sprachlich und fachlich zu verbessern; die Länder bringen auf diesem Wege ihre Erfahrungen und Einsichten aus der Verwaltungspraxis in die Bundesgesetzgebung ein. Das heißt, es geht zu einem großen Teil um Detailarbeit und nur ganz selten um politisch umstrittene Gegenstände. Deshalb würde ein Weisungsrecht des Parlaments aller Voraussicht nach nur in einigen wenigen Fragen zur Anwendung kommen; vielleicht würde schon die Androhung von Parlamentariern, es auszuüben, die Regierung zur Konsultation und möglichst zur Einigung mit den Kritikern veranlassen.

Damit der Landtag aber „die Spreu vom Weizen trennen“, d.h. die politisch relevanten aus der Fülle der irrelevanten Vorgänge herausuchen kann, müsste er vollständig über alle anstehenden Beratungen des Bundesrates informiert werden. Er müsste eine eigene Arbeitseinheit einrichten, die diese umfängliche Prüfung für ihn vornimmt. Diese Stelle müsste so schnell arbeiten, dass die engen Fristen des Bundesratsverfahrens eingehalten werden können. Eine Verlängerung der Fristen wäre kaum erreichbar, denn auch der Bund und die anderen Länder sind an bestimmte Fristen gebunden, und es dürfte nicht gelingen, die Entscheidungsprozesse wesentlich zu verlangsamen. Auch wenn das Weisungsrecht auf bestimmte europapolitische Angelegenheiten beschränkt würde, wäre ein großes Maß an Prüfungs- und Beratungsaufwand erforderlich. Die Europäische Union überzieht bekanntlich die Mitgliedstaaten mit einer Fülle von Regelungsentwürfen.

Nach gegenwärtigem Recht ist die Landesregierung verpflichtet, den Landtag über die Vorbereitung von Gesetzen und Staatsverträgen und über zahlreiche weitere Vorhaben frühzeitig und vollständig zu unterrichten (Art. 22 Abs. 1 Satz 1 LV). Für die Mitwirkung im Bundesrat und für die Zusammenarbeit mit dem Bund, den Ländern, anderen Staaten, zwischenstaatlichen Einrichtungen, insbesondere der Europäischen Union, sowie deren Organen gilt das Gleiche, „soweit es sich um Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung handelt“ (Art. 22 Abs. 1 Satz 2 LV). Damit hat derzeit die Landesregierung die Aufgabe, die Informationsflut aus Berlin und Brüssel zu filtern und das Wichtige rechtzeitig herauszusuchen. Diese hat also den „schwarzen Peter“. Informiert sie den Landtag nicht oder

nicht rechtzeitig, wird sie von den jeweils interessierten Abgeordneten gerügt. Umgekehrt können Regierungen gegenüber ihren externen Verhandlungspartnern an Einfluss gewinnen, wenn sie sich von ihren Parlamentsfraktionen inhaltlich eingegrenzte Verhandlungsmandate erteilen lassen

Die politische Wirkung dieser Konstellation ist offensichtlich: Die Regierung wird in wichtigen Angelegenheiten frühzeitig um die Zustimmung der sie tragenden Fraktionen zu ihrer Position werben oder diese sogleich in die Entscheidungsfindung einbeziehen. Eines förmlichen Weisungsrechts des Gesamtparlaments bedarf es dazu nicht. Sollte aber die Landesregierung in einer politisch umstrittenen Frage von der Meinung der Landtagsmehrheit abweichen, so hätte das eine Regierungskrise zur Folge. Diese wäre nicht vermeidbar; auch deshalb ist ein Weisungsrecht nicht erforderlich.

Die Richtigkeit dieser Annahme wird durch die Praxis des Landes Baden-Württemberg bestätigt. Nachdem der Landtag eine umfassende Informationspflicht und eine „Berücksichtigungspflicht“ eingeführt hatte, wurde zwar über die Verfassungskonformität dieser Neuerung diskutiert, aber nur wenig Gebrauch davon gemacht. Eine Untersuchung dazu hat ergeben, dass das Interesse im Plenum des Landtags sehr gering war. Als demotivierend wurde insbesondere empfunden, dass das Land ohnehin nur wenige konkrete Gestaltungsmöglichkeiten besaß.²⁸

3. Begrenzte Einflussmöglichkeiten des Landes

Das Land hat bei europapolitischen Entscheidungen des Bundesrates nur geringen Einfluss und kann diesen auch nicht durch Allianzen mit anderen Ländern verstärken, denn der Bundesrat selbst ist nur ein Akteur neben vielen anderen: Auf der Bundesebene sind der Bundestag und die Bundesregierung beteiligt (die Art und Weise der Zusammenarbeit ist in Art. 23 GG und den dazu ergangenen „Zusammenarbeitsgesetzen“ und neuerdings auch im „Integrationsverantwortungsgesetz“ geregelt), und der Bund ist seinerseits ein Mitgliedstaat der EU neben 27 weiteren. Es ist unwahrscheinlich, dass Entscheidungen des Bundesrates, des Bundestages oder der Europäischen Union qualitativ besser ausfallen, wenn auf der Ebene eines Landes ein weiterer Akteur in Gestalt des Landtags hinzukommt. Auch die demokratische Legitimation der europapolitischen Entscheidungen kann auf diese Weise nicht wirklich gestärkt werden.

4. Gefahr der Blockade und der Selbstbegrenzung des Landeseinflusses

Eine weisungsgebundene Landesregierung ist nicht kompromissfähig. Gerade in europapolitischen Angelegenheiten, an denen viele Personen, Gruppen und Institutionen mitwirken, ist es nötig, sich auf Kompromisse einzulassen, will man nicht aus den Beratungen ganz ausgeschlossen werden. Eine Rückkoppelung an den Landtag dürfte während laufender Verhandlungen auf der Ebene des Bundesrates oder der EU kaum in Betracht kommen; die anderen Teilnehmer würden einer Unterbrechung nicht zustimmen. Somit würde sich das Land durch Bindung an vorherige Landtagsbeschlüsse selbst blockieren.

Auch wenn der Landtag im Einzelfall bessere Argumente als die Landesregierung in den Entscheidungsprozess einführen könnte, wäre es fragwürdig, ob dadurch ein spürbarer Vorteil für die Interessen des Landes erzielt werden könnte. Möglich ist nämlich auch, dass das Landesinteresse durch zu enge Weisungen des Landtags geschädigt würde.

²⁸ Hansjörg Eisele, Landesparlamente – (kein) Auslaufmodell?, Baden-Baden 2006, S. 183 f.

5. Unvereinbarkeit mit dem parlamentarischen Regierungssystem

Wie oben zu II. 1. b) (S. 5 f.) dargelegt, ist die Einführung eines Weisungsrechts des Parlaments gegenüber der Regierung mit dem parlamentarischen Regierungssystem unvereinbar, das vom Grundgesetz vorausgesetzt wird und das kraft des Homogenitätsgebotes (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) auch für die Verfassungen der Länder gilt. Selbst wenn die verfassungsrechtliche Bindung an dieses Prinzip bestritten würde, wäre es doch aus verfassungspolitischen Gründen – nämlich um das bewährte System der checks and balances zu erhalten – geboten, der mit der Änderung erhofften Stärkung des Parlaments zu widersprechen. Abgesehen davon, ist nochmals zu betonen, dass das Landesparlament auf diese Weise nicht wirklich stärker werden kann.

6. Klarheit und Folgerichtigkeit der Verfassungsordnung

Auch ein anderes verfassungsrechtliches Argument ist hilfsweise als verfassungspolitische Empfehlung einzubringen, nämlich das Gebot der Klarheit und Folgerichtigkeit von Aufgaben- und Befugnisverschiebungen (s. oben II. 1. d) [S. 6]). Wenn Kompetenzen auf verschiedene Träger verteilt werden, sollte eine genaue Abgrenzung praktiziert und nicht versucht werden, verloren gegangene Befugnisse durch Beteiligungsrechte auf höherer Ebene zu kompensieren.

7. Speziell: Klagepflicht der Landesregierung?

Gegen die Einführung einer Klagepflicht der Landesregierung auf Beschluss des Landtages wird mit Recht auch angeführt, dass die Einführung einer solchen Verpflichtung „das Vertrauen zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit aufs Spiel setzen“ würde. Eine entsprechende Steuerung des Regierungshandelns solle eher „dem praktischen Zusammenwirken von Parlamentsmehrheit und Regierung“ überlassen bleiben.²⁹

IV. Einzelfragen einer möglichen Verfassungsergänzung

Ein *umfassendes* Weisungsrecht des Landtages gegenüber der Landesregierung wird nicht gefordert. Die Bedenken gelten aber auch den erwogenen Teillösungen, etwa einer Beschränkung auf „europapolitische Angelegenheiten“. Unproblematisch wäre die Einführung einer *Empfehlungsbefugnis* des Landtags; sie besteht ohne ausdrückliche Anerkennung bereits seit je. Auch die Pflicht der Landesregierung, Stellungnahmen des Landtags bei ihren Beratungen und ihrem Abstimmungsverhalten im Bundesrat zu „berücksichtigen“, wäre nur eine geringe Veränderung gegenüber dem jetzigen Rechtszustand; denn „Berücksichtigung“ heißt nicht Befolgung, sondern Einbeziehung in die Beratungen im Sinne einer „wohlwollenden Prüfung“. Als politische Notwendigkeit der Landesregierung ist auch diese Pflicht unumstritten.

Die weiteren abgestuften Mitwirkungsrechte des Landtags, die von verschiedener Seite vorgeschlagen worden sind, leiden an der *Unbestimmtheit* der Formulierungen. Wenn darauf abgestellt werden soll, ob durch ein Vorhaben der EU Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder „unmittelbar betroffen“ sind, oder wenn als Ausnahme von der Bindung vorausgesetzt wird, dass „erhebliche Gründe des Landesinteresses“ entgegenstehen, sind Tür und Tor

²⁹ Stellungnahme von Prof. Schmidt-Jortzig v. 6.8.2013, S. 6 (Umdruck 18/1533).

geöffnet für umständliche und zeitaufwendige Rechtsstreitigkeiten vor dem Landesverfassungsgericht und letztlich unvorhersehbare Entscheidungen. Die „maßgebliche“ Berücksichtigung der Auffassung des Landtages käme einer strikten Bindung weitgehend gleich und würde die Eigenständigkeit der Regierung „gewaltenteilungswidrig“ einschränken.³⁰

Auch die bisher vorliegenden Formulierungen zu einer *Klagepflicht* der Landesregierung sind zu unbestimmt, als dass sie effektiv zur Überwindung politischer Streitigkeiten zwischen den Verfassungsorganen beitragen könnten. So fehlt es z.B. an einer Klarstellung, *wann* „Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel“ (zwischen welchen *Beteiligten*?) vorliegen, die zur Klagepflicht führen sollen. Es fehlt an einer eindeutigen Voraussetzung, bei der statt anderer Konfliktlösungsinstrumente die Klage beim BVerfG zulässig sein soll.³¹

Der Wissenschaftliche Dienst des Landtags weist mit Recht darauf hin, dass in dem Entwurf der Piraten zu einem Art. 22a LV die Worte „wegen einer Verletzung seiner Rechte“ unpassend sind und das Anliegen des Antrags ins Leere laufen lassen.³² Durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Bundes können allenfalls Rechte des Landes, nicht aber solche des Landtags verletzt werden. Das ist keine „spitzfindige“ Auslegung, wie der Wissenschaftliche Dienst meint, sondern die Konsequenz der allgemeinen Regel, dass Bund und Land verschiedene Rechtssubjekte sind und dass das Land im Außenverhältnis zum Bund einheitlich auftreten muss. Die Vertretung der Landesinteressen erfolgt regelmäßig durch die Landesregierung. Der Vorschlag des Wissenschaftlichen Dienstes, den Art. 22a LV um die Worte „und Interessen“ zu ergänzen, räumt zwar dieses Bedenken aus, führt aber zu weiteren Unklarheiten: Welche „Interessen“ des Landtags sollen durch eine Klage der Landesregierung beim BVerfG gewahrt werden? Soll schon das Interesse an der Beteiligung als solcher ausreichen? Gerade die Frage, wie weit die Beteiligungsbefugnis des Landtags reicht, ist ja umstritten.

V. Ergebnis

Es wäre mit dem Grundgesetz nicht vereinbar, dem Landtag Weisungsrechte gegenüber der Landesregierung einzuräumen. Bedenklich wäre (schon wegen der Unklarheit der Tatbestandsvoraussetzungen) auch die Einführung einer Verpflichtung der Landesregierung, zur Wahrung von Rechten des Landtags Klage vor dem Bundesverfassungsgericht zu erheben.

Diesen Vorhaben ist aber auch verfassungspolitisch entschieden zu widersprechen. Entgegen der damit verfolgten Absicht könnten sie die Position des Landes im Außenverhältnis zum Bund und zur Europäischen Union nicht stärken. Auch eine damit u.U. verbundene Machtverschiebung zwischen Landtag und Landesregierung würde an der bundesweiten Entwicklung nichts ändern. Die Notwendigkeit, Kompromisse zu schließen, ist im Bundesstaat und erst recht im europäischen Mehrebenensystem unumgänglich.

³⁰ Michael Sachs, VVDStRL 58, 1999, S. 75 (s. a.oben Fn. 5) weist darauf hin, dass die Regelung in Art. 23 Abs. 5 Satz 2 GG als Vorbild ungeeignet ist, weil er „das völlig anders geartete Verhältnis zwischen Bundesregierung und föderalem Mitwirkungsorgan betrifft“.

³¹ Bedenken in dieser Richtung schon in dem Kurzgutachten des Wissenschaftlichen Dienstes v. 19.3.2012, S. 2.

³² Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes v. 6.8.2013, S. 7 (Umdruck 18/1534).

Eine strikte Bindung der Landesregierung an Vorgaben des Landtags würde die Gefahr begründen, dass Landesinteressen gefährdet werden, ja dass das Land sich aus wichtigen Beratungen selbst ausschließt.

Die mit der Änderung verbundene Schwächung der Landesregierung würde im Gegenzug – vermittelt durch Medien und öffentliche Meinung und letztlich durch die folgenden Wahlen – auch die Parlamentsmehrheit schwächen, die sie verursacht. Auch diese Folgen gilt es zu bedenken.