

Goethe-Universität Frankfurt am Main
Postfach 11 19 32, D-60054 Frankfurt am Main

**Prof. Dr. Ute Sacksofsky, M.P.A.
(Harvard)**

Fachbereich Rechtswissenschaft
Institut für öffentliches Recht

Telefon +49 (0 69) 7 98 - 3 42 85
Telefax +49 (0 69) 7 98 - 3 45 13
E-Mail Sacksofsky@jur.uni-frankfurt.de
Sekretariat.Sacksofsky@jur.uni-frankfurt.de
www.jura.uni-frankfurt.de/sacksofsky/

8. Januar 2014

Stellungnahme
für den Sonderausschuss Verfassungsreform des
Schleswig-Holsteinischen Landtags
zu den unter dem 31. Oktober 2013 unterbreiteten Fragen
zur Stärkung des Parlaments im Europäischen Mehrebenensystem

I. Pflicht der Landesregierung zur Klage vor dem Bundesverfassungsgericht

Vorgeschlagen wird eine Pflicht der Landesregierung, auf Verlangen des Landtages Klage vor dem Bundesverfassungsgericht zu erheben. Dazu soll in drei Schritten Stellung genommen werden.

1. Rechtliche Zulässigkeit

Bei der Beurteilung der rechtlichen Zulässigkeit einer solchen Verfassungsänderung sind die Ebenen des Landes(verfassungs)rechts und des Bundesrechts auseinanderzuhalten.

a) Auf der *landesrechtlichen* Ebene gibt es keinen Grund, an der Zulässigkeit der vorgeschlagenen Verfassungsänderung zu zweifeln. Auch Brosius-Gersdorf, die die Zu-

lässigkeit einer solchen Regelung in ihrer Stellungnahme vom 4.8.2013 grundsätzlich bezweifelt, stützt ihre Bedenken allein auf bundesrechtliche Argumente.

b) *Bundesrechtlich* geht es um die Vereinbarkeit der vorgeschlagenen Regelung mit Normen des Grundgesetzes. Die - etwa von Brosius-Gersdorf vorgetragene – Bedenken gegen die Zulässigkeit der Verfassungsänderung stützen sich dabei auf zwei Gesichtspunkte.

aa) Zum einen wird aus dem Wortlaut und der Systematik des Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 und 3 GG abgeleitet, dass diese Vorschriften auch einen materiellen Einfluss des Landtags ausschließen.¹ Brosius-Gersdorf führt aus, dass die Landesregierung bei der abstrakten Normenkontrolle selbst Zweifel an der Gültigkeit der angezweifelten Norm haben müsse; entsprechend müsse die Meinungsverschiedenheit beim Bund-Länder-Streit auch von der Landesregierung getragen werden. Diese Argumentation trägt im Ergebnis nicht. Denn die Antragsberechtigung ist allein formal zu verstehen. Das Grundgesetz weist in einer ganzen Reihe von Verfahrensarten allein der Landesregierung, nicht aber der Volksvertretung eines Landes die Antragsberechtigung zu. Dazu gehören insbesondere die abstrakte Normenkontrolle und der Bund-Länder-Streit. Selbstverständlich ist es dem Landesgesetzgeber nicht möglich, die Antragsberechtigung nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 und 3 GG formal zu erweitern; dies wird durch die Verfassungsänderung ja auch nicht beabsichtigt. Auf die Frage, wie eine Willensbildung innerhalb eines Landes erfolgt, nimmt das Grundgesetz keinen Einfluss. Dies gilt auch für die Entscheidung über eine Klageerhebung. Die Verfassungsräume von Bund und Ländern sind grundsätzlich getrennt, so dass das Grundgesetz auf die Willensbildung im Land kaum (dazu sogleich) Einfluss nimmt.

Ein solches Verständnis, das die Antragsberechtigung allein formal versteht, entspricht auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Dieses hält einen landesverfassungsrechtlichen Organstreit zur Erzwingung einer Klage für prinzipiell möglich² und sieht den Zweck des § 68 BVerfGG vor allem darin, die Vertretung des

¹ Stellungnahme vom 4.8.2013, S. 19 f.

² BVerfGE 129, 108, 117.

Verbandes als eine einheitliche sicherzustellen, so dass es nicht zu einer Konkurrenz von Anträgen unterschiedlicher Organe kommen kann.³

bb) Zum zweiten werden Zweifel an der Vereinbarkeit der geplanten Regelung mit dem Grundgesetz aus der Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 S. 1 iVm Art. 20 Abs. 2 und 3 GG abgeleitet. Es liege ein Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip vor, wenn die Landesregierung gegen ihre Überzeugung „indienstgenommen“ würde.⁴ Diese Argumentation trifft nicht. Das Gewaltenteilungsprinzip des Grundgesetzes sieht keine strikte Gewaltentrennung vor, sondern regelt in vielen Fällen eine Verschränkung der Gewalten. Angesichts der herausgehobenen Stellung der Parlamente in der Demokratie ist der Rückgriff auf das Gewaltenteilungsprinzip zum Schutz der Exekutive allenfalls im Hinblick auf einen eng bemessenen exekutiven Kernbereich möglich. Dies gilt zumal, wenn es nicht um die Auslegung des Art. 20 Abs. 2 und 3 GG selbst geht, sondern das Rechtsstaatsprinzip nur vermittelt über die Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG zum Tragen kommt. Art. 28 Abs. 1 GG verlangt nur die Einhaltung der „Grundsätze“ des Rechtsstaatsprinzips und ist insoweit parallel zur Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG auszulegen. Damit gewährleistet die Homogenitätsklausel nur einen Mindeststandard. Die Annahme, dass zum Kern des Gewaltenteilungsgrundsatzes als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips die Entscheidungsbefugnis über eine Klageerhebung gehört, ist fernliegend.

Im Ergebnis ist daher die geplante Verfassungsänderung uneingeschränkt rechtlich zulässig.

2. Verfassungspolitische Beurteilung

Verfassungspolitisch ist die angestrebte Änderung uneingeschränkt zu begrüßen. Das – gerade den Schleswig-Holsteinischen Landtag betreffende – Verfahren gegen die Schuldenbremse 2011 hat gezeigt,⁵ dass hier eine Rechtsschutzlücke besteht;

³ BVerfGE 129, 108, 122.

⁴ Stellungnahme Brosius-Gersdorf vom 4.8.2013, S. 20.

⁵ BVerfGE 129, 108.

das Bundesverfassungsgericht hat den Antrag des Landtages als unzulässig verworfen.

Auch der Sache nach ist die vorgeschlagene Änderung richtig. Gerade bei der abstrakten Normenkontrolle und – gelegentlich auch im Bund-Länder-Streit – geht es um die Wahrung der Rechte des Landes gegenüber dem Bund. Die Einschätzung, ob und inwieweit Landesinteressen durch bundesrechtliche Regelungen tangiert sind, kann zwischen Landesregierung und Landtag differieren. Angesichts der Stellung des Landtages als „oberstem Organ der politischen Willensbildung“ (Art. 10 LV SH) ist es angemessen, dem Landtag den Zugriff auf die Entscheidung zu ermöglichen, wann Rechte des Landes so gravierend beeinträchtigt werden, dass eine Klageerhebung erforderlich ist. Dies gilt zumal, als häufig – gerade bei der abstrakten Normenkontrolle – Gesetzgebungskompetenzen unmittelbar betroffen sind.

3. Zur Formulierung im Einzelnen

Die aktualisierte Fassung des Art. 22a LV SH (neu) lautet:

„Die Landesregierung ist verpflichtet, beim Bundesverfassungsgericht für das Land Klage gegen eine Maßnahme oder Unterlassung des Bundes zu erheben, wenn der Landtag dies zur Wahrung seiner Rechte verlangt.“

Diese Fassung ist grundsätzlich zu begrüßen, da sie eine Verbesserung der früheren Fassung darstellt. Die bisherige Fassung, die auf eine „Verletzung seiner Rechte durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Bundes“ abstellte, war problematisch, da möglicherweise hätte argumentiert werden können, dass eine Rechtsverletzung ausscheidet, weil den Bund keine Pflichten gegenüber dem *Landtag* eines Landes, sondern nur gegenüber dem *Land* als solchem treffen.

Ich schlage vor, auf den Passus „zur Wahrung seiner Rechte“ zu verzichten. Er bringt keinen zusätzlichen Klarstellungsgewinn: Zumeist wird es um (potentielle) Gesetzgebungstätigkeit gehen, so dass die Voraussetzung ohnehin erfüllt ist. Doch geht es bei dem Passus darüber hinaus um die Frage, welche Funktion die Möglichkeit zur Verpflichtung der Landesregierung zur Klageerhebung verfolgt. Behält man ihn bei, ist

der Landtag darauf beschränkt, seine eigenen Rechte wahren, richtigerweise sollte jedoch dem Landtag ermöglicht werden, eine Entscheidung darüber zu treffen, ab wann ein Eingriff in Rechtspositionen des Landes so gravierend ist, dass eine Klage zur Durchsetzung dieser Rechte vor dem Bundesverfassungsgericht erhoben werden sollte. Wegen der Bedeutung des Parlaments für die politische Willensbildung ist es angemessen, dem Landtag insoweit ein Zugriffsrecht zu ermöglichen, ohne dass es darauf ankäme, ob er damit seine eigenen Rechte „wahrt“.

II. Zur Rolle des Landtags beim Abschluss von Staatsverträgen

Im Hinblick auf die vorgeschlagenen Regelungen zur Stärkung der Stellung des Parlaments beim Abschluss von Staatsverträgen hat der Ausschuss eine Reihe detaillierter Fragen gestellt, die vor allem darauf zielen, ob sich „Staatsverträge nach der Intensität ihrer Einwirkung auf Rechte des Parlaments differenzieren“ lassen.

Eine solche Abstufung ist außerordentlich schwierig, wenn nicht unmöglich. Die Gesetzgebungszuständigkeit des Landtages lässt sich kaum trennscharf in wichtige und weniger wichtige Gebiete aufteilen – immer geht es bei der Gesetzgebung um die grundlegend gleiche Kompetenz und Tätigkeit. Es ist zumeist – vielleicht sogar immer – eine eminent politische Einschätzung, ob ein bestimmter Gegenstand zum jeweiligen Zeitpunkt und im jeweiligen Kontext von Bedeutung ist. Die Regelungen zur Beteiligung des Parlamentes sollten daher so gestaltet sein, dass sie prinzipiell für alle Staatsverträge gelten.

Die Regelungen sollten so flexibel gehalten werden, dass die Staatsverträge, die – nach übereinstimmender Einschätzung von Landtag und Landesregierung – geringere Bedeutung haben, nicht unnötig Ressourcen des Landtages beanspruchen. Frühzeitige Unterrichts- und Informationspflichten sind sinnvoll; durch eine rechtzeitige Unterrichtung des Landtags können etwaige Bedenken frühzeitig zur Kenntnis der Landesregierung gebracht werden, so dass die Regierung die politischen Risiken einer Ablehnung des Landtages einkalkulieren kann und muss. Hingegen überzeugt nicht, die Aufnahme von Vertragsverhandlungen jeweils von einer (vorherigen) Zustimmung des Landtages abhängig zu machen.

Eine solche grundsätzliche Verpflichtung der Landesregierung zu Unterrichtung und Information des Landtages ließe sich verfassungsrechtlich normieren. Dennoch scheint es mir ausreichend, solche Regelungen unterhalb der Verfassung anzusiedeln.

Die Forderung nach einer Festlegung „verbindlicher Verhandlungsrichtlinien“ durch den Landtag ist aus prinzipiellen verfassungspolitischen Gründen abzulehnen. Es ist generell für Verhandlungen wichtig, dass die Gegenseite, mit der verhandelt wird, nicht genau erfährt, was die „bottom line“ ist. Dies kann sonst zum Schaden für das Land führen, indem Zugeständnisse abverlangt werden, die sonst möglicherweise nicht erforderlich gewesen wären, oder indem – umgekehrt – denkbare Kompromisse ausgeschlossen werden, die eigentlich möglich gewesen wären. Dem Landtag bleibt immer der Hebel einer Versagung der Zustimmung nach Art. 30 Abs. 2 S. 2 LV SH.

III. Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen

Der Vorschlag zur Schaffung eines neuen Art. 30 Abs. 4 LV SH lautet:

„Über die Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen des Bundes auf Gebieten der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Landes entscheidet der Landtag.“

Dieser Vorschlag ist überflüssig, da das Grundgesetz kein Zustimmungserfordernis von Ländern beim Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen kennt: Art. 59 Abs. 2 GG sieht allein eine Beteiligung der für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften vor und Art. 32 Abs. 2 GG regelt allein Anhörungsrecht der betroffenen Länder.

gez. Ute Sacksofsky