



Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

Herrn  
Vorsitzenden des Innen- und Rechtsausschusses  
Thomas Rother, MdL

im Hause

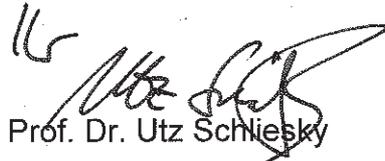
Kiel, 16. April 2012

**Stellungnahme zu dem Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes  
Schleswig-Holstein, LT-Drs 17/2359**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Gelegenheit, zu dem o.g. Gesetzentwurf eine Stellungnahme abgeben zu dürfen, danke ich Ihnen. Leider ist mir am 18. April um 12.00 Uhr eine Teilnahme an der Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses nicht möglich, da ich zeitgleich in Vertretung des Präsidenten und gemeinsam mit dem Vorsitzenden des Europaausschusses sowie der Vertretung der EU-Kommission der Bundesrepublik Deutschland eine Veranstaltung zu der Strategie „Europa 2020“ im Landeshaus durchführe. Gegen 17.30 Uhr oder zu anderen Terminen stehe ich selbstverständlich gerne auch für eine mündliche Auskunft zur Verfügung. Ihrem Wunsch entsprechend darf ich aber einige wesentliche Gedanken zu dem Gesetzentwurf schriftlich übermitteln.

Mit freundlichen Grüßen

  
Prof. Dr. Utz Schliesky

**Prof. Dr. Utz Schliesky**

Direktor des  
Schleswig-Holsteinischen Landtages



**Stellungnahme  
zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen von  
SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und des SSW  
zu einem Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein  
(LT-Drs 17/2359)**

Das Vorhaben, dem Schleswig-Holsteinischen Landtag in der Landesverfassung Schleswig-Holstein ausdrücklich die Möglichkeit zur Wahrung und Durchsetzung eigener Rechte auch im Klagewege einzuräumen, ist zu begrüßen. Denn die Rechtsschutzlücke im bundesstaatlichen Verfassungsgefüge ist nochmals mit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 19. August 2011 (2 BvG 1/10), mit dem eine Antragsberechtigung des Landtags und des Landtagspräsidenten für das Land Schleswig-Holstein im Verfahren des Bund-Länder-Streits gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG verneint wurde, nochmals sehr deutlich geworden. Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Beschluss auch deutlich gemacht, dass Abhilfe zugunsten des Landtags nicht durch Auslegung des Bundesrechts, sondern nur im interorganschäftlichen Verhältnis zwischen Landtag und Landesregierung zu schaffen sei. Auch die im Rahmen der ersten Lesung des vorliegenden Gesetzentwurfs erörterte Möglichkeit, § 68 BVerfGG dahingehend zu ändern, dass auch die Landtage eine Antragsberechtigung erhalten, ist zwar ein theoretisch denkbarer Weg für den Bund-Länder-Streit, doch ist er politisch nicht von den Verfassungsorganen in Schleswig-Holstein selbst gestaltbar, sondern von der Änderung eines Bundesgesetzes abhängig, an der momentan keinerlei Interesse auf Bundesebene absehbar ist. Für das Anliegen des vorliegenden Gesetzentwurfs der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und des SSW, eine entsprechende Wehrfähigkeit des Landtages auch bei abstrakten Normenkontrollen gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG (s. Art. 23a lit. a) des Entwurfs), wäre mit einer einfachen Gesetzesänderung auf Bundesebene ohnehin nicht erreichbar, da in Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG die antragsberechtigten Verfassungsorgane explizit in der Verfassung

festgeschrieben sind. Wollte man dem Anliegen des vorliegenden Gesetzentwurfs daher auf Bundesebene Rechnung tragen, so müsste das Grundgesetz geändert werden; insoweit ist der Verweis auf § 68 BVerfGG keine gleich geeignete Maßnahme zur Erreichung des mit dem Gesetzentwurf verfolgten Ziels.

Für das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Begehren, die Rolle des Landtags im europäisch-nationalstaatlichen Verfassungsverbund zu sichern, ist nicht nur aus Sicht des Länderparlamentarismus unterstützens- und begrüßenswert, sondern vor allem zur Wahrung der Bedeutung des einzigen unmittelbar von den Bürgerinnen und Bürgern des Landes Schleswig-Holstein unmittelbar demokratisch legitimierten Verfassungsorgans erforderlich. Denn in den vergangenen Jahren haben die bedeutsamen Weiterentwicklungen der Europäischen Union sowie die Föderalismusreformen I und II das Machtgefüge zwischen den verschiedenen Verfassungsorganen erheblich verändert und dabei gerade die Rolle der Landtage – nicht zuletzt im Kontext der nationalen und europäischen Haushaltspolitik – erheblich geschwächt, ohne dass den Landtagen auch nur eine eigene Klagemöglichkeit hinsichtlich der Entleerung ihrer eigenen Rechtspositionen zur Verfügung stünde. Insoweit gehen auch Vergleiche zu einer frühen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 8, 104 ff.) fehl, da es hier zum einen um ein *im Grundgesetz* verankertes Weisungsrecht der Landesparlamente hinsichtlich der Stimmabgabe im Bundesrat, noch dazu im Kontext einer Volksbefragung, ging und zum anderen heute eine gänzlich andere Verfassungssituation als seinerzeit vorzufinden ist. Das das Bundesverfassungsgericht in dem eingangszitierten Beschluss (2 BvG 1/10) ausdrücklich auf die Möglichkeit des Landtages verweist, die Landesregierung ggf. vor dem Landesverfassungsgericht zur Antragstellung zu verpflichten, sind verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich des „Ob“ einer auch durch Weisung zu erreichenden Klageerhebung nicht ersichtlich.

So nachdrücklich das „Ob“ der angestrebten Verfassungsergänzung m.E. Beifall verdient, so löst doch das „Wie“ des konkreten Gesetzgebungsvorschlags noch Bedenken aus, die hier in Kurzform skizziert seien:

### **1. Überschrift:**

Die vorgesehene amtliche Überschrift „Weisungsrecht des Landtages gegenüber der Landesregierung“ führt ein wenig in die Irre, zumal mit dem Parallel-Gesetzentwurf (LT-Drs 17/2358) ein weiteres Weisungsrecht in Art. 30 LV SH vor-

gesehen wird. Der eigentliche Zweck der hier vorgeschlagenen Regelung liegt bei näherem Hinsehen nicht in einem abstrakten Weisungsrecht, sondern letztlich in der Möglichkeit, dem Landtag den Weg vor das Bundesverfassungsgericht zu eröffnen. Schon in der Überschrift bleibt die Reichweite des Instruments unklar, ebenso das Verhältnis zu dem geplanten Artikel 30 Abs. 3 LV SH.

## 2. Inhalt

Wird schon aus der Überschrift die Reichweite des geplanten Instruments nicht deutlich, so liegt hierin vor allem auch der entscheidende inhaltliche Kritikpunkt. Art. 23 a LV-Entwurf ist weniger ein „Weisungsrecht“ als vielmehr eine Regelung für eine vermittelte Klagerhebung des Landtages, wie die textliche Inbezugnahme von Art. 93 Abs. 1 Nr. 2, 3 GG hier auch verdeutlicht. In ihrer jetzigen Fassung enthält die Norm aber keinen Anhaltspunkt, in welchen Konstellationen die Bindung der Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags gelten soll. Mit gutem Willen kann man Art. 23 a **Satz 1** LV-Entwurf so verstehen, dass die Stellungnahmen des Landtages in Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht verbindlich sein sollen, an denen die Landesregierung beteiligt ist. Dann wäre **Satz 2** weiter so zu verstehen, dass mithilfe dieser Bindungswirkung auch eine Klagerhebung zugunsten des Landtages durch die Landesregierung initiiert werden kann. Zwingend ist eine solche Deutung allerdings keineswegs. Vielmehr ist auch eine Deutung möglich, dass angesichts des Satzes 2, der ausdrücklich für die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts gelten soll, die Konstellationen des Satzes 1 im Dunkeln bleiben. Soll die Vorschrift auch das Verhalten der Landesregierung im Bundesrat umfassen? Dann wäre das Weisungsrecht – gerade im Hinblick auf die Gesetzgebung des Bundes und deren finanzielle Auswirkungen etc. – zu vage und mit der Inbezugnahme von Verfahrensarten vor dem Bundesverfassungsgericht zu eng. Da Satz 1 – wie hier nur angedeutet – verschiedenste Deutungen zulässt, ist die Bestimmtheit dieser Verfassungsnorm problematisch. Eine derartige Unbestimmtheit würde die Prägekraft der an sich gewollten Verfassungsnorm aber erheblich schwächen.

Eine nur politisch zu beantwortende Frage ist, inwieweit die inhaltliche Beschränkung des Weisungsrecht bzw. der Bindungswirkung von Stellungnahmen des Landtags für die Landesregierung gewollt ist, da die mit der abstrakten Normenkontrolle und dem Bund-Länder-Streit in Bezug genommenen Verfahrensarten vor

dem Bundesverfassungsgericht nicht unbedingt alle Konstellationen abdecken, in denen eine Verletzung der Rechte des Landtages in Rede stehen kann.

### **3. Abgrenzung zu Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht:**

Mit der Unklarheit von Art. 23a S. 1 LV-Entwurf sind auch Abgrenzungsprobleme zu möglichen Verfahren zwischen Landtag und Landesregierung gem. Art. 44 Abs. 2 LV SH verbunden. Insbesondere das Verhältnis zwischen einer verbindlichen Stellungnahme und einem möglichen, inhaltlich identischen Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht bleibt unklar.

### **4. Formulierung**

Die inhaltliche Unklarheit von Satz 1 wird an unscharfen oder unklaren Formulierungen deutlich. So orientiert sich der Entwurf zwar erkennbar in Art. 93 Abs. 1 Nr. 2, Nr. 3 GG, doch wird – bewusst oder unbewusst – von diesem Wortlaut abgewichen. So erschließt sich nicht, was „Meinungsverschiedenheiten über Zweifel“ sein sollen. Das Grundgesetz spricht in Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 von „Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche und sachliche Vereinbarkeit von Bundesrecht oder Landesrecht mit diesem Grundgesetz“, und Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG spricht beim Bund-Länder-Streit nur von „Meinungsverschiedenheiten über Rechte und Pflichten des Bundes und der Länder (...)“. Der guten Ordnung halber sei darauf hingewiesen, dass es in Art. 23a lit. a) LV-Entwurf „Zweifel“ anstatt „Zweifeln“ heißen müsste.

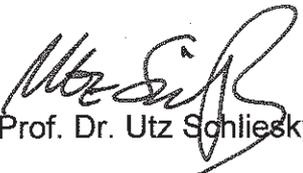
### **5. Systematik**

Auch die systematische Einordnung des neuen Instituts als „Art. 23a“ in die Landesverfassung begegnet Bedenken. Die hier gewollte Regelung beinhaltet Organrechte des Landtags in seiner Gesamtheit und wäre daher zutreffend im Kontext bzw. unmittelbar nach Artikel 22 LV SH einzuordnen. Art. 23 LV SH hingegen regelt Rechte der bzw. des einzelnen Abgeordneten, und auch der dann folgende Art. 24 LV SH regelt mit Indemnität, Immunität und Zeugnisverweigerungsrecht Abgeordnetenrechte.

So sehr das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Anliegen Unterstützung verdient, so sorgfältig sollte doch der Gesetzentwurf noch einmal überarbeitet werden. Der Vollständigkeit halber sei zudem noch einmal auf den Vorschlag hingewiesen, den der Unterzeichner dem Ältestenrat des Schleswig-Holsteinischen Landtages unterbreitet hat. Dieser Vorschlag sieht für die hier in Rede stehende Problematik einen neuen Art. 22a LV SH vor, der lautet:

**„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. Eine derartige Vorschrift würde hinsichtlich der möglichen Streitmaterien die nötige Offenheit und zugleich die rechtliche Klarheit bieten, da auf das auch im Verfassungsrecht bekannte Institut der Prozessstandschaft zurückgegriffen wird. 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.

  
Prof. Dr. Utz Schliesky