



seit 1558

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/2042

Friedrich-Schiller-Universität Jena

Friedrich-Schiller-Universität Jena · Postfach · D-07737 Jena

Herrn
Dr. Marcus Hahn-Lorber
Schleswig-Holsteinischer Landtag
Postfach 71 21
24171 Kiel

Rechtswissenschaftliche Fakultät

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
Europarecht und Völkerrecht

Prof. Dr. Matthias Ruffert

Richter am ThürVerfGH
und am ThürOVG (im Nebenamt)

Carl-Zeiß-Str. 3
D-07743 Jena

Telefon: +49 (0)3641 942200
Telefax: +49 (0)3641 942202

E-Mail: m.ruffert@recht.uni-jena.de

24. Oktober 2013

**Reform der Landesverfassung
Stärkung des Parlaments im Europäischen Mehrebenensystem
Ihr Schreiben vom 24. September 2013**

Sehr geehrter Herr Dr. Hahn-Lorber,

für Ihr Schreiben vom 24. September 2013 sowie für Ihr Verständnis mit der Verzögerung danke ich Ihnen nochmals sehr herzlich. Wie telefonisch besprochen nehme ich zu den beiden ausgewählten Fragen wie folgt Stellung:

Frage 2

Die Mitwirkungsmöglichkeit des Schleswig-Holsteinischen Landtags bei der Zustimmung zu Staatsverträgen lässt sich ausdehnen. Sie ist in Art. 30 Abs. 2 S. 2 der Landesverfassung gegenwärtig stark an Art. 59 Abs. 2 GG angelehnt. Die Mehrzahl der anderen Landesverfassungen sieht ein Zustimmungsrecht jedoch für sämtliche Staatsverträge vor¹, also auch für solche, die weder Gegenstände der Gesetzgebung betreffen noch zu ihrer Durchführung eines Gesetzes bedürfen. Ob sich dadurch für eine signifikante Anzahl von Staatsverträgen eine Änderung ergibt, erscheint allerdings fraglich. Die Zustimmung muss vor Vertragschluss erfolgen.²

¹ Art. 50 S. 2 BWVerf; Art. 72 Abs. 2 BayVerf; Art. 50 Abs. 1 S. 4 BlnVerf; Art. 103 Abs. 2 HessVerf; Art. 66 S. 1 NRWVerf; Art. 101 S. 2 RhPfVerf; Art. 95 Abs. 2 S. 1 SaarVerf; Art. 65 Abs. 2 SächsVerf; Art. 69 Abs. 2 VerflSA; Art. 77 ThürVerf.

² Vgl. Ruffert, in: Linck u.a. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 78, Rn. 8.

Frage 3

Die Einführung eines Weisungsrechts des Landtags gegenüber der Landesregierung bei Abstimmungen im Bundesrat begegnet erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Diese Bedenken resultieren weniger aus dem schleswig-holsteinischen Landesverfassungsrecht. Eine Änderung der Landesverfassung würde eine Verschiebung in den Befugnissen der beiden Organe bewirken, nicht jedoch einen „Eingriff in die verfassungsrechtliche Stellung der Landesregierung“, wie es die Fragestellung formuliert.

Jedoch ist ein solches Weisungsrecht mit Art. 51 Abs. 1 GG nicht vereinbar.³ Der Bundesrat ist ein Bundesorgan „aus Mitgliedern der Regierungen der Länder“. Die Entscheidungsfindung im Bundesrat ist insoweit bundesverfassungsrechtlich vorgezeichnet, als der Bundesrat als Organ der Länderexekutiven konzipiert ist. Aus dieser Vorgabe können die Länder auch nicht im Rahmen ihrer Verfassungsautonomie ausscheren, weil es ihnen in diesem Punkt an einem autonomen Gestaltungsspielraum fehlt. Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zur Landesautonomie in Fragen der Abstimmung im Bundestag beziehen sich nur auf das Innenverhältnis in der Landesregierung.⁴ Hält man eine stärkere Einbindung der Landtage für wünschenswert, bedarf es einer Änderung des Grundgesetzes.⁵ Es bestehen Zweifel, ob die entsprechende Regelung in Baden-Württemberg⁶ bei einer Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht Bestand hätte. Anders als es die Gesetzesbegründung zur baden-württembergischen Regelung ausführt,⁷ geht es nicht lediglich um das landesverfassungsrechtlich determinierte Innenverhältnis, wenn sich die Bundesratsvertreter als Teil eines Bundesorgans nach außen (zum Landtag hin) bezogen auf ihr Abstimmungsverhalten binden. Möglich bleibt allein eine politische Bindung mit allen entsprechenden Folgen.⁸

³ Ausgehend von BVerfGE 8, 104 (120): *Korioth*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG II, 6. Aufl. 2010, Rn. 25 m.w.N. zur älteren Literatur in Fn. 27 ff.; *Herzog*, Zusammensetzung und Verfahren des Bundesrates, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 3. Aufl. 2005, § 59, Rn. 10; *Linck*, Zur Einflußnahme der Landesparlamente auf die Landesregierungen in Bundesratsangelegenheiten, DVBl. 1974, 861 (862 f.); *Scholz*, Landesparlamente und Bundesrat, FS Carstens, 1984, 831; sowie *Ruffert* (Fn. 2), Landesverfassung und Europarecht, Rn. 27, m.w.N. zur älteren Literatur in Fn. 56.

⁴ BVerfGE 106, 311 (LS 3 und S. 334).

⁵ Entsprechend dem in der Stellungnahme von Prof. Dr. *Utz Schliesky*, Umdruck 18/1604, S. 4, zitierten Entwurf.

⁶ Art. 34a Abs. 2 VerfBW, neu gefasst durch Gesetz vom 7.2.2011 (GBl. S. 46).

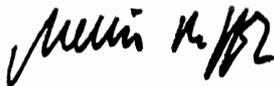
⁷ LT B.-W. Drs. 14/7338, S. 5. Ähnlich in der Sache schon *Stern*, Staatsrecht II, 1980, § 27 III 2 b ß (unmittelbar im Anschluss an die Passage zur in BVerfGE 106, 311 abgelehnten Stimmführerschaft des Ministerpräsidenten).

⁸ Plastisch *Herzog* (Fn. 3), Fn. 12: „Andererseits verbietet es das Bundesverfassungsrecht selbstverständlich nicht, daß ein Landesparlament seine Landesregierung oder einzelne ihrer Mitglieder gerade wegen ihres Abstimmungsverhaltens im Bundesrat stürzt.“

Nur auf den ersten Blick entsteht durch diese Auslegung eine Diskrepanz zur seit dem Lissabon-Urteil gesteigerten Beteiligung des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union. Nur in Ausnahmefällen der – nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts – Vertragsänderung oder vertragsänderungsähnlichen Situation bedarf die Bundesregierung einer Ermächtigung durch Bundesgesetz oder Bundestagsbeschluss, um im (Europäischen) Rat entsprechend abstimmen zu können⁹. Für das „Tagesgeschäft“ der Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union bleibt auch der neue § 8 Abs. 2 S. 1 EuZBBG dabei, dass die Stellungnahme des Bundestages bei den Verhandlungen „zugrunde zu legen“ ist, was in Konformität mit Art. 23 Abs. 3 S. 2 GG nicht über eine Berücksichtigungspflicht hinausgeht. Überdies müssen die Freiräume zur Gestaltung der mitgliedstaatlichen Mitwirkung in den Organen Rat und Europäischer Rat weiter sein als im Bundesstaat Bundesrepublik Deutschland, weil der EU eben diese Bundesstaatsqualität fehlt. Schließlich sind die mitgliedstaatlichen Parlamente in das Demokratiekonzept des EUV integriert – s. Art. 10 Abs. 2 UAbs. 2, 12 EUV, die Landtage jedoch im Grundgesetz nur in anderem Kontext erwähnt (Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG).¹⁰

Für Rückfragen stehe ich gern zur Verfügung und verbleibe

mit den besten Grüßen, auch an Herrn Prof. Schliesky



⁹ S. die Regelungen in §§ 2 ff. IntVG auf der Grundlage von BVerfGE 123, 267 (432 ff.).

¹⁰ Die Landtage finden auch im Lissabon-Urteil keine Erwähnung.