



Professor Dr. Edzard Schmidt-Jortzig

Juristisches Seminar der Universität Kiel · D-24098 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/2243



Hausanschrift:

Leibnizstraße 6 · D-24118 Kiel

(0431) 880-3545

Telefax: (0431) 803471

e-mail: esjot@web.de

www.uni-kiel.de/oeffrecht/schmidt-jortzig

Kiel, den 11.11.2013

Stellungnahme

zu den unter dem 31. Oktober 2013 unterbreiteten Fragestellungen des
Sonderausschusses „Verfassungsreform“ des Schleswig-Holsteinischen Landtags

I. Pflicht der Landesregierung zur Klageerhebung vor dem BVerfG

Zur grundsätzlichen Machbarkeit einer verfassungsklagebezogenen Regierungsfestlegung habe ich schon in meiner Stellungnahme vom 17.7.2013 (LT-Umdruck 18/1533) unter 6. ausgeführt, dass man ihr trotz vorhandener Bedenken in der Literatur wohl beipflichten könne. Skepsis ergibt sich allein aus der bundesverfassungsrechtlichen Perspektive, dass die in Art. 93 Abs. 1 Nrn. 2, 3 und 4 GG sowie Art. 18 und 126 GG festgelegte Klagebefugnis einer Landesregierung landesrechtlich nicht konditioniert oder relativiert werden darf. Diese Zweifel berücksichtigen aber nicht die quasi „mitgebrachten“, landesverfassungsrechtlichen Eingebundenheiten bzw. Einbindbarkeiten einer Landesregierung. Insoweit scheint mir also eine Vorschrift wie die nun vorgeschlagene juristisch durchaus zulässig.

Ob sie allerdings verfassungspolitisch sinnvoll oder empfehlenswert ist, dagegen mag es Bedenken geben. Ich habe sie ebenfalls schon in der Stellungnahme vom 17.7. d. J. deutlich gemacht.

II. Abhängigkeit gouvernementaler Vertragskompetenz von Landtagszustimmung

Bei der grundsätzlichen Zuständigkeit des/der Ministerpräsidenten/in zu Aushandlung und Abschluss von Staatsverträgen nach Art. 30 Abs. 1 Satz 1 LV soll es ja bleiben. Politisch ist es dann auch allemal möglich, vom Landtag aus zur Gestaltung der Verträge bestimmte Wünsche zu äußern, die zu erfüllen, für die Regierung dann zwar nicht pflichtig, wohl aber – um der Übereinstimmung mit der Parlamentsmehrheit willen – empfehlenswert war. Erneut geht es also darum, jetzt einen politischen Mechanismus eventuell zur verfassungsrechtlichen Notwendigkeit zu machen.

Dass man hierfür Staatsverträge „nach der Intensität ihrer Einwirkung auf Rechte des Parlaments differenzieren“ kann, steht m. E. außer Frage. Ob daran allerdings auch unterschiedliche Einwirkungsmöglichkeiten auf die Aushandlung entsprechender Verträge geknüpft werden sollte, erscheint mit zweifelhaft. Denn stets hat ja ohnehin der Landtag konstitutiv mitzuwirken (Art. 30 Abs. 2 Satz 2 LV) und vermag seine voraussichtlichen Bedenken gegen bestimmte potentielle Regelungen auch de constitutione lata bereits der Regierung zu signalisieren. Eine kluge Regierung wird bei heiklen Verhandlungsgegenständen auch stets Wege finden, absehbare Differenzen frühzeitig zu berücksichtigen und kritische Positionen schon verfahrensmäßig mit einzubinden.

Die überragende Rechtsstellung des Landtags im Verfassungssystem Schleswig-Holsteins ergibt sich unmissverständlich aus Art. 10 Abs. 1 LV. Er ist das „oberste Organ der politischen Willensbildung“ im Lande. Seine Wahlfunktion, Gesetzgebungsfunktion und Kontrollfunktion werden umfassend sichergestellt. Die Landesregierung ist in Genese und Arbeit vom Konsens des Landtags abhängig. In welcher Form das Parlament freilich diese seine Steuerungshoheit über die verfassungsrechtlich zwingenden Wege hinaus auch ausschöpft, wird allein von ihm selber bestimmt. Eine Grenze gibt es da – solange nicht der unangreifbare „Kernbereich (dritter organschaftlicher) Eigenverantwortung“ verletzt wird – nicht.

Sofern also bei bestimmten politischen Kräften der Eindruck besteht, der Landtag nehme seine Steuerungsfunktion nicht effektiv genug wahr (und müsse deshalb verfassungsrechtlich zu manchem gezwungen werden), ist das meist aus der Minderheitenposition heraus verständlich. Die Parlamentsmehrheit aber sieht ihre Steuerungseffektivität gewiss anders.

Das ist das Spiel der demokratisch-parlamentarischen Kräfte, in das man normativ nicht ohne Not eingreifen sollte. Nur wo wirklich (neue) Minderheitenrechte gesichert werden sollen, würde ich dazu raten, die Verfassung entsprechend zu ergänzen.

a) Staatsverträge lassen sich inhaltlich sicher klassifizieren. Insbesondere kann man „nach der Intensität ihrer Einwirkung auf Rechte des Parlaments“ unterscheiden. Die Notwendigkeit einer Zustimmung durch den Landtag nach Art. 30 Abs. 2 Satz 2 LV (a. F.) würde ich aber insoweit nicht differenzieren. Sie ist eine Grundlagenkompetenz des Parlaments. Und wie intensiv es sich damit jeweils befasst, muss seiner Gestaltungshoheit überlassen bleiben. Entsprechende Engagierungsunterschiede lassen sich ja auch kaum generell-abstrakt festlegen, sie hängen u. U. ebenso von tagespolitischer Aktualität ab wie vom jeweils emotionalen Angesprochensein der Parlamentarier.

– Formulierungsvorschläge liefere ich deshalb nicht.

b) Eine „prozedurale Einbindung des Parlaments bereits im Laufe der Verhandlungen von Staatsverträgen“ lässt sich (s. o.) ohne Zweifel praktizieren. Einen Einbruch in den ‚Kernbereich (gouvernementaler) Eigenverantwortung‘ sehe ich darin so lange nicht, wie die verantwortliche Entscheidung über Vertragsgestaltung und Vertragsinhalt uneingeschränkt bei dem/der Ministerpräsidenten/in (bzw. nach Art. 30 Abs. 2 Satz 1 LV der Landesregierung) verbleibt. Auch eine Mitwirkung von Parlamentariern in einer vertragsvorbereitenden Arbeitsgruppe, einem Ausschuss oder einer gemeinsamen Delegation ist daher unproblematisch.

c) Wenn man in entsprechende Einbeziehungen nun eine gewisse Regelmäßigkeit bringen möchte, lässt sich das sehr wohl in rechtliche Formen gießen. Eine Verfassungsänderung erscheint mir aber auf keinen Fall notwendig; einen Verfassungsvorbehalt gibt es dafür jedenfalls nicht. Vorstellbar wäre sowohl eine einfachgesetzliche als auch eine untergesetzliche Verankerung. Vom eher operativen, betrieblichen Gehalt der Regelung her erschiene mir letztere Form wohl vorzugswürdig.

III. Zustimmung zu völkerrechtlichen Bundesverträgen

Für den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages der Bundesrepublik Deutschland, welcher „die besonderen Verhältnisse eines Landes berührt“ (und dazu gehört sicherlich auch ein solcher, der sich auf ein Gebiet der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Landes` bezieht), sieht Art. 32 Abs. 2 GG vor, dass „das Land rechtzeitig zu hören“ ist. Von irgendeinem *Zustimmungserfordernis* – von welchem Landesorgan auch immer – ist mithin nicht die Rede¹.

Schon hieran scheidet also die Initiative der PIRATEN zu Art. 30 Abs. 4 LV (LT-Drs. 18/196). Denn über den bundesrechtlichen Anhörungszwang hinausgehende Voraussetzungen können landesrechtlich nicht vorgesehen werden.

Lediglich die im Rahmen der Anhörung von dem/der Ministerpräsidenten/in gegenüber dem Bund abzugebende Stellungnahme ließe sich also von einer Zustimmung des Landtages abhängig machen. Und dieses Obligo könnte – rein juristisch – auch in der Landesverfassung verankert werden. Der doch eher geringe Bedeutungsgrad der Konstellation bzw. die Kleinteiligkeit einer betreffenden Regelung würde mich aber davon abraten lassen. Erneut käme vielmehr vorrangig eine einfachgesetzliche oder eine untergesetzliche Festlegung in Betracht. (Bei letzterer allerdings erschiene mir die Rechtsstreitfähigkeit, auf welche die Initianten wohl Wert legen dürften, doch problematisch.)

gez. Schmidt-Jortzig

¹ Vgl. nur etwa *B. Fassbender* (2011), in: Bonner Kommentar zum GG, Rn. 161 zu Art. 32. Dort auch – Rn 158 ff. – ausführlich zu Art und Form der (lediglich) verlangten Anhörung.