



Wissenschaftlicher Dienst

Aktenzeichen: WD 3/52-1501

5. Februar 2004

Gutachterliche Stellungnahme

Stärkung der Länderparlamente bei Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen der Länder auf den Bund und die Europäische Union

A. Auftrag

Der Präsident des Landtags hat den Wissenschaftlichen Dienst um Prüfung gebeten, ob eine Ergänzung etwa von Art. 51 Abs. 3 Grundgesetz – GG – in dem Sinne, dass bei Kompetenzübertragungen die Vertreter der Landesregierungen im Bundesrat die Stellungnahmen des jeweiligen Landesparlaments (maßgeblich) zu berücksichtigen haben, verfassungsrechtlich zulässig ist.

Diese Frage stellt sich vor dem Hintergrund aktueller Diskussionen über die Notwendigkeit einer Modernisierung des föderalen Staatssystems der Bundesrepublik Deutschland.

So soll die Ende 2003 durch übereinstimmende Beschlüsse von Bundestag¹ und Bundesrat² eingesetzte Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – Bundesstaatskommission – Vorschläge zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland erarbeiten. Ziel der Bundesstaatskommission ist es, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern³. Dabei sollen unter anderem die Zuständigkeiten

¹ Beschluss des Deutschen Bundestags, 66. Sitzung vom 16. Oktober 2003, BT-Drs. 15/1685.

² Beschluss des Bundesrats, 792. Sitzung vom 17. Oktober 2003, BR-Drs. 750/03.

³ Vgl. die zitierten Beschlüsse von Bundestag und Bundesrat.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

und Mitwirkungsrechte der Länder in der Bundesgesetzgebung überprüft werden. In diesem Zusammenhang wird auch die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer stärkeren Berücksichtigung von Stellungnahmen der Landesparlamente zu erörtern sein⁴.

Zuvor hatten bereits die im Föderalismuskonvent der deutschen Landesparlamente – Föderalismuskonvent – zusammengeschlossenen Parlamentspräsidentinnen und -präsidenten sowie Fraktionsvorsitzenden in ihrer Erklärung vom 31. März 2003 („Lübecker Erklärung“) dazu aufgerufen, die Länder und ihre Parlamente in der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union zu stärken. Unter anderem wurde gefordert, die Landesregierungen zu verpflichten, die Landesparlamente zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle Bundesrats- und Europaangelegenheiten zu unterrichten, ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben und diese in Fällen, in denen die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder wesentlich berührt ist, maßgeblich zu berücksichtigen⁵. In Fortführung des Konventsprozesses⁶ wurde zwischenzeitlich die (erweiterte) Verhandlungskommission des Föderalismuskonvents eingesetzt, welche vorbereitend durch die Arbeitsgruppe der Direktoren der Landtage („Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“) unterstützt wird. Im Rahmen dieser Arbeitsgruppe befasst sich eine Stellungnahme des Direktors des Landtags von Sachsen-Anhalt vom 8. Januar 2004 (siehe Anlage) auch mit der Frage einer Weisungsgebundenheit der Mitglieder des Bundesrates bzw. einer (maßgeblichen) Berücksichtigung von Stellungnahmen der Landesparlamente⁷.

B. Stellungnahme

I. Überblick über frühere Reformvorschläge und vollzogene Reformen

Eine verfassungsrechtliche Bewertung der in Rede stehenden Ergänzung des Art. 51 Abs. 3 GG kann sinnvollerweise nur in Kenntnis der zu dieser Frage erörterten Reformmodelle erfolgen. Hierzu soll im folgenden nach einer kurzen Einordnung der Fragestellung in die allgemeine Föderalismusdebatte ein Überblick über einige wichtige in der Vergangenheit erarbeitete Reformvorschläge und tatsächlich verwirklichte Reformen gegeben werden.

⁴ Die Frage hat bereits Eingang in die Diskussion der Bundesstaatskommission gefunden, vgl. etwa die Ausführungen des Abgeordneten Kretschmann in der 2. Sitzung vom 28. November 2003 – Stenografischer Bericht, S. 40 B.

⁵ Vgl. Nrn. III. 6 und 7 sowie IV. 5. und 6. der Lübecker Erklärung.

⁶ Vgl. Nr. V. der Lübecker Erklärung.

⁷ S. 6 ff. der Stellungnahme

Seit Bestehen des Grundgesetzes, verstärkt aber seit Beginn der siebziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts wird im wissenschaftlichen Schrifttum eine zunehmende „Unitarisierung“⁸ des bundesstaatlichen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland beklagt⁹. Die kontinuierliche Verschiebung des Verhältnisses der unitarischen zu Lasten der föderativen Elemente im Staatsaufbau blieb dabei auch seitens der Politik nicht unbemerkt. So haben sich in den vergangenen Jahrzehnten zahlreiche Kommissionen und Arbeitsgruppen mit der Problematik einer zunehmenden Dominanz unitarischer Strukturen befasst und Konzepte zur Stärkung der föderativen Ordnung entwickelt, deren Umsetzung indes nur in geringem Umfang gelungen ist¹⁰.

Teil der Reformdebatte war stets auch die Frage nach den Einflussmöglichkeiten der Länderparlamente auf das Abstimmungsverhalten der Bundesratsmitglieder des jeweiligen Bundeslandes. Grund dieser vornehmlich seitens der Landesparlamente in Gang gesetzten Diskussion ist der Befund einer stetigen Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen von den Ländern auf den Bund, welche aus Sicht der Landesparlamente in der Vermehrung der Anzahl zustimmungspflichtiger Gesetze im Bundesrat kein hinreichendes Äquivalent finden konnte¹¹. Das Bestreben der Landesparlamente nach einer Kompensation mündete daher zwangsläufig in dem Bemühen, Einfluss auf die Vertreter des Landes im Bundesrat zu gewinnen¹² oder aber sogar unmittelbar an Kompetenzübertragungen beteiligt zu werden. Dabei wird die Debatte in zunehmendem Maße von der Erkenntnis geprägt, dass sich der Prozess des Kompetenzverlustes im innerstaatlichen Bund-Länder-Verhältnis durch Übertragung von Landeskompetenzen auf die Ebene der Europäischen Union – EU – fortsetzt¹³.

⁸ Zum Begriff vgl. Isensee, in: HStR Bd. IV, § 98 Rn. 4.

⁹ Vgl. z.B. Glauben, DRiZ 2003, S. 38; Scholz, Landesparlamente und Bundesrat, in: FS für Carstens, 1984, S. 831 ff.; Kratzsch, DÖV 1975, S. 109, 110 f.; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 1977, S. 510 ff.; Bd. II, 1980, S. 596 ff.; Müller, DÖV 1993, S. 103; Schmalenbach, Föderalismus und Unitarismus in der Bundesrepublik Deutschland, 1998, S. 8 ff.; Eicher, Der Machtverlust der Landesparlamente, 1988, S. 19 ff., 76 ff.; Johné, Die deutschen Landtage im Entscheidungsprozeß der Europäischen Union, 2000, S. 25 ff.

¹⁰ Einen guten Überblick für die Zeit bis 1994 gibt Schmalenbach (Fn. 9), S. 54 f.

¹¹ Vgl. Friedrich, ZParl 6 (1975), S. 48, 50; vgl. auch Glauben, DRiZ 2003, 38.

¹² Dazu Sachs, in: VVDStRL 58 (1999), S. 39, 73 f.; Rührmair, Der Bundesrat zwischen Verfassungsauftrag, Politik und Länderinteressen, 2001, S. 76 ff. Letztlich handelt es sich bei der Frage nach dem Einfluss der Landesparlamente auf die Vertreter des Landes im Bundesrat um eine Problematik, die sich seit Bestehen des Bundesrates, ja sogar bereits im Rahmen des Reichsrates der WRV sowie des Bundesrates des Deutschen Reiches stellte, vgl. dazu Eicher (Fn. 9), S. 27 ff., 35 ff.; Schneider, Einflußmöglichkeiten der Landesparlamente auf die Vertretung des Landes im Bundesrat, Dissertation 1986, S. 5 ff. Für die Weimarer Zeit vgl. auch Schmalenbach (Fn. 9), S. 77. Zu den verfassungsgeschichtlichen Vorläufern des Bundesrates siehe auch Blumenwitz, in: BK-GG (Zweitbearbeitung 1978), Vorb. zu Art. 50 Rn. 1 ff.

¹³ Hierzu Johné (Fn. 9), S. 15 ff., 25 ff.; vgl. auch Glauben, DRiZ 2003, 38.

Ansätze zur Lösung der beschriebenen Problematik sind sowohl auf der Ebene des Grundgesetzes (hierzu unter 1.) als auch auf derjenigen der Landesverfassungen (hierzu unter 2.) angesiedelt.

1. Vorschläge für eine Änderung des Grundgesetzes¹⁴

a) Enquete-Kommission Verfassungsreform

Nachdem im Parlamentarischen Rat die Entscheidung für den Bundesrat in seiner heutigen Gestalt und gegen eine Senatslösung gefallen war¹⁵, bildete die vom Deutschen Bundestag am 22. Februar 1973 eingesetzte Enquete-Kommission Verfassungsreform¹⁶ den Rahmen für eine erste grundlegende Diskussion über Zusammensetzung und Aufgaben des Bundesrates¹⁷. Dabei gelangte die Kommission in ihrem Schlussbericht vom 9. Dezember 1976 mehrheitlich zu dem Ergebnis, dass an dem bewährten Bundesratsmodell festgehalten werden solle¹⁸, und erteilte damit sowohl dem Senatsmodell¹⁹ als auch Mischmodellen²⁰ eine Absage.

Ausgehend von diesem Ergebnis stellte sich für die Kommission die Frage einer stärkeren Berücksichtigung der Landesparlamente im Bundesrat²¹. So wurde diskutiert, Art. 79 Abs. 2 GG dahingehend zu ergänzen, dass es bei Verfassungsänderungen, die Gesetzgebungskompetenzen der Länder beeinträchtigen, neben einer Zweidrittelmehrheit von Bundestag und Bundesrat auch der Genehmigung der Landesparlamente bedarf; die Genehmigung sollte dabei als erteilt gelten, wenn nicht innerhalb einer Frist von sechs Monaten mehr als ein Drittel der Landesparlamente der Grundgesetzänderung widersprechen²². Letztlich sah die Kommission jedoch aus verfassungssystematischen und politisch-praktischen Erwägungen von der Empfehlung einer derartigen Modifikation des Art. 79 Abs. 2 GG ab²³.

¹⁴ Eine instruktive Darstellung für die Zeit bis 1994 findet sich bei Schmalenbach (Fn. 9), S. 58 ff.

¹⁵ Zu der Entstehung im Parlamentarischen Rat vgl. Blumenwitz, in: BK-GG (Zweitbearbeitung 1978), Vorb. zu Art. 50 Rn. 20 ff. Im Zuge der aktuellen Diskussion um eine Reform des Föderalismus ist auch eine Ersetzung des Bundesrates durch eine Senatslösung vorgeschlagen worden, vgl. Papier, FAZ v. 27. November 2003; Grimm, FAZ vom 9. Dezember 2003.

¹⁶ BT-Drs. 7/5924 vom 09.12.1976, Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, S. 4.

¹⁷ Ebenda, S. 95 ff.

¹⁸ Ebenda, S. 96.

¹⁹ Ebenda, S. 97.

²⁰ Ebenda, S. 97 f.

²¹ Ebenda, S. 100 ff. unter 4.2.

²² Ebenda, S. 100 f.

²³ Ebenda, S. 101. So kennzeichne die derzeitige Mitwirkung des Bundesrates das spezifische Bundesstaatskonzept des Grundgesetzes, wohingegen ein gesetzgeberisches Zusammenwirken von Verfassungsorganen der Länder untereinander und mit Verfassungsorganen des Bundes stärker einer staatenbündischen Konzeption zuneige. Im Übrigen drohe bei einer Beteiligung auch der Landesparla-

mente eine Verzögerung der Gesetzgebung und einer empfindlichen Schwächung der Stellung und Legitimation des Bundesrates. Auch das Ansehen des Bundestages werde geschwächt, wenn vier Landtage eine Grundgesetzänderung verhindern könnten.

b) Interfraktionelle Arbeitsgruppe „Kompetenzen der Landtage“ (Martin-Kommission)

Die nach ihrem Vorsitzenden, dem Präsidenten des Landtags Rheinland-Pfalz Albrecht Martin, benannte interfraktionelle Arbeitsgruppe der CDU/CSU, SPD und F.D.P. „Kompetenzen der Landtage“ (sog. Martin-Kommission) hatte sich bei ihrer Einsetzung im Jahre 1983 zum Ziel gesetzt, „alle bisherigen Empfehlungen zur Stärkung der Stellung der Landesparlamente [zu] prüfen und Vorschläge zu ihrer Realisierung [zu] erarbeiten“²⁴. In ihrem Abschlussbericht vom 30. November 1984 gelangte die Martin-Kommission unter anderem zu dem Ergebnis, dass eine effektive Möglichkeit, dem weiteren Entzug von Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder entgegenzuwirken, in einer unmittelbaren Beteiligung der Landesparlamente bei solchen Grundgesetzänderungen bestehe, durch die Gesetzgebungskompetenzen der Länder auf den Bund übertragen werden. Mit Blick auf die zunehmende schwerwiegende Beeinträchtigung der Eigenstaatlichkeit der Länder müssten die in der Enquete-Kommission Verfassungsreform erörterten verfassungssystematischen und politisch-praktischen Bedenken in den Hintergrund treten²⁵. Die Martin-Kommission schlug folgende Änderung des Art. 79 GG vor:

„In Artikel 79 des Grundgesetzes wird folgender Absatz 2 a eingefügt:

(2 a) Soweit das Gesetz Zuständigkeiten der Länder zur Gesetzgebung dem Bund überträgt, bedarf es auch der Zustimmung der Volksvertretungen der Mehrheit der Länder; die Volksvertretungen beschließen mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Die Zustimmung gilt als erteilt, wenn nicht die Volksvertretungen in mindestens der Hälfte der Länder einen nach Artikel 78 zustande gekommenen Gesetzesbeschluss innerhalb von drei Monaten ablehnen.“²⁶

c) Ziegler-Kommission

Ein weiterer Vorschlag zur Einbeziehung der Landesparlamente in künftige Grundgesetzänderungen entstammte der am 9. November 1988 vom Landtag Nordrhein-Westfalen eingesetzten Ziegler-Kommission. Danach sollte Art. 51 GG um einen vierten Absatz ergänzt werden:

„Beschließt der Bundesrat über Veränderungen der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern, so treten für jedes Land so viele Abgeordnete der Landesparlamente hinzu, wie die Stimmzahl des Landes beträgt. Diese Abgeordneten werden von den Landesparlamenten, aus denen sie entsandt werden, nach den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts gewählt. Sie haben volles Stimmrecht und sind an keine Weisungen gebunden.“²⁷

²⁴ EntschlieÙung der interfraktionellen Arbeitsgruppe vom 30. November 1984, A. Der Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz Martin unterrichtete den Landtag am 9. Januar 1985 über die EntschlieÙung, LT-Drs. 10/1150 vom 09.01.1985. Der Text der EntschlieÙung ist auch abgedruckt bei Thaysen, ZParl 16 (1985), 179 ff.

²⁵ EntschlieÙung vom 30. November 1984, B. III., LT-Drs. 10/1150, S. 5; ZParl 16 (1985), S. 179, 184.

²⁶ Ebenda.

Die Ziegler-Kommission begründete ihren Vorschlag im wesentlichen damit, dass es verfassungssystematisch nicht korrekt sei, über die Frage, welche Gesetzgebungszuständigkeiten den Landesparlamenten entzogen werden, allein die Landesregierungen im Bundesrat zusammen mit dem Deutschen Bundestag entscheiden zu lassen²⁸.

d) Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente vom 24. September 1991 „Struktur und Zusammensetzung des Bundesrates“

In ihrer EntschlieÙung vom 24. September 1991²⁹ forderte die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente „Struktur und Zusammensetzung des Bundesrates“ ebenfalls eine Beteiligung der Landtage an den Grundgesetzänderungen, durch welche Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund übertragen werden. Sie schlug daher eine Ergänzung des Art. 51 GG um einen Absatz 4 vor:

„(4) Soweit dem Bund durch Änderung des Grundgesetzes Gegenstände zur Gesetzgebung übertragen werden, sind die Mitglieder des Bundesrates bei der Stimmabgabe an hierzu gefaÙte Beschlüsse der Landesparlamente gebunden. Dasselbe gilt, wenn nach Art. 24 Abs. 1 Hoheitsrechte der Länder auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen werden.“³⁰

e) Gemeinsame Verfassungskommission

Entsprechend dem in Art. 5 des Einigungsvertrages an die gesetzgebenden Körperschaften erteilten Auftrag, sich zum Anlass der deutschen Wiedervereinigung mit der Problematik des Verhältnisses zwischen Bund und Ländern zu befassen, wurde durch übereinstimmende Beschlüsse des Bundestages vom 28. November 1991³¹ und des Bundesrates vom 29. November 1991³² die Gemeinsame Verfassungskommission eingesetzt. Neben den einigungsbedingten Grundgesetzänderungen sollte sich die Kommission auch mit Änderungen befassen, die mit der Verwirklichung der Europäischen Union erforderlich werden³³.

²⁷ Der Text des Berichtes der Ziegler-Kommission ist abgedruckt bei Schmalenbach (Fn. 9), S. 60.

²⁸ Ebenda, S. 61.

²⁹ Die EntschlieÙung ist abgedruckt in: Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, Zur Sache 2/96, Bd. 3, Arbeitsunterlage Nr. 3, S. 16 f.

³⁰ Ebenda, S. 16. Zu der EntschlieÙung vgl. Johné (Fn. 9), S. 40 f. und Schmalenbach (Fn. 9), S. 62 ff.

³¹ BT-Drs. 12/1590 und 12/1670.

³² BR-Drs. 741/91.

³³ Der Einsetzungsbeschluss ist abgedruckt als Anhang zum Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000 vom 05.11.1993, S. 119. Er findet sich ebenfalls bei Schmalenbach (Fn. 9), S. 211.

In der Gemeinsamen Verfassungskommission wurden von den Mitgliedern kaum neue Konzepte zur Beteiligung der Landesparlamente an Verfassungsänderungen entwickelt³⁴. Im Wesentlichen griff man auf die Konzepte der Enquete-Kommission Verfassungsreform, der Martin-Kommission sowie der Ziegler-Kommission zurück.

Der oben erwähnte Vorschlag der Landtagspräsidentenkonferenz wurde im Rahmen der Anhörung nochmals vorgetragen und begründet³⁵, im weiteren Verlauf der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission jedoch nicht mehr weiterverfolgt. Statt dessen griffen die für den Themenkomplex „Gesetzgebungskompetenzen und –verfahren im Bundesstaat“ zuständigen Berichterstatter auf das Modell der Martin-Kommission mit einer Ergänzung des Art. 79 GG zurück³⁶. Nachdem jedoch seitens der Bundesregierung Bedenken gegen die Empfehlungen der Berichterstatter erhoben worden waren, sahen die Berichterstatter schließlich von einer erneuten Empfehlung zur Beschlussfassung in der Gemeinsamen Verfassungskommission ab³⁷. Im Ergebnis fand der Vorschlag eines neu einzufügenden Art. 79 Abs. 2 a GG zwar nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit, erhielt aber immerhin eine Mehrheit von 34 zu 19 Stimmen³⁸.

f) Vorschläge der Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags „Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente“ zur Änderung des Grundgesetzes³⁹

Aufgabe der mit Beschluss des Bayerischen Landtags vom 26. November 1998⁴⁰ eingesetzten Enquete-Kommission „Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente“ war unter anderem die Erarbeitung von Vorschlägen zur Neuverteilung von Kompetenzen zwischen

³⁴ Vgl. Schmalenbach (Fn. 9), S. 58.

³⁵ Vgl. die Ausführungen der Präsidentin des Landtags von Nordrhein-Westfalen Friebe im Rahmen der Anhörung, Stenografischer Bericht 5. Sitzung, Zur Sache 2/96 Bd. 1, S. 300 ff. Dazu Schmalenbach (Fn. 9), S. 62 ff.

³⁶ Siehe Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, Zur Sache 2/96, Bd. 3, Arbeitsunterlage Nr. 60, S. 378, 379. Vgl. auch BT-Drs. 12/6000, S. 38 f.

³⁷ Siehe Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, Zur Sache 2/96, Bd. 3, Arbeitsunterlage Nr. 110, S. 607.

³⁸ BT-Drs. 12/6000, S. 39. Der Vorschlag war überhaupt nur zur Abstimmung gelangt, weil die Berichterstatterin des Bundesrates, Frau Staatsministerin Hohmann-Dennhardt, die Mehrheitsentscheidung der Berichterstatter für nicht akzeptabel hielt und deshalb zusammen mit den SPD-Mitgliedern der Gemeinsamen Verfassungskommission den Änderungsvorschlag zu Art. 79 GG als eigenen Antrag in die Endabstimmung der Kommission einbrachte, vgl. Stenografischer Bericht 11. Sitzung, Zur Sache 2/96 Bd. 1, S. 568 und dazu Schmalenbach (Fn. 9), S. 66 f.

³⁹ Zu den Vorschlägen auf Ebene der Landesverfassung sogleich unter 2. d).

⁴⁰ LT-Drs. 14/118.

Bund, Ländern und Kommunen mit dem Ziel, Mischzuständigkeiten weitmöglichst abzuschaffen und die Gesetzgebungskompetenzen der Landesparlamente zu stärken⁴¹.

Die Kommission befasste sich auch mit der Frage von Kompetenzübertragungen von den Ländern auf den Bund bzw. die Ebene der EU. Hierzu empfahl sie in ihrem Abschlussbericht vom 20. März 2002 – insoweit in Anlehnung an das oben dargestellte Modell der Martin-Kommission – jeweils eine Ergänzung des Art. 79 GG um einen Absatz 2 a⁴². Zu der Frage einer Bindung des Abstimmungsverhaltens der Landesregierungen im Bundesrat an Beschlüsse der jeweiligen Landesparlamente vertrat die Kommission die Auffassung, dass die jeweiligen Landesparlamente nach geltendem Verfassungsrecht des Bundes und des Freistaats Bayern weder selbst den Vertretern der Landesregierungen im Bundesrat Weisungen erteilen, noch die Landesregierungen zur Erteilung von bestimmten Weisungen verpflichtet könnten. Jedoch handele die Staatsregierung im Rahmen ihrer parlamentarischen Verantwortlichkeit.⁴³

2. Reformvorschläge und erfolgte Reformen auf der Ebene der Landesverfassungen

a) Diskussion innerhalb der Gemeinsamen Verfassungskommission

Im Rahmen der Erörterungen in der Gemeinsamen Verfassungskommission zu einer Ergänzung des Art. 79 GG begründeten einige Mitglieder der Kommission ihre Ablehnung mit dem Argument, die Einflussnahme der Landesparlamente auf die Vertreter im Bundesrat sei eine Materie, die auf Landesebene geregelt werden müsse⁴⁴. Zwar erfolgte keine genaue Differenzierung zwischen den verschiedenen Reformmodellen, indes kann sich der Einwand nur auf den Entwurf der Präsidentinnen und Präsidenten der Landesparlamente beziehen, da sowohl die Modelle der Ziegler- als auch die der Martin-Kommission einer Änderung des Grundgesetzes bedürften⁴⁵. Dagegen hat der Entwurf der Präsidentinnen und Präsidenten der Landesparlamente die Weisungsbefugnis gegenüber Bundesratsmitgliedern zum Gegenstand.

⁴¹ Vgl. den Bericht der Enquete-Kommission vom 20. März 2002, LT-Drs. 14/8660, abgedruckt in: Beiträge zum Parlamentarismus Bd. 14, S. 6.

⁴² Vgl. den Bericht der Enquete-Kommission, LT-Drs. 14/8660, Beiträge zum Parlamentarismus Bd. 14, S. 16, 28, 40, 71 f. Erforderlich ist jeweils die Zustimmung der Volksvertretungen der Mehrheit der Länder, wobei die Volksvertretungen mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen beschließen. Die Zustimmung soll als erteilt gelten, wenn nicht die Volksvertretungen in mindestens der Hälfte der Länder einen nach Art. 78 GG zu Stande gekommenen Gesetzesbeschluss innerhalb von drei Monaten ablehnen.

⁴³ Bericht der Enquete-Kommission vom 20. März 2002, LT-Drs. 14/8660, Beiträge zum Parlamentarismus Bd. 14, S. 6, 28.

⁴⁴ Vgl. den Stenografischen Bericht 5. Sitzung, Zur Sache 2/96 Bd. 1, S. 309 sowie den Stenografischen Bericht 11. Sitzung, Zur Sache 2/96 Bd. 1, S. 563. Vgl. auch BT-Drs. 12/6000, S. 39.

⁴⁵ Hierauf weist Schmalenbach (Fn. 9), S. 70, zu Recht hin.

Insoweit besteht aber, da diesbezüglich keine ausdrückliche Regelung im Grundgesetz vorhanden ist, zumindest ein Ansatz für eine eventuelle Änderung. Inwieweit eine derartige Regelung auf der Ebene der Landesverfassungen zulässig wäre, wird an späterer Stelle zu erörtern sein⁴⁶.

b) Art. 34 a der Verfassung des Landes Baden-Württemberg

Ein Novum auf landesverfassungsrechtlicher Ebene stellt der 1995 in die Verfassung des Landes Baden-Württemberg eingefügte⁴⁷ Art. 34 a dar. Dessen hier interessierende Absätze 2 und 3 lauten:

„(2) Bei Vorhaben, die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berühren, berücksichtigt die Landesregierung die Stellungnahmen des Landtags. Entsprechendes gilt bei der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf die Europäische Union.

(3) Einzelheiten der Unterrichtung und Beteiligung des Landtags bleiben einer Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag vorbehalten.“

In die Debatte zur Änderung der Landesverfassung hatte die Fraktion der FDP/DVP einen Alternativvorschlag eingebracht. Dieser sah für Art. 34 a LV-BW in Absatz 2 bei Vorhaben, welche die Gesetzgebungskompetenz des Landes betreffen, und bei der Übertragung von Hoheitsrechten des Landes auf Organe der Europäischen Union die Pflicht zur maßgeblichen Berücksichtigung der Stellungnahme des Landtags vor⁴⁸. Aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken der Ausschussmehrheit gegen die Formulierung „maßgeblich“⁴⁹ wurde der Verfassungsentwurf der FDP/DVP-Fraktion zu Art. 34 a LV-BW jedoch von der Mehrheit des Landtags abgelehnt.

Indes fand eine gesteigerte Berücksichtigungspflicht Eingang in die vom 13. Dezember 1995 datierende Vereinbarung zwischen Regierung und Landtag⁵⁰. Deren Nr. 8 Abs. 2 lautet:

⁴⁶ Siehe hierzu unter II. 2. b)

⁴⁷ Art. 34 a LV-BW wurde aufgrund des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU und der SPD vom 27. Januar 1995 (LT-Drs. 11/5326) durch die Änderung der LV vom 15. Februar 1995 (GBl. S. 269) eingefügt.

⁴⁸ LT-Drs. 11/4582 vom 06.09.1994, S. 2.

⁴⁹ Vgl. Beschlußempfehlung und Bericht des Ständigen Ausschusses zu den vorliegenden Verfassungsentwürfen, LT-Drs. 11/5402 vom 07.02.1995, S. 15 und dazu Johné (Fn. 9), S. 162 f. sowie Engelken, Ergänzungsband zu Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Art. 34 a Rn. 9 f.

⁵⁰ Bekanntmachung vom 02.01.1996 (GBl. S. 65). Die Vereinbarung ist abgedruckt bei Engelken (Fn. 49), Art. 34 a Rn. 2.

„In Fällen, in denen durch ein Vorhaben im Schwerpunkt ausschließlich Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind und daher die Verhandlungsführung im Rat der Europäischen Union auf einen Vertreter der Länder übertragen worden ist, sagt die Landesregierung zu, Stellungnahmen des Landtags besonders zu berücksichtigen. Eine rechtliche Bindung an die Stellungnahme des Landtags ist damit nicht verbunden. Weicht die Landesregierung in diesen Fällen von Stellungnahmen des Landtags ab, so teilt sie nach der Sitzung des Bundesrates dem zuständigen Ausschuss die maßgeblichen Gründe mit.“

Offenbar entspricht der Vereinbarungstext unverändert, jedenfalls in der Regierungszusage einer „besonderen Berücksichtigung“, den Absprachen mit den Fraktionen, die für die Verabschiedung des Art. 34 a LV-BW im Februar 1995 zugrundegelegt worden waren⁵¹.

c) Art 89 b der Verfassung für Rheinland-Pfalz sowie die hierzu geschlossene Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung

Zurückgehend auf Empfehlungen der Enquete-Kommissionen „Verfassungsreform“⁵² und „Parlamentsreform“⁵³ erfolgte im Rahmen der Verfassungsreform durch Gesetz vom 8. März 2000 die verfassungsrechtliche Verankerung der Unterrichtspflicht der Landesregierung in Art. 89 b LV⁵⁴. Dabei sieht Art. 89 b Abs. 3 LV den Abschluss einer Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung zum Zwecke der Regelung der näheren Einzelheiten vor⁵⁵. Die in Ausführung dieser Vorschrift mit Datum vom 23. November 2000 geschlossene Vereinbarung⁵⁶ regelt in Abschnitt III Nr. 2 die Unterrichtspflicht in Bundesratsangelegenheiten. Dabei verpflichtet sich die Landesregierung in Buchstabe d) für den Fall, dass eine politische Willensbildung im Landtag erfolgt, diese in ihre Entscheidung über ihr abschließendes Stimmverhalten einzubeziehen. Gemäß Abschnitt III Nr. 5 Buchstabe a) gilt die vorstehende Regelung für die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung in Angelegenheiten der Europäischen Union entsprechend. Ähnlich wie in Baden-Württemberg ist damit in rechtlich verbindlicher Weise⁵⁷ eine Einbeziehung der Willensbildung des Landtags in die Entscheidung der Landesregierung über das Stimmverhalten ihrer Vertreter im Bundesrat festgeschrieben.

⁵¹ So Engelken (Fn. 49), Art. 34 a Rn. 2 Fn. 2 und Rn. 10 unter Auswertung der Beratungen im Ausschuss und in Zweiter Lesung.

⁵² Vgl. den Bericht der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“, LT-Drs. 12/5555 vom 16.09.1994, S. 79 ff. Dazu Gusy/Müller, DÖV 1995, 257, 263 f.

⁵³ Vgl. den Bericht der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“, LT-Drs. 13/3500 vom 31.08.1998, S. 37 ff.

⁵⁴ Hierzu Edinger, in: Grimm/Caesar, Art. 89 b Rn. 1 f. mit einem Verweis auf ähnliche Unterrichtspflichten in anderen Landesverfassungen.

⁵⁵ Vgl. Edinger, ebenda, Art. 89 b Rn. 16 f.

⁵⁶ GVBl. S. 501.

⁵⁷ Es handelt sich – anders als bei bisherigen Absprachen zwischen Landtag und Landesregierung – um eine Vereinbarung, die nicht nur politisch, sondern rechtlich bindend ist, vgl. Edinger, in: Grimm/Caesar, Art. 89 b Rn. 16.

Nicht aufgegriffen wurde dagegen ein Vorschlag der Enquete-Kommissionen „Parlamentsreform“, wonach eine im wesentlichen dem Art. 34 a LV-BW entsprechende Regelung in die Verfassung aufgenommen werden sollte⁵⁸.

- d) Vorschläge der Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags „Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente“ auf Ebene der Landesverfassung

Die Enquete-Kommission erarbeitete auch Vorschläge zur Verbesserung der Information des Landtags durch die Staatsregierung⁵⁹. Sie empfahl hierzu eine dem Art. 89 b der LV Rheinland-Pfalz ähnliche Regelung, die sich allerdings insoweit von ihrem rheinland-pfälzischen Vorläufer unterscheidet, als sie eine Pflicht zur Berücksichtigung der Stellungnahme des Landtags bei Gegenständen von erheblicher landespolitischer Bedeutung vorsieht⁶⁰. Hinsichtlich der Berücksichtigungspflicht führte die Enquete-Kommission aus, dies ermögliche es dem Landtag, sich aktiv in die Entscheidungsfindung einzubringen. Zwar sei die Staatsregierung nicht zwingend verpflichtet, eine Stellungnahme des Landtags entsprechend umzusetzen, es bedürfe aber einer gewissen Rechtfertigung im Sinne einer politischen Verantwortlichkeit, davon abzuweichen⁶¹.

Letztlich enthält die vorgeschlagene Regelung somit Elemente sowohl des Art. 89 b LV-Rheinland-Pfalz als auch des Art. 34 a LV-BW. Um eine möglichst schnelle Umsetzung der vorgeschlagenen Informations- und Beteiligungsrechte des Landtags zu gewährleisten, hielt die Enquete-Kommission zunächst auch eine entsprechende Regelung in einem einfachen Gesetz für ausreichend. Zur Ausgestaltung der Informations- und Beteiligungsrechte wurde der Erlass eines Parlamentsinformationsgesetzes empfohlen⁶².

- e) Vorschläge der Enquete-Kommission des Hessischen Landtags „Künftige Aufgaben des Hessischen Landtags an der Wende zum 21. Jahrhundert“

⁵⁸ Vgl. LT-Drs. 13/3500 vom 31.08.1998, S. 37 f.

⁵⁹ Bericht der Enquete-Kommission vom 20. März 2002, LT-Drs. 14/8660, abgedruckt in: Beiträge zum Parlamentarismus Bd. 14, S. 26.

⁶⁰ Ebenda, S. 27, 68 f.

⁶¹ Ebenda, S. 69.

⁶² Ebenda, S. 27. Das Gesetz über die Unterrichtung des Landtags durch die Staatsregierung (Parlamentsinformationsgesetz – PIG) vom 25. Mai 2003 (GVBl. 2003, S. 324) ist am 1. September 2003 in Kraft getreten.

Die mit Beschluss des Hessischen Landtags vom 6. Mai 1999 eingesetzte Enquete-Kommission „Künftige Aufgaben des Hessischen Landtags an der Wende zum 21. Jahrhundert“⁶³ hatte unter anderem die Aufgabe, sich mit der verfassungspolitischen Realität des Hessischen Landtags angesichts der Veränderungen an Aufgaben auf bundesstaatlicher und europäischer Ebene zu befassen⁶⁴.

In ihrem Abschlussbericht vom 2. Mai 2002 gelangte sie hinsichtlich der Frage der Mitwirkung des Landtags in Europaangelegenheiten zu folgender, an Art. 34 a LV-BW angelegelter Empfehlung:

„(1) Die Landesregierung unterrichtet zum frühestmöglichen Zeitpunkt den Landtag über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die für das Land von herausragender politischer Bedeutung sind und wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berühren, und gibt ihm Gelegenheit zur Stellungnahme. Sie berücksichtigt die Stellungnahme des Landtags.

(2) Bei Vorhaben, die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berühren, berücksichtigt die Landesregierung maßgeblich die Stellungnahme des Landtags. Entsprechendes gilt bei der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf die Europäische Union.

(3) Einzelheiten der Unterrichtung und Beteiligung des Landtags bleiben einer Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag vorbehalten.“⁶⁵

Der wesentliche Unterschied zu dem baden-württembergischen Vorbild besteht in der in Absatz 2 verankerten Pflicht zur maßgeblichen Berücksichtigung. Diesbezüglich ging die Kommission von einer weitgehenden Bindung der Landesregierung aus, wobei es sachgerecht und ausreichend sei, wenn die Landesregierung sich an die tragenden Kerngedanken der Auffassung des Landtages gebunden fühle, auf deren Grundlage sie entsprechend dem Verfahrensgang agieren könne⁶⁶. Die seitens der hessischen Landesregierung geltend gemachten Bedenken, auch ein gegenständlich begrenztes, grundsätzliches Letztentscheidungsrecht des Landtags sei mit der Funktion des Bundesrates als eines Verfassungsorganes, durch das die Landesregierungen bei der Willensbildung des Bundes mitwirken, unvereinbar⁶⁷, teilte die Kommission nicht. Ein grundsätzliches Letztentscheidungsrecht des Landtags erscheine angesichts der in Frage stehenden Kompetenzen verfassungsrechtlich nicht nur gerechtfertigt, sondern sogar geboten. Es widerspreche dem Grundgedanken der parlamentarischen Demo-

⁶³ LT-Drs. 15/54, Stenografische Berichte 15. Wahlperiode, S. 260.

⁶⁴ Bericht der Enquete-Kommission, LT-Drs. 15/4000 vom 02.05.2002, S. 7.

⁶⁵ Ebenda, S. 14. Hervorhebungen durch den Verfasser.

⁶⁶ Ebenda, S. 18.

⁶⁷ Ebenda.

kratie, dass allein die Regierung darüber entscheide, wenn Gesetzgebungszuständigkeiten wesentlich berührt würden bzw. auf Hoheitsrechte des Landes verzichtet werde⁶⁸.

⁶⁸ Ebenda, S. 18 f.

Hinsichtlich der Frage einer Mitwirkung des Landtags bei der Willensbildung des Bundesrates im übrigen gelangte die Kommission zu der Empfehlung, dass die Landesregierung eine Stellungnahme des Landtags zu berücksichtigen habe⁶⁹.

II. Verfassungsrechtliche Bewertung

1. Analyse des Änderungsvorschlags

Wesentliche Merkmale der zu prüfenden verfassungsrechtlichen Ergänzung des Art. 51 Abs. 3 GG sind die Pflicht der Landesregierung, im Falle von Kompetenzübertragung (hierzu unter a) Stellungnahmen des Landtags (hierzu unter b) – schlicht oder maßgeblich – zu berücksichtigen (hierzu unter c). Diese Merkmale gilt es hinsichtlich ihres rechtlichen Gehalts zu untersuchen.

a) Kompetenzübertragungen

Nur für den Fall einer Kompetenzübertragung – gemeint ist hier die Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen⁷⁰ – soll für die Landesregierung eine Berücksichtigungspflicht ausgelöst werden. Da es im vorliegenden Zusammenhang um Gesetzgebungskompetenzen der Länder geht, stellt sich die Frage, in welchen Fällen von einer derartigen Ländergesetzgebungskompetenz gesprochen werden kann. Insoweit bietet sich ein Rückgriff auf die Vorschrift des Art. 23 GG an, wo in Absatz 5 und Absatz 6 gleichfalls an das Bestehen von Gesetzgebungskompetenzen⁷¹ der Länder angeknüpft wird. Insbesondere die Auslegung des Art. 23 Abs. 5 Satz 2 GG und dort des Begriffs der „Gesetzgebungsbefugnisse der Länder“ ist dabei im Schrifttum umstritten. Nach einer teilweise vertretenen Auffassung werden auch diejenigen Fälle von der Gesetzgebungskompetenz der Länder umfasst, in denen an sich dem Bund die konkurrierende oder die Rahmengesetzgebungskompetenz zusteht, er von diesen Kompetenzen aber (noch) keinen Gebrauch gemacht hat⁷². Dagegen fragt die ganz herrschenden Meinung danach, ob der Bund bei hypothetischer Kompetenzausübung das betreffende Regelungsvorhaben nach Maßgabe der Bedürfnisklausel des Art. 72 Abs. 2 GG in die

⁶⁹ Ebenda, S. 31.

⁷⁰ Es geht mithin um den Kernbereich landesparlamentarischer Zuständigkeit, vgl. hierzu auch die Vorschläge der Martin-Kommission, der Ziegler-Kommission, der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente vom 24. September 1991, Art. 34 a LV-BW sowie, in Anlehnung hieran, die Vorschläge der Enquete-Kommission des Hessischen Landtags.

⁷¹ Das Grundgesetz spricht von Gesetzgebungsbefugnissen, vgl. Art. 23 Abs. 5 Satz 2, Abs. 6 Satz 1 GG.

eigene Regelungszuständigkeit hätte übernehmen können bzw. übernehmen dürfte⁷³. Für diese Auffassung, die sich im übrigen auch mit der amtlichen Begründung deckt⁷⁴, sprechen neben dem Wortlaut – der Bund „hat“ die Kompetenz zum Erlass eines Gesetzes immer dann, wenn die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt sind⁷⁵ – vor allem auch Gründe der Rechtssicherheit; denn der Grad der Mitwirkung des Bundesrates hinge ansonsten von der Zufälligkeit ab, ob und inwieweit der Bund bereits von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat⁷⁶. Ist somit der engeren Auslegung des Begriffs der „Gesetzgebungskompetenz der Länder“ der Vorzug zu geben, so erscheint im vorliegenden Fall eine weitere Eingrenzung angezeigt. Gerade die Abhängigkeit von der Bedürfnisklausel des Art. 72 Abs. 2 GG birgt ein hohes Maß an Rechtsunsicherheit in sich, insbesondere vor dem Hintergrund sich stetig wandelnder Lebensverhältnisse. Um ein Höchstmaß an Klarheit zu erreichen, bietet sich daher die Verwendung des den Regelungen der Art. 70 ff. GG an sich fremden Begriffs der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder an. Insoweit findet sich ein Vorläufer in Art. 23 Abs. 6 Satz 1 GG, der ebenfalls eine derartige Umschreibung wählt. In die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen diejenigen Kompetenzmaterien, für die das Grundgesetz keinen ausdrücklichen Gesetzgebungskompetenztitel zugunsten des Bundes enthält⁷⁷. Auf die Bedürfnisklausel des Art. 72 Abs. 2 GG kommt es damit nicht an. Neben der hierdurch gewonnenen Rechtssicherheit erscheint eine derartige Eingrenzung auch mit Blick auf die nur begrenzten Kapazitäten der Landtage geboten: Eine zu weite Ausdehnung der Berücksichtigungspflicht würde letztlich eine angemessene Beschäftigung der Landtage mit den jeweiligen Kompetenzübertragungen verhindern.

Von der anvisierten Ergänzung des Art. 51 GG werden zunächst sowohl Kompetenzübertragungen im innerstaatlichen Verhältnis von den Ländern auf den Bund als auch solche von den Ländern auf die Europäische Union umfasst. Für den Bereich der Übertragung von Kompetenzen auf die Ebene der Europäischen Union findet sich dagegen in Art. 34 a LV-BW (dem folgend auch die Vorschläge der Enquete-Kommissionen des Landtags Rheinland-Pfalz „Parla-

⁷² In diese Richtung wird von Teilen des Schrifttums im Rahmen des Art. 23 Abs. 5 Satz 2 GG argumentiert, vgl. etwa Wilhelm, BayVBl. 1992, S. 705, 708 f.

⁷³ So etwa Scholz, in: Maunz/Dürig, GG III, Art. 23 Rn. 126; Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, GG III, Art. 24 Abs. 1 Rn. 207; Streinz, in: Sachs, GG, 2. Aufl. 1999, Art. 23 Rn. 105; Rojahn, in: v. Münch/Kunig, GG II, 5. Aufl. 2001, Art. 23 Rn. 65 f.

⁷⁴ BR-Drs. 501/92 vom 14.08.1992, S. 19 f.

⁷⁵ Vgl. Rojahn, in: v. Münch/Kunig, GG II, 5. Aufl. 2001, Art. 23 Rn. 65.

⁷⁶ BR-Drs. 501/92 vom 14.08.1992, S. 19 f.

⁷⁷ Vgl. den Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000 vom 05.11.1993, S. 24, sowie den Bericht des Sonderausschusses „Europäische Union (Vertrag von Maastricht)“, BT-Drs. 12/3896 vom 01.12.1992, S. 20. Vgl. auch Scholz, in: Maunz/Dürig, GG III, Art. 23 Rn. 135.

mentsreform“⁷⁸ sowie des Hessischen Landtags „Künftige Aufgaben des Hessischen Landtags an der Wende zum 21. Jahrhundert“⁷⁹) die weitergehende Formulierung der „Übertragung von Hoheitsrechten“. Hierunter wird man in Anlehnung an die Terminologie des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG bzw. Art. 24 Abs. 1 GG die Ausübung öffentlicher Gewalt im innerstaatlichen Bereich, gleichgültig, ob es sich um Gesetzgebung, Vollziehung oder Rechtsprechung handelt, zu verstehen haben⁸⁰. Erfasst werden sämtliche Fälle einer Übertragung von Landeshoheitsrechten, nicht etwa nur die besonders bedeutsamen⁸¹. Da im Verhältnis der Länder zur EU die Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen nur einen Aspekt eines umfassenderen Verlustes an Hoheitsrechten darstellt, empfiehlt sich für die endgültige Gesetzesfassung die Aufnahme einer entsprechenden Formulierung.

b) Stellungnahme des Landtags

Unter einer „Stellungnahme des Landtags“ sind schlichte Parlamentsbeschlüsse zu verstehen, die nach ganz herrschender Meinung aus sich heraus keine Rechtsverbindlichkeit begründen können⁸². Inhalt solcher Stellungnahmen sind bestimmte politische Aussagen, mit denen das Parlament seinen Willen zum Ausdruck bringt und die – im vorliegenden Zusammenhang – dazu bestimmt sind, auf die Willensbildung der Landesregierung in den genannten Bundesratsangelegenheiten bzw. Angelegenheiten der Europäischen Union Einfluss zu nehmen. Inwieweit es durch derartige Stellungnahmen mit Blick auf die anvisierte Berücksichtigungspflicht zu einer rechtlichen Bindung der Landesregierung kommt, ist im folgenden zu untersuchen⁸³.

⁷⁸ Vgl. oben, I. 2. c) (LT-Drs. 13/3500, S. 37 f.).

⁷⁹ Vgl. oben, I. 2. e) (LT-Drs. 15/4000, S. 14).

⁸⁰ Vgl. Engelken (Fn. 49), Art. 34 a Rn. 23. Vgl. auch Classen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II, 4. Aufl. 2000, Art. 24 Rn. 4; Pernice, in: Dreier, GG II, Art. 23 Rn. 82 ff.; Art. 24 Rn. 18. Vgl. auch die Formulierungen des BVerfG im „Solange“-Urteil aus dem Jahre 1974 (BVerfGE 37, 271). Danach dürfe der Begriff der Übertragung von Hoheitsrechten nicht wörtlich genommen werden (279). „Art 24 GG ermächtigt nicht eigentlich zur Übertragung von Hoheitsrechten, sondern öffnet die nationale Rechtsordnung (in der angegebenen Begrenzung) derart, daß der ausschließliche Herrschaftsanspruch der Bundesrepublik Deutschland im Geltungsbereich des Grundgesetzes zurückgenommen und der unmittelbaren Geltung und Anwendbarkeit eines Rechts aus anderer Quelle innerhalb des staatlichen Herrschaftsbereichs Raum gelassen wird.“ (280).

⁸¹ In diese Richtung geht aber die amtliche Begründung, die nur diejenigen Fälle einer Übertragung von Hoheitsrechten von Art. 34 a Abs. 2 LV-BW umfasst sehen will, die im Rahmen von ausdrücklichen Änderungen des EUV erfolgen, vgl. den vorletzten Absatz der Begründung, abgedruckt bei Engelken (Fn. 49), Art. 34 a Rn. 1. Eine derartige Auslegung findet allerdings im Wortlaut des Art. 34 a Abs. 2 LV-BW keine Stütze, ebenda, Rn. 30.

⁸² Vgl. nur Scholz, in: Maunz/Dürig, GG III, Art. 23 Rn. 117; Rojahn, in: v. Münch/Kunig, GG II, 5. Aufl. 2001, Art. 23 Rn. 61; Linck, DVBl. 1974, 861, 862 f.

⁸³ Zu der Frage, ob in Bundesratsangelegenheiten bereits eine vorherigen politische Einflussnahme hinsichtlich des Stimmverhaltens der Landesvertreter im Bundesrat unzulässig ist, siehe unten, 2. a).

c) Berücksichtigungspflicht

Der Ergänzungsvorschlag enthält hinsichtlich der Frage einer Berücksichtigung zwei Alternativen: zum einen die einfache Berücksichtigung, zum anderen eine maßgebliche Berücksichtigung.

(1) Einfache Berücksichtigung

Bei der Auslegung der vorgeschlagenen Berücksichtigungspflicht kann auf das beschriebene Vorbild der baden-württembergischen Landesverfassung zurückgegriffen werden. Außerdem bietet sich – zumindest im Ansatz – auch eine Untersuchung der wortlautgleichen Regelung in Art. 23 Abs. 3 bzw. Abs. 5 GG an. Letztere soll auch Ausgangspunkt der Untersuchung sein.

In Übereinstimmung mit den Berichten des Sonderausschusses „Europäische Union (Vertrag von Maastricht)“⁸⁴ sowie der Gemeinsamen Verfassungskommission⁸⁵ und im Einklang mit dem natürlichen Sinngehalt herrscht im wissenschaftlichen Schrifttum weitestgehend Einigkeit, dass der Begriff des „Berücksichtigens“⁸⁶ in Art. 23 Abs. 3 bzw. Abs. 5 Satz 1 GG zu keiner rechtlichen Bindung der Bundesregierung führt⁸⁷. Vielmehr wird der Bundesregierung die Pflicht auferlegt, die Stellungnahme des Bundestages (in Abs. 3) bzw. Bundesrates (in Abs. 5 Satz 1) zur Kenntnis zu nehmen, sich inhaltlich mit ihr auseinanderzusetzen und in ihre Willensbildung miteinzubeziehen⁸⁸. Darüber hinausgehend wird in die Berücksichtigungspflicht zumeist auch die Verpflichtung der Bundesregierung hineingelesen, Abweichungen zu begründen⁸⁹.

⁸⁴ Beschlußempfehlung und Bericht des Sonderausschusses „Europäische Union (Vertrag von Maastricht)“, BT-Drs. 12/3896 vom 01.12.1992, S. 20. Zu Art. 23 Abs. 3 GG befasste sich der Sonderausschuss mit der Frage des Verhältnisses zu § 5 Satz 3 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (Wortlaut in Fn. 90). Dazu sogleich.

⁸⁵ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000 vom 05.11.1993, S. 22, 23.

⁸⁶ Entsprechendes gilt für den Begriff des „Einbeziehens“ in der rheinland-pfälzischen Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung gemäß Art. 89 b der LV (vgl. Abschnitt III Nr. 2 lit. d und Abschnitt 3 Nr. 5 lit. a).

⁸⁷ Vgl. Scholz, in: Maunz/Dürig, GG III, Art. 23 Rn. 116; Classen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II, 4. Aufl. 2000, Art. 23 Rn. 97; Streinz, in: Sachs, GG, 2. Aufl. 1999, Art. 23 Rn. 101, 105; Pernice, in: Dreier, GG II, Art. 23 Rn. 105 f., 111; Rojahn, in: v. Münch/Kunig, GG II, 5. Aufl. 2001, Art. 23 Rn. 62, 64; Zuleeg, in: AK-GG, 3. Aufl. 2001, Art. 23 Rn. 56, 58.

⁸⁸ So der Wortlaut der zitierten Berichte (Fn. 84 und 85), der von der Literatur aufgegriffen wird, vgl. Streinz, in: Sachs, GG, 2. Aufl. 1999, Art. 23 Rn. 101; Pernice, in: Dreier, GG II, Art. 23 Rn. 105 f., 111.

⁸⁹ So mit unterschiedlicher Begründung Scholz, in: Maunz/Dürig, GG III, Art. 23 Rn. 117; Pernice, in: Dreier, GG II, Art. 23 Rn. 105 f., 111; Classen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II, 4. Aufl. 2000, Art. 23 Rn. 97 und wohl auch Streinz, in: Sachs, GG, 2. Aufl. 1999, Art. 23 Rn. 101. Dazu sogleich.

Soweit demgegenüber das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union – EUZBBG – in § 5 Satz 3⁹⁰ die Verpflichtung der Bundesregierung enthält, die Stellungnahme ihren Verhandlungen zugrunde zu legen, impliziert dies zwar eine gewisse Bindung, kann jedoch letztlich die Auslegung des Art. 23 Abs. 3 bzw. Abs. 5 Satz 1 GG nicht in diese Richtung beeinflussen. Insoweit steht der eindeutige Wortlaut eines (bloßen) Berücksichtigens jeder Deutung im Sinne einer Verbindlichkeit entgegen. Entsprechend hat sich der Bundestags-Sonderausschuss „Europäische Union (Vertrag von Maastricht)“ darauf verständigt, dass das Wort „Berücksichtigen“ den gesamten Prozess der Willensbildung auf europäischer Ebene zu entsprechenden Rechtsetzungsakten (vom Beginn bis zur Schlussabstimmung) umfasse, wohingegen das Wort „Zugrundelegen“ lediglich den Anfang dieses Willensbildungs- bzw. Entscheidungsprozesses bezeichne⁹¹. Ungeachtet der Frage, inwieweit diese Auslegung einen tragfähigen Kompromiss im Rahmen des Art. 23 GG darstellt⁹², bleibt jedenfalls festzuhalten, dass die Entscheidungsfreiheit der Bundesregierung durch die Berücksichtigungspflicht im Ergebnis nicht beeinträchtigt wird.

Eine weitere Auslegungshilfe ist durch einen Rückgriff auf Art. 34 a Abs. 2 LV-BW zu gewinnen. Bezüglich der dort verankerten Berücksichtigungspflicht heißt es in der Begründung zum Gesetzentwurf:

„Sofern durch ein Vorhaben Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berührt werden, wird die Stellungnahme berücksichtigt: Die Landesregierung wird die Gesichtspunkte des Landtags zur Kenntnis nehmen, in ihre Entscheidungsfindung einbeziehen und sich mit ihnen auseinandersetzen. Dies bedeutet allerdings keine rechtliche Bindung der Landesregierung. ...“⁹³

⁹⁰ Gesetz vom 12.03.1993 (BGBl. I S. 311). § 5 EUZBBG lautet: „Die Bundesregierung gibt vor ihrer Zustimmung zu Rechtsetzungsakten der Europäischen Union dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Frist zur Stellungnahme muß so bemessen sein, daß der Bundestag ausreichend Gelegenheit hat, sich mit der Vorlage zu befassen. Die Bundesregierung legt die Stellungnahme ihren Verhandlungen zugrunde.“

⁹¹ BT-Drs. 12/3896, S. 19; vgl. dazu Scholz, in: Maunz/Dürig, GG III, Art. 23 Rn. 116.

⁹² Zweifelnd Scholz, in: Maunz/Dürig, GG III, Art. 23 Rn. 116. Für eine verfassungskonforme Reduktion des § 5 Satz 3 EUZBBG vgl. Rojahn, in: v. Münch/Kunig, GG II, 5. Aufl. 2001, Art. 23 Rn. 62, 64.; Streinz, in: Sachs, GG, 2. Aufl. 1999, Art. 23 Rn. 101. Für eine unmittelbare Anwendung des Art. 23 Abs. 3 GG Pernice, in: Dreier, GG II, Art. 23 Rn. 106. In diese Richtung geht auch Classen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II, 4. Aufl. 2000, Art. 23 Rn. 97, der § 5 EUZBBG für teilweise verfassungswidrig hält.

⁹³ Zitiert nach Engelken (Fn. 49), Art. 34 a Rn. 1. Die Begründung fährt fort mit einem Hinweis auf die wesentlichen rechtlichen Gesichtspunkte, welche für dieses Verständnis des „Berücksichtigens“ entscheidend waren. Maßgeblich seien insoweit Art. 49 Abs. 2 LV, wonach die Landesregierung über die Stimmabgabe im Bundesrat beschließe, Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GG sowie der im GG und in der LV verankerte Gewaltenteilungsgrundsatz. Wie das BVerfG entschieden habe, sei ein „Hineinwirken in die Entscheidung des Bundesrates“ durch ein Landesparlament verfassungsrechtlich nicht zulässig.

Dieses von einer breiten parlamentarischen Mehrheit getragene Verständnis des Begriffs „Berücksichtigen“, wonach die Stellungnahmen des Landtags unterhalb der Schwelle der Verbindlichkeit für die Landesregierung bleiben, deckt sich mit der oben dargestellten Auslegung des Art. 23 Abs. 3 bzw. Abs. 5 Satz 1 GG und findet auch im Schrifttum Zustimmung⁹⁴. Dagegen kann der Einwand, aus der Besonderheit, dass Gegenstand des „Berücksichtigens“ im Rahmen des Art. 34 a Abs. 2 LV-BW die zielgerichtete Stellungnahme eines Verfassungsorgans sei, folge eine stärkere Verpflichtung⁹⁵, nicht überzeugen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die „stärkere Verpflichtung“ als rechtliche und nicht bloß politische Verpflichtung verstanden wird. Selbstredend führt eine in der Verfassung verankerte Berücksichtigungspflicht zu einer starken politischen Bindung, die gerade auch in Stellung und Funktion des Parlaments in einem demokratisch verfassten Gemeinwesen fußt⁹⁶. Hiervon ist indes die Frage einer rechtlichen Bindung strikt zu trennen. Insoweit ist zu sehen, dass sich im Rahmen des Art. 34 a LV-BW zwei gleichrangige Verfassungsorgane gegenüberstehen. Wenn es aber in diesem Verhältnis um die Bedeutung des „Berücksichtigens“ einer Stellungnahme des einen Verfassungsorgans geht, führt der Verweis auf die Verfassungsorganeigenschaft nicht weiter; eine derartige Vorgehensweise setzte anstelle der Auslegung des auslegungsfähigen Rechtsbegriffs „Berücksichtigen“ deren Ergebnis.

Schwerer wiegt dagegen der Einwand, in der Staatspraxis des Landes Baden-Württemberg bedeute „Berücksichtigung“ soviel wie „Folge leisten“⁹⁷. Wenn auch nachvollziehbar erscheint, dass jedenfalls im politischen Bereich „berücksichtigen“ in aller Regel gleichbedeutend mit „Folge leisten“ ist, bedarf die Frage, inwieweit eine derartige Staatspraxis in Baden-Württemberg existiert und welche Auswirkung dies für die Auslegung des Art. 34 a LV-BW hätte – gerade auch mit Blick auf die unmissverständliche Begründung im Gesetzesentwurf – an dieser Stelle keiner näheren Erörterung. Denn vorliegend gilt es, den rechtlichen Gehalt des „Berücksichtigens“ im Rahmen der zu prüfenden Ergänzung des Art. 51 GG zu ermitteln. Hierbei ist der Rückgriff auf vergleichbare landesverfassungsrechtliche Regelungen zwar hilfreich; spezifische Besonderheiten der Landesstaatspraxis können allerdings außerhalb der jeweiligen Landesgrenzen keine allgemein begriffsprägende Wirkung erzeugen.

⁹⁴ Vgl. Johne (Fn. 9), S. 160.

⁹⁵ So Engelken (Fn. 49), Art. 34 a Rn. 28.

⁹⁶ Hiervon geht ganz selbstverständlich auch die oben erwähnte Enquete Kommission des Bayerischen Landtags aus, vgl. Bericht der Enquete-Kommission vom 20. März 2002, LT-Drs. 14/8660, abgedruckt in: Beiträge zum Parlamentarismus Bd. 14, S. 69 und oben, I. 2. d).

⁹⁷ Vgl. Engelken (Fn. 49), Art. 34 a Rn. 29 f. mit Beispielen.

Ist somit daran festzuhalten, dass die Verwendung des Wortes „Berücksichtigen“ keine – auch keine eingeschränkte – rechtliche Bindung bewirkt, bleibt noch zu prüfen, inwieweit die Berücksichtigungspflicht auch eine Pflicht zur Begründung der letztlich getroffenen Entscheidung impliziert. Insoweit ist bereits darauf hingewiesen worden, dass weite Teile des Schrifttums im Rahmen der Auslegung des Art. 23 GG eine derartige Begründungspflicht, jedenfalls für den Fall des Abweichens von der zu berücksichtigenden Stellungnahme, postulieren⁹⁸. Für den Fall des Art. 23 GG lässt sich eine derartige Begründungspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag aus Art. 43 Abs. 1 GG, gegenüber dem Bundesrat aus Art. 53 Satz 1 GG ableiten⁹⁹. Ferner kann in diesem Zusammenhang auf den Grundsatz der Verfassungsorgantreue und schließlich auf die allgemeine parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung und ihre damit verbundene politische Rechenschaftspflicht abgestellt werden¹⁰⁰. Übertragen auf die zu prüfende Ergänzung des Art. 51 GG lässt sich eine Begründungspflicht naturgemäß nicht aus den Regelungen der Artikel 43 und 53 GG entnehmen, da es um das Verhältnis zwischen Landesregierung und Landesparlament geht. Indes dürfte im Ergebnis gleichfalls eine Begründungspflicht zu bejahen sein, die allerdings nur auf landes(verfassungs)rechtlicher Ebene verortet sein kann. Insoweit kann entweder auf ausdrückliche Regelungen der jeweiligen Landesverfassungen (etwa in Rheinland-Pfalz auf Art. 89 b Abs. 1 Nrn.4 bzw. 7 LV¹⁰¹), oder – falls derartige Regelungen fehlen – auf Vereinbarungen zwischen Landesregierung und Landesparlament oder aber auf den auch auf Landesebene fruchtbar zu machenden Grundsatz der Organtreue sowie der allgemeinen parlamentarischen Verantwortlichkeit der Landesregierung abgestellt werden. Dabei wird man in den Ländern, in denen entweder eine verfassungsrechtlich verankerte Informationspflicht oder aber zumindest eine entsprechende Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landesparlament besteht, die Pflicht zur Begründung nicht auf den Fall einer Abweichung von der Stellungnahme des Landtags beschränken können, wobei natürlich die inhaltlichen Anforderungen an die zu gebende Begründung im Falle eines Abweichens deutlich erhöht wären. Dagegen würde ohne derartige Regelungen aus der Berücksichtigungspflicht eine damit einhergehende Begrün-

⁹⁸ Vgl. die Nachweise in Fn. 59.

⁹⁹ Das Zitierrecht umfasst dabei nach hM jeweils auch die Verpflichtung der Mitglieder der Bundesregierung, Rede und Antwort zu stehen. Vgl. dazu Classen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II, 4. Aufl. 2000, Art. 23 Rn. 86, 97; Achterberg/Schulte, ebenda, Art. 43 Rn. 12 f. m.w.N. und Koriath, ebenda, Art. 53 Rn. 6 m.w.N.

¹⁰⁰ So Scholz, in: Maunz/Dürig, GG III, Art. 23 Rn. 117. Vor dem Hintergrund der Regelungen der Artikel 43 Abs. 1 sowie 53 Satz 2 GG stellt sich allerdings die Frage, inwieweit es eines Rückgriffs auf diese allgemeinen Prinzipien überhaupt bedarf. Kritisch insoweit Classen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II, 4. Aufl. 2000, Art. 23 Rn. 97 Fn. 14 unter Hinweis auch auf die Handhabung in der Praxis.

¹⁰¹ Da im Rahmen der zu prüfenden Ergänzung des Art. 51 GG eine Berücksichtigungspflicht nur im Falle von Kompetenzübertragungen ausgelöst wird, ist das in Art. 89 b Abs. 1 LV enthaltene Erfordernis eines Gegenstandes von erheblicher landespolitischer Bedeutung unproblematisch erfüllt. Zu

dungspflicht wohl nur für den Fall des Abweichens von einer Stellungnahme des Landtags folgen. Letztlich bewegt man sich in dieser Frage aber in einem rechtlichen Graubereich, so dass vor dem Hintergrund des Erfordernisses der Rechtssicherheit der Erlass einer mit der in Rede stehenden Ergänzung des Art. 51 GG korrespondierenden landesrechtlichen Regelung (im Sinne eines Gesetzes bzw. einer Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landparlament) zu empfehlen wäre. Aus Klarstellungsgründen erscheint dabei ein entsprechender Hinweis im Grundgesetz auf die landesrechtliche Ausführungsregelung angezeigt.

(2) Maßgebliche Berücksichtigung

Als Variante der zu prüfenden Ergänzung des Art. 51 GG bleibt die Bedeutung einer „maßgebliche Berücksichtigung“ von Stellungnahmen des Landtags näher zu bestimmen. Dabei bereitet die Auslegung Schwierigkeiten¹⁰², wird doch eine gegenüber der einfachen Berücksichtigung gesteigerte Verbindlichkeit impliziert, der Grad dieser Verbindlichkeit jedoch im Ungewissen belassen.

Als Ausgangspunkt der Auslegung bietet sich wiederum ein Rückgriff auf die Vorschrift des Art. 23 GG an, dessen Absatz 5 Satz 2 die Pflicht der Bundesregierung enthält, in bestimmten Fällen die Auffassung des Bundesrates „maßgeblich zu berücksichtigen“. Im Schrifttum besteht diesbezüglich zwar insoweit Einigkeit, als der Stellungnahme des Bundesrates grundsätzlich Verbindlichkeit zukommt; streitig ist indes, inwieweit es sich um eine „Letztverbindlichkeit“ handelt, oder mit anderen Worten: ob und in welchen Fällen es der Bundesregierung gestattet ist, von einer Stellungnahme des Bundesrates abzuweichen.

Eine Auffassung geht von der „Letztverbindlichkeit“ der Stellungnahme des Bundesrates aus¹⁰³. Gestützt wird diese Ansicht insbesondere durch den Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, welcher hierzu ausführt, dass mit dem Ausdruck „maßgeblich zu berücksichtigen“ gemeint sei, „daß sich die Ländermeinung im Streitfall durchsetzt, d.h. für die Bun-

dem Begriff der erheblichen landespolitischen Bedeutung vgl. Edinger, in: Grimm/Caesar, Art. 89 b Rn. 8.

¹⁰² Vgl. Breuer, NVwZ 1994, S. 417, 427, der die Unterscheidung zwischen „schlichter“ und „maßgeblicher“ Berücksichtigung einer Stellungnahme für schwer zu konkretisieren und kaum justitiabel hält.

¹⁰³ Vgl. Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, GG III, Art. 24 Abs. 1 Rn. 208; Scholz, in: Maunz/Dürig, GG III, Art. 23 Rn. 127; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 4. Aufl. 1997, Art. 23 Rn. 42; Sachs, in: VVDStRL 58, S. 39, 68, 75; Breuer, NVwZ 1993, S. 417, 427, allerdings mit der kritischen Anmerkung, dass „Art. 23 V GG die Karte des Verfassungsrechts wohl überreizt“. Für eine Letztverbindlichkeit auch Engelken (Fn. 49), Art. 34 a Rn. 32 mit Blick auf die zu Art. 34 a LV-BW geschlossene Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag, worin sich die Landesregierung in bestimmten Fällen verpflichtet,

deshaltung letztlich bestimmend ist – vom Sonderfall des Satzes 3 bei Ausgabenerhöhungen oder Einnahmeminderungen abgesehen.“¹⁰⁴ Auch der Bericht des Sonderausschusses „Europäische Union (Vertrag von Maastricht)“ geht offenbar von einer Letztverbindlichkeit aus, wenn er dies auch nicht explizit feststellt, sondern die Formulierung „Die Auffassung des Bundesrates ist aber nur insoweit maßgebend“ gebraucht¹⁰⁵. Zur Begründung einer Letztverbindlichkeit¹⁰⁶ wird ferner auf die in Art. 23 Abs. 5 Satz 3 GG geregelte Ausnahme verwiesen, wonach in Angelegenheiten, die zu Ausgabenerhöhungen oder Einnahmeminderungen für den Bund führen können, die Zustimmung des Bundes erforderlich ist. Dieses Zustimmungserfordernis der Bundesregierung, so wird argumentiert, wäre überflüssig, wenn sich die Bundesregierung generell über das Votum des Bundestages hinwegsetzen könnte, falls die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes (Art. 23 Abs. 5 Satz 2, 2. Halbsatz) beeinträchtigt wird¹⁰⁷. Eine solche Beeinträchtigung der gesamtstaatlichen Verantwortung läge nämlich auch im Falle einer Einnahmeminderungen für den Bund vor. Schließlich findet die Annahme einer Letztverbindlichkeit eine Stütze in den zu Art. 23 Abs. 5 Satz 2 GG ergangenen einfachgesetzlichen Regelungen. So ist nach § 5 Abs. 2 Satz 3 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union – EUZBLG –¹⁰⁸ für den Fall, dass die Auffassung der Bundesregierung nicht mit der Stellungnahme des Bundesrates übereinstimmt, ein Einvernehmen anzustreben. Zur Herbeiführung dieses Einvernehmens erfolgt erneute Beratung der Bundesregierung mit Vertretern der Länder (Satz 3). Kommt ein Einvernehmen nicht zustande und bestätigt der Bundesrat daraufhin seine Auffassung mit einem mit zwei Dritteln seiner Stimmen gefassten Beschluss, so ist die Auffassung des Bundesrates maßgebend (Satz 5).

Die Gegenauffassung geht zwar von einer Regelbindung der Bundesregierung an die Stellungnahmen des Bundesrates aus, lehnt aber eine „Letztverbindlichkeit“ dieser Stellungnahme ab¹⁰⁹. Zur Begründung wird zunächst auf den Wortlaut des Art. 23 Abs. 5 Satz 2 GG abgestellt, der die Verpflichtung zu zwar „maßgeblicher“, aber doch eben nur „Berücksichtigung“

die Stellungnahme des Landtags „besonders“ zu berücksichtigen. Indes erkennt Engelken letztlich doch Ausnahmen an („zwingende rechtliche Gründe“, „sonstige triftige Gründe“, Rn. 34).

¹⁰⁴ Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000 vom 05.11.1993, S. 23.

¹⁰⁵ Beschlußempfehlung und Bericht des Sonderausschusses „Europäische Union (Vertrag von Maastricht)“, BT-Drs. 12/3896 vom 01.12.1992, S. 20. Hervorhebungen durch den Verfasser.

¹⁰⁶ Auch die Enquete-Kommission des Hessischen Landtags „Künftige Aufgaben des Hessischen Landtags an der Wende zum 21. Jahrhundert“, LT-Drs. 15/4000, S. 18, ging von einer Letztverbindlichkeit aus und stützte sich insoweit ausdrücklich auch auf die Auslegung des Art. 23 Abs. 5 Satz 2 GG.

¹⁰⁷ So Sachs, in: VVDStRL 58, S. 39, 68.

¹⁰⁸ Gesetz vom 12.03.1993, BGBl. I 1993, S. 313.

¹⁰⁹ Vgl. Classen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II, 4. Aufl. 2000, Art. 23 Rn. 105 ff.; Streinz, in: Sachs, GG, 2. Aufl. 1999, Art. 23 Rn. 108 ff.; Pernice, in: Dreier, GG II, Art. 23 Rn. 112 ff.; Rojahn, in:

enthält¹¹⁰. Entgegen den Ausführungen des Berichtes des Sonderausschusses „Europäische Union (Vertrag von Maastricht)“ sei gerade nicht davon die Rede, dass die Stellungnahme des Bundesrates „maßgebend ist“¹¹¹; „maßgeblich zu berücksichtigen“ sei aber keinesfalls gleichbedeutend mit „ist ... maßgebend“¹¹². Eine derartige Formulierung, welche eine Verbindlichkeit unzweideutig zum Ausdruck gebracht hätte, wäre aber unproblematisch möglich und auch notwendig gewesen, um tatsächlich von einem Letztentscheidungsrecht des Bundesrates ausgehen zu können¹¹³. Neben dem Wortlaut wird auch auf die Pflicht zur Wahrung der gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes in Art. 23 Abs. 5 Satz 2, 2. Halbsatz GG abgestellt, die in bestimmten, zwingenden Fällen ein Abweichen von der Stellungnahme des Bundesrates ermöglichen müsse¹¹⁴. Das systematische Argument der Gegenauffassung, wonach die in 23 Abs. 5 Satz 3 GG enthaltene Ausnahme im Sinne eines Zustimmungserfordernisses der Bundesregierung überflüssig wäre, wenn sich die Bundesregierung generell über das Votum des Bundestages hinwegsetzen könnte, wird nicht als zwingend erachtet. So könne Satz 3 auch allein als Regelung des Umfangs der Begründungspflicht für den Fall des Abweichens angesehen werden. Danach könne die Bundesregierung in finanziellen Angelegenheiten die grundsätzliche Bindung schlichtweg durch einen Hinweis auf die Einnahmenminderung beseitigen. In sonstigen Fällen sei dagegen eine ausführliche Begründung erforderlich, die nicht nur auf die sachlichen Gesichtspunkte eingeht, die zu einem Abweichen veranlasst haben, sondern die zugleich eine Begründung dafür gibt, warum im konkreten Fall die geltend gemachten Gründe ein solches Gewicht haben, dass sie ein Übergehen des entgegenstehenden Votums des Bundesrates rechtfertigen¹¹⁵. Schließlich wird auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur EG-Fernsehrichtlinie¹¹⁶ herangezogen. Dieses habe zwar als Beurteilungsmaßstab noch nicht Art. 23 GG, sondern Art. 70 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 24 Abs. 1 GG und den Verfassungsgrundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens herangezogen; gleichwohl ließen sich ihm zumindest Anhaltspunkte auch für die jetzige Rechtslage entnehmen. Insbesondere habe das Bundesverfassungsgericht auf qualifizierte Bemühenspflichten um eine Ver-

v. Münch/Kunig, GG II, 5. Aufl. 2001, Art. 23 Rn.70 ff.; Zuleeg, in: AK-GG, 3. Aufl. 2001, Art. 23 Rn. 59; Di Fabio, Der Staat 32 (1993), S. 191, 208.

¹¹⁰ Streinz, in: Sachs, GG, 2. Aufl. 1999, Art. 23 Rn. 110.

¹¹¹ BT-Drs. 12/3896 vom 01.12.1992, S. 20.

¹¹² Rojahn, in: v. Münch/Kunig, GG II, 5. Aufl. 2001, Art. 23 Rn.71.

¹¹³ Streinz, in: Sachs, GG, 2. Aufl. 1999, Art. 23 Rn. 110.

¹¹⁴ So Classen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II, 4. Aufl. 2000, Art. 23 Rn. 108; Pernice, in: Dreier, GG II, Art. 23 Rn. 115; Rojahn, in: v. Münch/Kunig, GG II, 5. Aufl. 2001, Art. 23 Rn.71; Zuleeg, in: AK-GG, 3. Aufl. 2001, Art. 23 Rn. 59. Nach Streinz, in: Sachs, GG, 2. Aufl. 1999, Art. 23 Rn. 111, trifft die Pflicht zur Wahrung der gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes sowohl Bundesregierung als auch Bundesrat. Daher eigne sich diese Bestimmung nicht als Ausnahmetatbestand. Indes stelle sich dieses Problem letztlich nicht, da ein Letztentscheidungsrecht des Bundesrates ohnehin nicht bestehe.

¹¹⁵ Classen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II, 4. Aufl. 2000, Art. 23 Rn. 106.

¹¹⁶ BVerfGE 92, 203. Vgl. dazu Winkelmann, DÖV 1996, S. 1 ff.

ständigkeit, nicht aber auf ein Letztentscheidungsrecht abgestellt¹¹⁷. Konsequenz dieser Auslegung des Art. 23 Abs. 5 Satz 2 GG ist es, die genannten einfach-gesetzlichen Regelungen in § 5 Abs. 2 Satz 3 EUZBLG verfassungskonform einschränkend auszulegen¹¹⁸.

Analysiert man die vorstehende Diskussion um die Auslegung der „maßgeblichen Berücksichtigung“ im Rahmen des Art. 23 GG, so fällt auf, dass sich vor allem die Befürworter, teilweise aber auch die Gegner einer strikten Verbindlichkeit sehr schnell vom eigentlichen Wortlaut lösen und auf die Gesetzesmaterialien, auf systematische Erwägungen oder einfach-gesetzliche Regelungen abstellen. Selbstredend handelt es sich insoweit durchgängig um anerkannte Auslegungsmethoden, deren Heranziehung gerade angesichts der eher „kryptischen“¹¹⁹ Formulierung einer „maßgeblichen Berücksichtigung“ naheliegt. Mit Blick auf die vorgeschlagene Ergänzung des Art. 51 GG bedeutet dies allerdings, dass eine Übertragung des so gewonnenen Ergebnisses – sei es das einer „Letztverbindlichkeit“ oder nur einer „Regelverbindlichkeit“ – nicht ohne weiteres möglich ist. Folglich gilt es, aus den dargestellten Überlegungen dasjenige herauszuarbeiten, was verallgemeinerbar und damit auch für Art. 51 GG oder andere ähnliche Normen – etwa auf Ebene der Landesverfassungen – von Nutzen ist. Ausschlaggebend ist damit zunächst der reine Wortlaut. Dieser setzt sich zusammen aus dem Verb „berücksichtigen“ und dem Adverb „maßgeblich“. Die seitens der Landesregierung (im Rahmen des zu prüfenden Änderungsvorschlages) geschuldete Art der Tätigkeit besteht also ausschließlich in der Pflicht, die Stellungnahme des Landtags zu berücksichtigen, was etwas wesensmäßig anderes ist als die Pflicht, dieser Stellungnahme Folge zu leisten. Die Berücksichtigungspflicht als solche bildet somit die äußerste Grenze der möglichen Norminterpretation. Innerhalb dieser Grenze wird die geschuldete Tätigkeit durch das Adverb „maßgeblich“ lediglich näher bestimmt, was hier als eine besonders gesteigerte Form des Berücksichtigens zu werten ist. Welchen Grades diese Steigerung aber auch sein mag – die Art der geschuldeten Tätigkeit bleibt dieselbe. Dies hat zur Folge, dass es, noch allgemein gesprochen, Fälle geben muss, in denen von einer Stellungnahme abgewichen werden kann. Der Spielraum mag insoweit mit Blick auf das Adverb „maßgeblich“ gering sein; gleichwohl muss es Raum für Abweichungen geben, da andernfalls die Grenze des Wortlauts und damit der Auslegung

¹¹⁷ Streinz, in: Sachs, GG, 2. Aufl. 1999, Art. 23 Rn. 113 Fn. 206.

¹¹⁸ So ausdrücklich Streinz, in: Sachs, GG, 2. Aufl. 1999, Art. 23 Rn. 110; Rojahn, in: v. Münch/Kunig, GG II, 5. Aufl. 2001, Art. 23 Rn.71; im Ergebnis wohl auch Pernice, in: Dreier, GG II, Art. 23 Rn. 114 und Classen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II, 4. Aufl. 2000, Art. 23 Rn. 107 ff.; vgl. auch Winkelmann, DÖV 1996, S. 1, 9, der eine verfassungskonforme Auslegung des Art. 23 Abs. 5 Satz 2 GG im Sinne eines Letztentscheidungsrechts der Bundesregierung.

¹¹⁹ Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, GG III, Art. 24 Abs. 1 Rn. 208.

überschritten wäre¹²⁰. Indes wird die Möglichkeit der Landesregierung, von einer Stellungnahme des Landtages abzuweichen, angesichts der Formulierung „maßgeblich“ auf zwingende Ausnahmefälle zu beschränken sein. Im Regelfall, und insoweit kann auf die dargestellten Ausführungen zu Art. 23 GG verwiesen werden, bewirkt die Stellungnahme des Landtags eine rechtliche Bindung der Landesregierung. Für welche „zwingenden“ Fälle der Landesregierung ein Abweichen von dieser Regelbindung gestattet sein wird, lässt sich dabei abstrakt kaum benennen. Insoweit wird in der Literatur zu Art. 34 a LV-BW auf zwingende rechtliche Gründe (insb. die eindeutige Unvereinbarkeit mit höherrangigem Recht) sowie sonstige triftige Gründe (z.B. eine eindeutig fehlende Konsensfähigkeit in den maßgeblichen Bundes- und EU-Gremien) verwiesen¹²¹.

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die anvisierte Verfassungsänderung im Falle von Kompetenzübertragungen der oben bezeichneten Art zwar zu keiner unabänderlichen Festlegung der Landesregierung hinsichtlich des Stimmverhaltens im Bundesrat, wohl aber zu einer Regelbindung an Stellungnahmen des Landtags führen wird. Abweichungen von diesen Stellungnahmen sind auf zwingende Ausnahmefälle beschränkt. Einhergehend mit den Ausführungen zu der einfachen Berücksichtigungspflicht trifft die Landesregierung eine Begründungspflicht hinsichtlich ihres Stimmverhaltens im Bundesrat. Diese Begründungspflicht muss mit Blick auf die gesteigerte Berücksichtigungspflicht – und insoweit anders als im Rahmen der obigen Ausführungen zur einfachen Berücksichtigung – generell und nicht nur für den Fall eines Abweichens von einer Stellungnahme des Landtags gelten; dies gilt unabhängig davon, ob auf landesverfassungsrechtlicher oder einfach-gesetzlicher Ebene oder im Rahmen einer Vereinbarung eine Pflicht der Landesregierung zur Information des Landtags festgeschrieben ist. In den seltenen Fällen eines Abweichens hat die Landesregierung ihr Stimmverhalten zudem über die generelle Begründungspflicht hinaus eingehend zu begründen; insbesondere wird ihr in derartigen Fällen die Pflicht auferlegt sein, den Nachweis für das Vorliegen eines zwingenden Ausnahmefalles zu führen. Letzteres könnte ggf. im Rahmen eines Organstreitverfahrens überprüft werden¹²².

¹²⁰ Im Rahmen der Auslegung des Art. 23 Abs. 5 Satz 2 GG ist daher derjenigen Auffassung der Vorzug zu geben, die eine Letztverbindlichkeit ablehnt. Hinsichtlich der Begründung verdienen insbesondere die Ausführungen von Streinz, in: Sachs, GG, 2. Aufl. 1999, Art. 23 Rn. 111, Zustimmung, der zu diesem Ergebnis ausdrücklich ohne einen Rückgriff auf die „Pflicht zur Wahrung der gesamtstaatlichen Verantwortung“ gelangt. Vgl. im übrigen zu den europarechtlichen Bedenken Breuer, NVwZ 1994, S. 417, 427 m.w.N. und Di Fabio, Der Staat 32 (1993), S. 191, 208 f.; Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, GG III, Art. 24 Abs. 1 Rn. 208.

¹²¹ Vgl. Engelken (Fn. 49), Art. 34 a Rn. 34.

¹²² Inwieweit es sich insoweit um eine landesverfassungsrechtliche Streitigkeit handeln würde, erscheint mit Blick auf die anvisierte Änderung des GG nicht unproblematisch. Ggf. wäre auch an einen Organstreit nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG zu denken, denn Landtag und Landesregierung würden im

Abschließend erscheint es angezeigt, die Einzelheiten im Rahmen einer landesrechtlichen Regelung (Gesetz oder Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag) näher zu regeln. Galt dies bereits im Rahmen der einfachen Berücksichtigungspflicht, so ist eine derartige Konkretisierung mit Blick auf die Auslegungsschwierigkeiten, die durch die Formulierung „maßgebliche Berücksichtigung“ aufgeworfen werden, unerlässlich. Insbesondere sollten exemplarisch Fälle aufgeführt werden, in denen der Landesregierung ein Abweichen von Stellungnahmen des Landtags gestattet ist.

2. Notwendigkeit der vorgeschlagenen Verfassungsänderung

Nachdem der rechtliche Gehalt der anvisierten Regelung geklärt ist, bleibt zu untersuchen, inwieweit es überhaupt einer Verfassungsänderung bedarf, um zu der angestrebten Verpflichtung der Landesregierung, Stellungnahmen der Landesparlamente (maßgeblich) zu berücksichtigen, zu gelangen (hierzu unter a). Anschließend stellt sich die Frage, ob – bei Bejahung der vorstehenden Frage – eine solche Änderung auf bundesverfassungsrechtlicher Ebene erfolgen muss oder auch auf landesverfassungsrechtlicher Ebene verwirklicht werden könnte (hierzu unter b).

a) Grundsätzliche Notwendigkeit einer Verfassungsänderung

Ausgangspunkt der Untersuchung ist die Erkenntnis, dass das Stimmverhalten der Vertreter eines Landes im Bundesrat der parlamentarischen Kontrolle unterliegt. So hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 30. Juli 1958 zu den Volksbefragungsgesetzen von Hamburg und Bremen ausgeführt:

„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 Bundesratsangelegenheiten; seine Maßnahmen können unter dem Gesichtspunkt der bundesstaatlichen Ordnung nicht als ein Hinübergreifen in Zuständigkeiten des Bundes qualifiziert werden. ... Eine „Instruktion“ der Mitglieder der Landesregierung im Bundesrat durch das Landesvolk, auch eine bloß rechtlich unverbindliche in der Weise, daß sich die Vertreter im Bundesrat daran orientieren und sie zur Richtschnur ihres Handelns im Bundesrat machen, ist nach der Struktur des Bundesrates ausgeschlossen.“¹²³

Falle der in Rede stehenden Änderung des Art. 51 GG zu „anderen Beteiligten“, die durch das Grundgesetz mit eigenen Rechten bzw. Pflichten ausgestattet wären.

¹²³ BVerfGE 8, 104, 121. Vgl. dazu Fuß, AöR 83 (1958), S. 383 ff.

Im Einklang hiermit sieht die ganz herrschende Meinung im Schrifttum jedenfalls eine nachträgliche parlamentarische Kontrolle der Landesregierung hinsichtlich des Stimmverhaltens im Bundesrat als zulässig an¹²⁴. Streitig wird dagegen die Zulässigkeit eines vorgelagerten Befassungsrechts beurteilt, wobei es zunächst nicht um die Frage einer rechtlich bindenden Einwirkung (hierzu unter b), sondern lediglich um die Zulässigkeit politischer Einflussnahme auf das Abstimmungsverhalten der Vertreter des Landes im Bundesrat gehen soll.

Anknüpfend an die oben zitierten Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts¹²⁵ wird teilweise nur eine prinzipiell nachträgliche Regierungskontrolle durch die Landesparlamente für zulässig erachtet. So habe das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf die verfassungsrechtlich vorgeschriebene Trennung von Landes- und Bundesstaatsgewalt¹²⁶ eine „Instruktion“ der Landesregierung durch konsultative Volksbefragung auch in rechtlich unverbindlicher Weise ausgeschlossen. Gleiches müsse dann aber auch für eine rechtlich unverbindliche Instruktion durch das Landesparlament gelten¹²⁷. Aus dem prinzipiell re-aktiven Kontrollrecht des Parlaments könne auf ein aktives Instruktionsrecht nicht geschlossen werden¹²⁸. Eine Beteiligung der Landesparlamente an den Bundesratszuständigkeiten der Landesregierung würde einen Einbruch in das System der horizontalen Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive einerseits sowie auf der Ebene der vertikalen Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern andererseits bedeuten¹²⁹. Schlichte Parlamentsbeschlüsse, die einer Landesregierung ein bestimmtes Verhalten im Bundesrat empfehlen oder nahelegen, müssten sich zudem an die bundesstaatliche Kompetenzordnung halten¹³⁰. Nur für den Fall, dass es um Gegenstände der Landesgesetzgebung gehe, seien daher unverbindliche Empfehlungen zulässig¹³¹. Teilweise wird eine rechtlich-unverbindliche Entschließung des Landtags in Bundesratsangelegenheiten nur dann als zulässig angesehen, wenn es sich um Fragen handele, die das Land speziell und unmittelbar berührten¹³².

¹²⁴ Vgl. nur Glauben/Edinger, DÖV 1995, 941, 944 f.; Scholz, in: FS für Carstens, 1984, S. 831, 837; Ravens, ZParl 10 (1979), S. 539, 541; Kratzsch, DÖV 1975, S. 109, 113 f.; Heyen, Der Staat 21 (1982), S. 191, 195; Linck, DVBl. 1974, S. 861, 864 f.; Müller, DÖV 1993, S. 103, 104; Schneider (Fn. 12), S. 167 f.; Iltgen, in: Merten (Hrsg.), Die Stellung der Landesparlamente aus deutscher, österreichischer und spanischer Sicht, 1997, S. 41, 45, 49; Eicher (Fn. 9), S. 88 f.; Rührmair (Fn. 12), S. 80 ff.; Johne (Fn. 9), S. 53 ff.

¹²⁵ Insbesondere der letzte Satz des obigen Zitats lässt sich dahingehend deutend, dass jede politische Einflussnahme, die ein gewisses Gewicht erreicht, unzulässig ist, vgl. dazu auch Fuß, AöR 83 (1958), S. 383, 419.

¹²⁶ Vgl. BVerfGE 8, 104, 116 ff.

¹²⁷ Vgl. Scholz, in: FS für Carstens, 1984, S. 831, 840.

¹²⁸ Ebenda, S. 841.

¹²⁹ Ebenda, S. 843.

¹³⁰ Ebenda, S. 838, 847.

¹³¹ Ebenda, S. 848.

¹³² So Schmidt, DÖV 1973, S. 469, 475.

Demgegenüber sind nach ganz herrschender Meinung im Schrifttum Meinungsäußerungen und Empfehlungen des Landesparlaments gegenüber der Landesregierung selbst dann nicht untersagt, wenn sie vor der Beschlussfassung der Landesregierung in der jeweiligen Angelegenheit stattfinden¹³³. Dabei wird eine inhaltliche Eingrenzung der Landesparlamente abgelehnt¹³⁴. Insofern liege kein Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung vor, da dieser eine Aussage nur hinsichtlich der Aufteilung rechtlicher Befugnisse, nicht aber hinsichtlich der Zulässigkeit politisch empfehlender Einflussnahme enthalte¹³⁵. Im übrigen bestehe der Sinn des Gewaltenteilungsprinzips nicht in einer strikten Trennung der staatlichen Gewalten, sondern darin, dass sich die Staatsorgane gegenseitig kontrollieren und begrenzen, damit die Staatsmacht gemäßigt wird¹³⁶. Gerade die aus dem Demokratieprinzip resultierende Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Regierung spreche entscheidend gegen ein nur nachträgliches Kontrollrecht. Das Bundesverfassungsgericht habe bereits sehr früh anerkannt, dass zur Demokratie, wie sie das Grundgesetz wolle, eine Volksvertretung gehöre, welche die Regierung kontrolliere¹³⁷. Im Rahmen seines Urteils zu den Volksbefragungsgesetzen sei dieser Grundsatz explizit auf die Haltung der Landesregierung im Bundesrat erstreckt worden¹³⁸. Erkenne man aber das Erfordernis einer parlamentarischen Kontrolle an, sei es unverständlich, diese Kontrolle nur nachträglich zulassen zu wollen¹³⁹. Nur ein umfassendes Kontrollrecht, welches in rechtlich unverbindlicher Weise den Entscheidungsprozess der Regierung begleite (sog. „mitlaufendes Kontrollrecht“¹⁴⁰) werde dem Rang der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Landesregierung als eines – auch vom Grundgesetz her – unverzichtbaren Kernstücks des parlamentarischen Regierungssystems in den Ländern gerecht¹⁴¹. Dagegen sei ein kontrollfreier Raum der Landesregierung – auch soweit Bundesratsangelegenheiten von ihr wahrzunehmen sind – mit Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG unvereinbar¹⁴². Eine Ausweitung des parlamentarischen Kontrollrechts auf begleitend-mitentscheidende Kontrolle rechtfertige sich auch vor dem Hintergrund der durch den bundesstaatlichen Wandel bewirkten Funktionsveränderung

¹³³ Vgl. Ravens, ZParl 10 (1979), S. 539, 541 ff.; Kratzsch, DÖV 1975, S. 109, 113 ff.; Heyen, Der Staat 21 (1982), S. 191, 195; Linck, DVBl. 1974, S. 861, 864 f.; Müller, DÖV 1993, S. 103, 104; Schneider (Fn. 12), S. 166 ff.; Iltgen, in: Merten (Hrsg.), Die Stellung der Landesparlamente aus deutscher, österreichischer und spanischer Sicht, 1997, S. 41, 45, 49; Eicher (Fn. 9), S. 88 f.; Rührmair (Fn. 12), S. 105 ff.; Johne (Fn. 9), S. 53 ff.; Schmalenbach (Fn. 9), S. 73; Wagner, in: Grimm/Caesar, Art.79 Rn. 62; Sachs, in: VVDStRL 58 (1999), S. 39, 75.

¹³⁴ Vgl. etwa Kratzsch, DÖV 1975, S. 109, 115; Ravens, ZParl 10 (1979), S. 539, 542; Linck, DVBl. 1974, S. 861, 865; Rührmair (Fn. 12), S. 109 ff.

¹³⁵ Vgl. Rührmair (Fn. 12), S. 105 ff. Linck, DVBl. 1974, S. 861, 864.

¹³⁶ Vgl. Ravens, ZParl 10 (1979), S. 539, 542; Kewenig, DÖV 1973, S. 23, 30.

¹³⁷ BVerfGE 1, 14, 33.

¹³⁸ BVerfGE 8, 104, 121.

¹³⁹ So Linck, ebenda.

¹⁴⁰ Ravens, ZParl 10 (1979), S. 539, 542.

¹⁴¹ Vgl. Kratzsch, DÖV 1975, S. 109, 114.

¹⁴² Vgl. Kratzsch, DÖV 1975, S. 109, 114.

der Landtage. So sei die parlamentarische Kontrollfunktion wegen des weitgehenden Verlustes eigenständiger Legislativbefugnisse zu einem Haupttätigkeitsfeld der Landesparlamente geworden¹⁴³. Soweit die Befürworter einer nur nachträglichen parlamentarischen Kontrolle sich auf die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seiner Entscheidung aus dem Jahre 1958 beriefen, sei dem zu widersprechen. Zwar habe das Gericht die empfehlenden Stellungnahmen des Landesvolks zu anstehenden Bundesratsentscheidungen mittels Volksentscheids ausdrücklich für unzulässig erklärt; indes verbiete sich eine Übertragung dieses Ergebnisses auf die Landesparlamente. Denn anders als im Falle der Parlamente obliege dem Landesvolk gerade nicht die Aufgabe der parlamentarischen Kontrolle¹⁴⁴.

Erkennt man die Ausübung des parlamentarischen Kontrollrechts auch in Bundesratsangelegenheiten im Grundsatz an, kann eine inhaltliche Begrenzung dieses Rechtes, sei es auf Gegenstände der Ländergesetzgebung oder auf Angelegenheiten, die ein Land unmittelbar und speziell berühren, nicht überzeugen. Insoweit hat das Bundesverfassungsgericht klar zwischen einer Ausübung des parlamentarischen Kontrollrechts einerseits und einem unzulässigen Hinübergreifen in Bundeszuständigkeiten andererseits getrennt: In ersterem Fall geht es gerade nicht um Bundesratsangelegenheiten, sondern primär um die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament¹⁴⁵. Dass sich das Parlament insoweit mittelbar auch mit Bundesratsangelegenheiten befasst, liegt in der Natur der Sache¹⁴⁶; eine derartige mittelbare Befassung, diese Aussage lässt sich der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zweifellos entnehmen, ist aber mit Blick auf die hohe Bedeutung einer parlamentarischen Kontrolle für das Funktionieren eines parlamentarischen Regierungssystems hinzunehmen¹⁴⁷. Insbesondere kann hierin keine Kompetenzüberschreitung gesehen werden, da der unmittelbare Anknüpfungspunkt gerade nicht die jeweilige Bundesratsangelegenheit ist. Letztlich geht es daher allein um die Frage, ob eine parlamentarische Kontrolle in einem engen Sinne als ausschließlich nachgelagerte Kontrolle, oder aber in einem weiteren Sinne als mitlaufendes Kontrollrecht begriffen wird. Akzeptiert man letzteres, so verbleibt es aus den genannten Gründen gleichwohl bei einem gegenständlich unbegrenzten Kontrollrecht, da auch in diesem Fall unmittelbarer Gegenstand der Kontrolle nicht die Bundesratsangelegenheit per se, sondern das (zukünftige) Verhalten der Regierung im Bundesrat ist. Für die Anerkennung eines mitlaufenden Kontrollrechts sprechen dabei die besseren Gründe, denn ein

¹⁴³ Vgl. Johne (Fn. 9), S. 54 und ders., *Landesparlamentarismus im Zeichen der europäischen Integration*, 1994, S. 54 ff.

¹⁴⁴ So Johne (Fn. 9), S. 55 Fn. 86.

¹⁴⁵ BVerfGE 8, 104, 121, siehe oben.

¹⁴⁶ Vgl. Kratzsch, DÖV 1975, S. 109, 114.

¹⁴⁷ Vgl. Sachs, in: *WVStRL* 58 (1999), S. 39, 75.

Kontrollrecht, welches grundsätzlich zu spät kommt, ist – gerade bei Entscheidungen mit weitreichenden Konsequenzen – wenig effektiv¹⁴⁸. Solange daher die parlamentarische Kontrolle auf den politischen Bereich beschränkt bleibt und die Grenze der rechtlich verbindlichen Einflussnahme nicht erreicht, ist mit der ganz herrschenden Meinung von einem vorgelagerten Kontrollrecht des Parlaments, welches sich inhaltlich nicht auf bestimmte Aufgabenbereiche oder Gesetzgebungsmaterialien beschränkt, auszugehen¹⁴⁹.

Gestützt wird dieses Ergebnis auch durch die Staatspraxis. Es entspricht insoweit der langjährigen Übung der Landesparlamente, in Anfragen oder Anträgen bundespolitische Themen mit dem Ziel zu behandeln, die Bundesratspolitik der Landesregierungen zu beeinflussen¹⁵⁰. So lassen sich etwa für Rheinland-Pfalz bereits aus frühen Wahlperioden zahlreiche Beispiele aufzählen, in denen die Opposition im Landtag die Regierung aufgefordert hatte, im Bundesrat in einem bestimmten Sinne ihr Votum abzugeben¹⁵¹. Auch aus neuerer Zeit finden sich Beispiele, in denen die Opposition – vornehmlich im Wege der Kleinen¹⁵² oder Mündlichen Anfrage¹⁵³ bzw. im Rahmen einer Aktuellen Stunde¹⁵⁴, aber auch mittels eines Entschließungsan-

¹⁴⁸ Ausführlich hierzu Kewenig, DÖV 1973, S. 23, 30.

¹⁴⁹ Vgl. Ravens, ZParl 10 (1979), S. 539, 541 ff.; Kratzsch, DÖV 1975, S. 109, 113 ff.; Heyen, Der Staat 21 (1982), S. 191, 195; Linck, DVBl. 1974, S. 861, 864 f.; Müller, DÖV 1993, S. 103, 104; Schneider (Fn. 12), S. 166 ff.; Illtgen (Fn. 133), S. 41, 45, 49; Eicher (Fn. 9), S. 88 f.; Rührmair (Fn. 12), S. 105 ff.; Johné (Fn. 9), S. 53 ff.; Schmalenbach (Fn. 9), S. 73; Wagner, in: Grimm/Caesar, Art.79 Rn. 62; Sachs, in: VVDStRL 58 (1999), S. 39, 75.

¹⁵⁰ Nachweise finden sich bei Fuß, AöR 83 (1958), S. 383, 419; Linck, DVBl. 1974, S. 861 f. mit Beispielen auch aus der rheinland-pfälzischen Praxis; vgl. auch Illtgen (Fn. 133), S. 41, 45, 49 ff. Ravens, ZParl 10 (1979), S. 539 f., berichtet von der Situation in Niedersachsen zu Beginn des Jahres 1976 nach dem Rücktritt des sozialdemokratischen Ministerpräsidenten Kurbel. Der gewählte neue Ministerpräsident Albrecht verfügte über die verdeckte, nicht aber die offene Mehrheit im Parlament. Ravens berichtet von einer Reihe von parlamentarischen Initiativen der SPD-Fraktion, die auf eine Beeinflussung des Abstimmungsverhaltens der neuen Landesregierung im Bundesrat hinausliefen.

¹⁵¹ Einen guten Überblick insbesondere über die zweite bis vierte Legislaturperiode gibt Schmitz, Opposition im Landtag, 1971, S. 58 ff.; 96 f. Bereits in der ersten Legislaturperiode hatte die FDP gefordert, dass die Vertreter des Landes im Bundesrat nach den Weisungen des Landtags abstimmen sollten, ein Verlangen, das freilich zurückgewiesen wurde, ebenda, S. 58 f. Hervorzuheben ist auch ein Entschließungsantrag der Regierungskoalition aus dem Jahre 1954 zu der Frage des Saarabkommens. Darin wurde die Haltung der Regierung Altmeier, welche das diesbezügliche Vorgehen der Regierung Adenauer nicht voll unterstützte, zwar gebilligt, gleichzeitig wurde die Landesregierung aber aufgefordert, im Bundesrat dafür zu sorgen, dass an dem Vertragswerk noch Verbesserungen vorgenommen würden. Der Antrag wurde angenommen, während ein ebenfalls zu dieser Problematik eingebrachter Antrag der SPD mit dem Ziel eines negativen Votums zum Saarabkommen abgelehnt wurde, ebenda, S. 59 f.

¹⁵² Vgl. etwa die Kleinen Anfragen der Abgeordneten Kiltz (LT-Drs. 13/196), Bischel (LT-Drs. 13/481) und Dr. Altherr (LT-Drs. 13/3840).

¹⁵³ Vgl. z.B. die Mündlichen Anfragen der Abgeordneten Weiner (LT-Drs. 13/153), Bill (LT-Drs. 13/3304) sowie Jullien (LT-Drs. 13/4230).

¹⁵⁴ Vgl. etwa die Aktuellen Stunden vom 12.12.1996 (Plenarprotokoll 13/18, S. 1267 bis 1277) sowie vom 06.12.2002 (Plenarprotokoll 14/37, S. 2551 bis 2561).

trages¹⁵⁵ – das (zukünftige) Abstimmungsverhalten der Landesregierung im Bundesrat thematisiert hat. Dieser Befund einer durchgängigen, sich über mehrere Jahrzehnte erstreckenden Staatspraxis kann aber nicht ohne Auswirkung auf die rechtliche Bewertung bleiben. Auch das Bundesverfassungsgericht hat sich insoweit bei seiner zitierten Entscheidung aus dem Jahre 1958 maßgeblich durch eine bestehende Staatspraxis leiten lassen¹⁵⁶. Es ist daher daran festzuhalten, dass eine rechtlich unverbindliche Befassung des Landtags mit dem zukünftigen Stimmverhalten der Landesregierung im Bundesrat inhaltlich unbeschränkt zulässig ist¹⁵⁷.

Dagegen ist nach herrschender Auffassung eine rechtliche Verpflichtung der Landesregierung durch Stellungnahmen des Landtags in Bundesratsangelegenheiten jedenfalls ohne ausdrückliche Regelung (sei es auf Bundes- oder auf Landesebene) nicht möglich¹⁵⁸. Dies gilt zunächst ungeachtet der im folgenden vorzunehmenden Prüfung, inwieweit eine derartige Änderung der Landesverfassung bzw. des Grundgesetz überhaupt zulässig wäre. Der Grund dieses Verfassungsvorbehaltes liegt in der Organselbständigkeit der Landesregierung, der gegenüber das Landesparlament keine allgemeine, von gesetzlichen Grundlagen losgelöste Prerogative besitzt¹⁵⁹.

b) Bundesverfassungsrechtliche Grenzen einer Änderung der Landesverfassung

Für die Beantwortung der Frage, inwieweit die anvisierte Verpflichtung der Landesregierungen zur (maßgeblichen) Berücksichtigung von Stellungnahmen der Landtage nur auf der Ebene des Grundgesetzes erfolgen könnte, erscheint es hilfreich, zunächst die Zulässigkeit einer Änderung der Landesverfassung im Sinne eines Weisungsrechtes des Landtags gegenüber der Landesregierung zu prüfen. Aus der Beantwortung dieser Frage lassen sich sodann Rück-

¹⁵⁵ Vgl. den Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/GRÜNE zum Landeshaushaltsgesetz 1997 mit der Aufforderung an die Landesregierung, sich im Rahmen der Steuerreform gegen die Erhöhung der Mehrwertsteuer auszusprechen und im Bundesrat gegen die Erhöhung zu stimmen (LT-Drs. 13/1176, Plenarprotokoll 13/22 vom 30.01.1997, S. 1773 bis 1804).

¹⁵⁶ So stützt sich das Gericht hinsichtlich der Weisungserteilung der Landesregierung an ihre Mitglieder im Bundesrat auf die Staatspraxis, vgl. BVerfGE, 8, 104, 120.

¹⁵⁷ Eine andere Frage ist, in welchem Maß die Landtage über die notwendigen Kapazitäten zur Befassung mit Bundesratsangelegenheiten verfügen. Insoweit besteht ein „Dilemma zwischen notwendiger Kontrolle der Bundesratspolitik und notwendiger Konzentration auf landesspezifische Fragen“, vgl. Glauben/Edinger, DÖV 1995, S. 941, 945. Linck, DVBl. 1974, S. 861, 865, empfiehlt den Landesparlamenten, von ihren verfassungsrechtlich unbeschränkten Kompetenzen nur sehr sparsam und zurückhaltend Gebrauch zu machen und sich primär auf Gegenstände mit unmittelbarem Bezug zu speziellen Landesinteressen zu beschränken.

¹⁵⁸ Vgl. etwa Friedrich, ZParl 6 (1975), S. 48, 58; Classen, in: VVDStRL 58 (1999), S. 124; Schneider (Fn. 12), S. 174 f.

¹⁵⁹ Näher hierzu Friedrich, ZParl 6 (1975), S. 48, 58 und ders., Landesparlamente in der Bundesrepublik, 1975, S. 79 f.; Schneider (Fn. 12), S. 174 f.; im Ergebnis auch Heyen, Der Staat 21 (1982), S. 191, 195, 200.

schlüsse auch im Hinblick auf die Zulässigkeit einer Verankerung der maßgeblichen oder schlichten Berücksichtigungspflicht ziehen.

Die Frage nach der Zulässigkeit einer durch Änderung der Landesverfassung begründeten Befugnis des Landtags, der Landesregierung in bestimmten Bundesratsangelegenheiten rechtlich verbindliche Weisungen zu erteilen, wird unterschiedlich beantwortet. Während eine Mindermeinung eine entsprechende Änderung der Landesverfassungen für zulässig erachtet¹⁶⁰, hält die ganz herrschende Auffassung im Schrifttum eine derartige Weisungsbefugnis des Landtags für verfassungswidrig¹⁶¹.

Auch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung geht davon aus, dass das Weisungsrecht hinsichtlich der Stimmabgabe im Bundesrat der Landesregierung zusteht. So hat das Bundesverfassungsgericht bereits in der oben zitierten Entscheidung zu den Volksbefragungsgesetzen von Hamburg und Bremen festgestellt, dass die Staatspraxis aus dem Recht der Landesregierung, ihre Vertreter im Bundesrat zu bestellen und abzurufen, ein Recht der Landesregierung zu Weisungen an ihre Mitglieder im Bundesrat ableite¹⁶². In der Entscheidung zum Zuwanderungsgesetz wurde diese Sicht der Dinge bestätigt:

„Die landesrechtliche Weisung an Bundesratsmitglieder, die das Grundgesetz im Bundesrat – anders als im Gemeinsamen Ausschuss (Art. 53a Abs. 1 Satz 3 GG) oder im Vermittlungsausschuss (Art. 77 Abs. 2 Satz 3 GG) – erlaubt, ist die der Landesregierung, nicht die des Inhabers der Richtlinienkompetenz.“¹⁶³

Auch der Staatsgerichtshof – StGH – für das Land Baden-Württemberg gelangte in seinem Urteil vom 18. März 1986 zu dem Ergebnis, dass eine rechtlich bindende Weisung des Landesparlaments eine unzulässige Einwirkung auf die Landesregierung darstelle¹⁶⁴. So gehöre zum Kernbereich der vollziehenden Gewalt – respektive der Regierung – auch die Festlegung der Stimmabgabe im Bundesrat. Diese könne nicht rechtlich verpflichtend durch den Gesetz-

¹⁶⁰ So etwa Friedrich, ZParl 6 (1975), S. 48, 58; Voigt, BayVBl. 1977, 97, 101; Heyen, Der Staat (21), 191, 195 ff.; Classen, in: VVDStRL 58 (1999), S. 124; Schneider (Fn. 12), S. 174 f. Vgl. auch die Diskussion innerhalb der Gemeinsamen Verfassungskommission, oben, I. 2. a.

¹⁶¹ Vgl. Scholz, in: Maunz/Dürig, GG III, Art. 51 Rn. 17; ders., in: FS für Carstens, 1984, S. 831, 836 f., 842 ff.; Blumenwitz, in: BK-GG (Zweitbearbeitung 1987), Art. 51 Rn. 15; Koriath, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II, 4. Aufl. 2000, Art. 51 Rn. 25; Robbers, in: Sachs, GG, 2. Aufl. 1999, Art. 51 Rn. 11; Bauer, in: Dreier, GG II, Art. 51 Rn. 23; Krebs, in: v. Münch/Kunig, GG II, 5. Aufl. 2001, Art. 51 Rn. 14; Rudolf, in: FS für Carstens, 1984, S. 757, 771; ders., in: Merten (Hrsg.), Die Stellung der Landesparlamente aus deutscher, österreichischer und spanischer Sicht, 1997, S. 55, 59; Kratzsch, DÖV 1975, S. 109, 112 ff.; Ravens, ZParl 10 (1979), S. 539, 541; Linck, DVBl. 1974, S. 861, 862 f.; Dolzer, in: VVDStRL 58 (1999), S. 104; Sachs, in: VVDStRL 58 (1999), S. 39, 74; Eicher (Fn. 9), S. 88; Rührmair (Fn. 12), S. 94 ff.; Johné (Fn. 9), S. 49 ff.; Schmalenbach (Fn. 9), S. 70 ff., 77f.

¹⁶² BVerfGE 8, 104, 120.

¹⁶³ Urteil vom 18. Dezember 2002, BVerfGE 106, 310, 334.

¹⁶⁴ ESVGH 36, 161.

geber in ihrer politischen Richtung festgelegt werden, weil es sich insoweit um eine ausschließliche Angelegenheit der Regierung handele, von der ihre Verantwortlichkeit, Unabhängigkeit und Entschließungsfreiheit mit abhänge¹⁶⁵. Im Übrigen würde eine rechtlich bindende Weisung des Landesparlaments zu einem unzulässigen „Hinübergreifen in die Zuständigkeiten des Bundes in Bundesangelegenheiten“ führen¹⁶⁶.

Unstreitig ergibt eine Zusammenschau der Artikel. 77 Abs. 2 Satz 3 GG, 53 a Abs. 1 Satz 3, 2. Halbsatz sowie 51 Abs. 3 Satz 2 GG, dass das Grundgesetz von der Möglichkeit einer Weisungserteilung an die Mitglieder des Bundesrates ausgeht und dass diese Weisungserteilung jedenfalls durch die Landesregierung erfolgen kann¹⁶⁷. Letzteres ergibt sich bereits aus dem Umstand, dass der Bundesrat nach Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GG aus Mitgliedern der Regierungen der Länder besteht, die sie bestellen und abberufen¹⁶⁸. Fraglich ist allein, inwieweit daneben auch eine Weisungserteilung durch andere Stellen, etwa die Landesparlamente oder das Landesvolk, möglich ist. Mit anderen Worten ist zu prüfen, ob das Grundgesetz die Möglichkeit der Weisungserteilung abschließend regelt oder insoweit Raum für anderweitige (landesrechtliche) Regelungen lässt. Letzteres ist in Übereinstimmung mit der Staatspraxis und der ganz herrschenden Meinung abzulehnen. Die gesamte Struktur des Art. 51 Abs. 1 GG ist in einem Maße auf die Landesregierungen zugeschnitten, welches ein Weisungsrecht anderer Landesorgane damit unvereinbar erscheinen lässt¹⁶⁹. Entgegengesetzte Interpretationsversuche lassen sich auch nicht mit dem Begriff der „Länder“ in Art. 50 GG begründen, da Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GG insoweit als Spezialnorm anzusehen ist¹⁷⁰. Das Mandat der Landesregierungen im Bundesrat ist ein originär bundesrechtliches, welches vom Landesverfassungsrecht komplett abgehoben ist und folglich keinen landesverfassungsrechtlichen Zuständigkeiten unterliegt¹⁷¹. Die Zuerkennung eines Weisungsrechtes an die Landesparlamente führte dazu, dass die Legislative des Landes einen Einfluss auf die Willensbildung im Bund erhielte; die Landtage würden zu „Quasi-Mitgliedern“ des Bundesrates, weil sie indirekt über den Inhalt der Stimmabgabe des Landes verfügen könnten und somit den entscheidenden Faktor für die Willens-

¹⁶⁵ Ebenda, S. 162 f.

¹⁶⁶ Ebenda, S. 163.

¹⁶⁷ Vgl. nur Scholz, in: Maunz/Dürig, GG III, Art. 51 Rn. 16.

¹⁶⁸ Mitglieder des Bundesrates sind somit nicht die Länder. Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GG enthält insoweit eine abschließende Regelung; so auch die ständige Rspr. des BVerfG, vgl. BVerfGE 8, 104, 120; 106, 310, 330.

¹⁶⁹ Vgl. Kratzsch, DÖV 1975, S. 109, 113. Schmalenbach (Fn. 9), S. 77 f., verweist zur Begründung auf die Entstehungsgeschichte des Art. 51 GG, insbesondere auf die Staatspraxis und Kommentierung zu Art. 63 WRV.

¹⁷⁰ Vgl. Scholz, in: FS für Carstens, 1984, S. 831,839; Rührmair (Fn. 12), S. 97. Siehe auch die Nachweise hinsichtlich der Rechtsprechung des BVerfG in Fn. 168.

¹⁷¹ So Scholz, in: FS für Carstens, 1984, S. 831,842.

bildung des Landes in Bundesratsangelegenheiten darstellten¹⁷². Dies bedeutete aber einen Verstoß gegen die im Grundgesetz in spezifischer Weise festgeschriebene bundesstaatliche Kompetenzordnung und damit eine Durchbrechung des Systems der vertikalen Gewaltenteilung¹⁷³. Daneben erscheint ein Weisungsrecht des Landtags auch mit Blick auf den Grundsatz der horizontalen Gewaltenteilung als problematisch, da es sich bei der Entscheidung der Landesregierung über die Stimmabgabe im Bundesrat um eine „leitende auf das Staatsganze bezogene politische Entscheidung und somit um eine Entscheidung im Regierungsbereich“ handelt¹⁷⁴. Ein Parlament kann eine Regierung aber nicht zu bestimmten Entscheidungen im Regierungsbereich verpflichten. Diese im Grundgesetz angelegte Entscheidung muss nach der Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch für das entsprechende Verhältnis von Regierung und Parlament in den Ländern gelten¹⁷⁵. Dies kann indes nur solange gelten, wie im Grundgesetz keine anderweitigen Regelungen über die spezifische Ausgestaltung der Stimmabgabe im Bundesrat – etwa in der anvisierten Art - aufgenommen werden; hier kommt in besonderer Weise der Gedanke zum tragen, dass Prüfungsmaßstab für Änderungen der Landesverfassung die spezifischen Vorgaben des Grundgesetzes sind. Soweit diese reichen, bleibt für landesautonome Gestaltungen kein Raum (vgl. Art. 28 Abs. 1 Satz 1, Art. 31 GG)¹⁷⁶.

Ein interessanter Vorschlag in diesem Zusammenhang setzt genau an dieser Stelle an. So könnte in das Grundgesetz – etwa in Art. 51 GG – eine Öffnungsklausel dergestalt aufgenommen werden, dass die Frage der Weisungsbefugnis nach Maßgabe einer landesrechtlichen Regelung auszugestalten ist¹⁷⁷. Auf diese Weise würde der Einwand eines Verstoßes gegen das Prinzip der Gewaltenteilung – sowohl in horizontaler als auch in vertikaler Hinsicht – entkräftet und Raum geschaffen für die landes(verfassungs)rechtliche Aufnahme einer Weisungsbefugnis der Landtage. Gegebenenfalls könnte der landesrechtliche Gestaltungsspielraum im Grundgesetz dadurch näher eingegrenzt werden, dass eine landesautonome Regelung der Weisungsbefugnis nur in den in Rede stehenden Fällen einer Kompetenzübertragung und auch dann nur zugunsten der Landtage (und damit nicht zugunsten des Landesvolks) möglich ist.

¹⁷² Kratzsch, DÖV 1975, S. 109, 113.

¹⁷³ Ebenda, S. 843 und Koriath, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II, 4. Aufl. 2000, Art. 51 Rn. 25.

¹⁷⁴ Linck, DVBl. 1974, S. 861, 862 und ESVGH 36, 161, 162 f.

¹⁷⁵ Vgl. Linck, DVBl. 1974, S. 861, 863; vgl. auch Rührmair (Fn. 12), S. 97 ff.

¹⁷⁶ Anders Koriath, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II, 4. Aufl. 2000, Art. 51 Rn. 25, der in der Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Landesregierung und Landesparlament Gestaltungsspielräume auch mit Blick auf eine Weisungsgebundenheit sieht und den alleinigen Grund für die Unzulässigkeit in dem Verstoß gegen die bundesstaatliche Kompetenzordnung erblickt. Skeptisch auch Schmalenbach (Fn. 9), S. 74.

¹⁷⁷ Vgl. Friedrich, ZParl 6 (1975), S. 48, 60. Soweit ersichtlich, wurde der Vorschlag weder im Schrifttum noch in den diversen Kommissionen aufgegriffen.

Bei gegenwärtiger Rechtslage ist jedoch mit der ganz herrschenden Meinung in Schrifttum und Rechtsprechung sowie in Übereinstimmung mit der Staatspraxis daran festzuhalten, dass eine in der Landesverfassung verankerte Bindung der Landesregierung in Bundesratsangelegenheiten an Stellungnahmen des Landesparlaments wegen der spezifischen bundesstaatlichen Ausgestaltung des Grundgesetzes verfassungswidrig wäre. Dies bedeutet aber zugleich, dass die in Rede stehende Pflicht zur maßgeblichen Berücksichtigung verfassungsrechtlich als zumindest problematisch erscheinen muss¹⁷⁸. Insoweit ist zu sehen, dass es – wie oben gezeigt – durch die Aufnahme einer derartigen Formulierung zu einer Regelbindung der Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags käme. Dies käme aber mit Blick auf die soeben erörterten Gesichtspunkte einem Einbruch in die grundgesetzlich festgelegte bundesstaatliche Kompetenzordnung sowie einer gewaltenteilungswidrigen Einschränkung der Eigenständigkeit der Landesregierung zumindest bedenklich nahe¹⁷⁹. Die Regelung des Art. 23 Abs. 5 Satz 3 GG ist als Vorbild einer derartigen Regelung untauglich, da sie in einem andersartigen Regelungskontext steht: Sie betrifft das Verhältnis zwischen Bundesregierung und föderalem Mitwirkungsorgan¹⁸⁰. Solange daher das Grundgesetz die Ausgestaltung des föderativen Systems, respektive des Bundesrates in der derzeitigen Form beibehält, muss eine Verankerung einer maßgeblichen Berücksichtigungspflicht auf Landesebene als überaus problematisch erscheinen. Zu diesem Ergebnis gelangte man naturgemäß erst recht, wenn man – anders als hier – eine Letztverbindlichkeit der Stellungnahme des Landtags annähme. Es erscheint daher angezeigt, eine Pflicht zur maßgeblichen Berücksichtigung nicht auf landesverfassungsrechtlicher Ebene einzuführen. Dagegen wäre die Aufnahme einer einfachen Berücksichtigungspflicht wohl auch auf Landesebene denkbar, da es insoweit gerade zu keiner rechtlichen Bindung kommt. Indes erscheint verfassungspolitisch eine Änderung des Grundgesetzes auch für diesen Fall einer nur einfachen Berücksichtigung vorzugswürdig, da auf diese Weise die Landesparlamente Eingang in das Grundgesetz fänden und ihre Stellung dadurch bundesweit gestärkt würde.

3. Überprüfung der anvisierten Ergänzung des Art. 51 Abs. 3 GG anhand des Art. 79 Abs. 3 GG

a) Vorüberlegung

¹⁷⁸ Sachs, in: VVDStRL 58 (1999), S. 39, 74, hält eine derartige Regelung für verfassungswidrig. Ihm folgend Rührmair (Fn. 12), S. 102.

¹⁷⁹ Vgl. Sachs, in: VVDStRL 58 (1999), S. 39, 74. Vgl. auch Engelken (Fn. 49), Art 34 a Rn. 34 ff., mit Blick auf die in der Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag festgelegte Pflicht der Landesregierung zur „besonderen“ Berücksichtigung in bestimmten Angelegenheiten.

Bei der Prüfung der Frage, inwieweit die geplante Ergänzung des Art. 51 GG verfassungsrechtlich zulässig ist, muss vorab an den grundlegenden Unterschied gegenüber der bislang erörterten Zulässigkeit einer entsprechenden Regelung auf Landesverfassungsebene erinnert werden: Während es dort um eine Überprüfung anhand des grundgesetzlichen Maßstabes, also um die Vereinbarkeit mit der spezifischen bundesstaatlichen Ausgestaltung ging, ist hier allein die Vorgabe des Art. 79 Abs. 3 GG zu beachten.

Bei der Auslegung des Art. 79 Abs. 3 GG ist zu berücksichtigen, dass es sich insoweit um eine Schranke für den verfassungsändernden Gesetzgeber handelt. Dies muss zu einer restriktiven Auslegung der dort aufgeführten Grundsätze führen¹⁸¹. Eine extensive, alle Ausprägungen der genannten Grundsätze einbeziehende Auslegung würde zu einer umfassenden Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts über die Rechts- und Verfassungsentwicklung der Bundesrepublik Deutschland führen, welche mit dem Grundsatz der Volkssouveränität unvereinbar wäre¹⁸². Insofern hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Abhörurteil vom 7. Juli 1970¹⁸³ der Vorschrift des Art. 79 Abs. 3 GG den Sinn entnommen, zu verhindern, „daß die geltende Verfassungsordnung in ihrer Substanz, in ihren Grundlagen auf dem formal-legalistischen Weg eines verfassungsändernden Gesetzes beseitigt und zur nachträglichen Legalisierung eines totalitären Regimes mißbraucht werden kann.“¹⁸⁴ Verboten sei eine prinzipielle Preisgabe der aufgeführten Grundsätze. „Grundsätze werden ‚als Grundsätze‘ von vornherein nicht berührt, wenn ihnen im allgemeinen Rechnung getragen wird und sie nur für eine Sonderlage entsprechend deren Eigenart aus evidenten sachgerechten Gründen modifiziert werden.“¹⁸⁵ Das Bundesverfassungsgericht führt weiter aus:

„Die mit der Formulierung des Art. 79 Abs. 3 GG verbundene Einschränkung der Bindung des verfassungsändernden Gesetzgebers muß bei der Auslegung um so ernster genommen werden, als es sich um eine Ausnahmenvorschrift handelt, die jedenfalls nicht dazu führen darf, daß der Gesetzgeber gehindert wird, durch verfassungsänderndes Gesetz auch elementare Verfassungsgrundsätze systemimmanent zu modifizieren.“¹⁸⁶

Dies vorausgeschickt, stellt sich die Frage, inwieweit die zu prüfenden Ergänzung des Art. 51 GG den in Art. 79 Abs. 3 GG enthaltenen Grundsätzen im allgemeinen Rechnung trägt.

¹⁸⁰ Sachs, in: WVDStRL 58 (1999), S. 39, 74; Rührmair (Fn. 12), S. 102.

¹⁸¹ Vgl. Evers, in: BK-GG (Zweitbearbeitung 1982), Art. 79 Abs. 3 Rn. 149 ff.; Bryde, in: v. Münch/Kunig, GG III, 5. Aufl. 2003, Art. 79 Rn. 28.

¹⁸² Bryde, ebenda.

¹⁸³ BVerfGE 30, 1.

¹⁸⁴ BVerfGE 30, 1, 24.

¹⁸⁵ Ebenda.

b) Gliederung des Bundes in Länder

Die Länder werden hier gegen eine Verfassungsänderung gesichert, durch welche sie die Qualität von Staaten einbüßen. Staaten sind die Ländern nur dann, wenn ihnen ein Kern eigener Ausgaben als „Hausgut“ unentziehbar verbleibt¹⁸⁷.

Dieser Gesichtspunkt wird von der anvisierten Ergänzung des Art. 51 GG ersichtlich nicht berührt.

c) Grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung

Erfasst wird nur die Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung, da eigene Gesetzgebungskompetenzen der Länder bereits durch den allgemeinen Schutz der Bundesstaatlichkeit garantiert sind¹⁸⁸. Garantiert ist die Mitwirkung als solche, nicht aber in der bestehenden Form durch Einspruch oder Zustimmung zur Gesetzgebung des Bundes und im bestehenden Ausmaß¹⁸⁹. Dabei wird überwiegend sogar eine Abschaffung und Ersetzung der derzeit verfassungsrechtlich vorgesehenen Institutionen, Organe und Verfahren bei der Mitwirkung an der Gesetzgebung für zulässig erachtet, solange den Ländern nur insgesamt Mitsprachemöglichkeiten von substantiellem Gewicht belassen und sie nicht zu einer letztlich vernachlässigbaren Größe reduziert würden¹⁹⁰.

Auch vor dem Hintergrund dieses Grundsatzes begegnet der in Rede stehende Ergänzungsvorschlag keinen Bedenken, da die grundsätzliche Mitwirkung der Länder sowohl im Falle einer Bindung der Landesregierung an Stellungnahmen des Landesparlaments als auch bei einer (bloßen) einfachen oder maßgeblichen Berücksichtigungspflicht gewährleistet wäre¹⁹¹. Dies gilt selbst dann, wenn man aus dem Begriff der „Länder“ in Art. 79 Abs. 3, 2. Alternative GG folgern wollte, dass es eine Repräsentation der Länder auf Bundesebene als Gebietskör-

¹⁸⁶ BVerfGE 30, 1, 25 (Hervorhebung im Original).

¹⁸⁷ Vgl. BVerfGE 34, 9, 19 f.

¹⁸⁸ Vgl. Maunz/Dürig, in: Maunz/Dürig, GG IV, Art. 79 Rn. 36; Dreier, in: Dreier, GG II, Art. 79 Abs. 3 Rn. 18.

¹⁸⁹ Vgl. Stern, Staatsrecht I (Fn. 9), S. 138.

¹⁹⁰ Vgl. etwa Dreier, in: Dreier, GG II, Art. 79 Abs. 3 Rn. 19, der eine Ersetzung des Bundesrates durch ein Senatsmodell für zulässig hält. So z.B. auch Hain, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG III, 4. Aufl. 2001, Art. 79 Abs. 3 Rn. 133; Bryde, in: v. Münch/Kunig, GG III, 5. Aufl. 2003, Art. 79 Rn. 32. A.A. Evers, in: BK-GG (Zweitbearbeitung 1982), Art. 79 Abs. 3 Rn. 220; Maunz/Dürig, in: Maunz/Dürig, GG IV, Art. 79 Rn. 36 Fn. 1.

¹⁹¹ Verfassungsrechtlich zulässig wären wohl auch die Modelle der Ziegler- und Martin-Kommission bzw. deren modifizierte Versionen, wie etwa durch die Bayerische Enquete-Kommission vorgeschlagen. Vgl. dazu auch Schmalenbach (Fn. 9), S. 68 f.

perschaften in einem entsprechenden Organ mit landesbezogener und landesgebundener Stimmabgabe geben muss¹⁹². Denn auch im Falle der an Weisungen des Landtags gebundenen Stimmabgabe der Landesregierung im Bundesrat käme es nicht zu einem freien Mandat, sondern lediglich zu einer Modifizierung hinsichtlich des zur Weisungserteilung befugten Organs. Die Beteiligung der Länder selbst wird somit nicht beeinträchtigt¹⁹³.

d) Grundsätze des Art. 20 GG - Bundesstaatsprinzip

Über die Erwähnung der in Art. 20 GG niedergelegten Grundsätze verweist Art. 79 Abs. 3 GG auch auf den sozialen und demokratischen Bundesstaat. Inwieweit es sich insofern um eine weitere, eigenständige föderative Gewährleistung handelt, ist indes umstritten. Nach einer Auffassung erübrigt sich ein Rückgriff auf das Bundesstaatsprinzip als solches. Für den Fragenkreis Bund-Länder enthalte Art. 79 Abs. 3 GG die oben unter b) und c) dargestellten Sonderregelungen, deren besondere Aufführung sonst überflüssig und daher sinnlos wäre¹⁹⁴. Dagegen will die wohl herrschende Auffassung in der Nennung auch des Art. 20 Abs. 1 GG eine selbständige Gewährleistung erblicken, die entweder als drittes Element neben den erwähnten Teilprinzipien¹⁹⁵, als umfassender Überbegriff¹⁹⁶ oder aber als materielle Ausprägung der formalen Strukturprinzipien¹⁹⁷ zu verstehen ist.

Selbst wenn man der weiterreichenden Auffassung folgt und neben den bereits geprüften Kriterien als drittes Merkmal das Bundesstaatsprinzip als solches zum Prüfungsmaßstab erhebt, bleibt zu sehen, dass auch in diesem Fall nicht etwa der Gesamtbestand der derzeitigen bundesstaatlichen Verfassungsbestimmungen in den unabänderlichen Kernbereich des Art. 79 Abs. 3 GG einbezogen wird. Geschützt werden vielmehr nur bestimmte Wesensmerkmale der Bundesstaatlichkeit, wie sie im Grundgesetz angelegt sind. Entscheidend ist die Erhaltung des sachlichen Zwecks und der Funktionen bundesstaatlicher Ordnung¹⁹⁸. Dies bedeutet indes

¹⁹² So Maunz/Dürig, in: Maunz/Dürig, GG IV, Art. 79 Rn. 36 Fn. 1 und Evers, in: BK-GG (Zweitbearbeitung 1982), Art. 79 Abs. 3 Rn. 220.

¹⁹³ Evers, in: BK-GG (Zweitbearbeitung 1982), Art. 79 Abs. 3 Rn. 220, hält daher sogar eine direkte von dem Landesvolk in das föderale Organ gewählte Landesvertretung mit Art. 79 Abs. 3 GG vereinbar, wenn eine Einwirkungsmöglichkeit der Landesorgane auf das Stimmverhalten der Landesvertreter im föderalen Organ gegeben wäre.

¹⁹⁴ Vgl. Maunz/Dürig, in: Maunz/Dürig, GG IV, Art. 79 Rn. 39. Für eine Identität der durch Art. 20 Abs. 1 GG und Art. 79 Abs. 3 GG gewährleisteten Bundesstaatlichkeit Hain, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG III, 4. Aufl. 2001, Art. 79 Abs. 3 Rn. 119.

¹⁹⁵ In diese Richtung gehen wohl Stern, Staatsrecht I (Fn. 9), S. 138 und Hesse, AöR 98 (1973), 1, 8.

¹⁹⁶ Vgl. Isensee, in: HStR IV, § 98 Rn. 263, der den in Art. 79 Abs. 3 GG genannten Materien nur exemplarische Bedeutung zumisst; vgl. auch Dreier, in: Dreier, GG II, Art. 79 Abs. 3 Rn. 16 Fn. 56.

¹⁹⁷ So Vissmann, in: AK-GG, 3. Aufl., Art. 79 Rn. 53.

¹⁹⁸ Vgl. Hesse, AöR 98 (1973), 1, 9.

keinesfalls eine Garantie der einzelnen bundesstaatlichen Elemente in ihrer jetzigen Form¹⁹⁹. Insbesondere unterliegt auch der Bundesrat in seiner derzeitigen Ausprägung nicht dem Bestandsschutz.

Unter Beachtung dieser Vorgaben und unter Einbeziehung der oben dargestellten Auslegungsmaßstäbe des Bundesverfassungsgerichts enthält die vorgeschlagene Ergänzung des Art. 51 Abs. 3 GG zwar eine Abänderung des derzeitigen Bundesratssystems; diese Abänderung überschreitet aber nicht die Grenze des Art. 79 Abs. 3 GG, sondern hält sich im Rahmen einer zulässigen systemimmanenten Modifikation. Dies gilt selbst für die – hier nicht geplante – Aufnahme einer Bindung der Landesregierung an Stellungnahmen der Landesparlamente. Insoweit ist zu sehen, dass es, wie bereits zu Punkt b) erörtert, lediglich darum geht, die ohnedies weisungsgebundenen Mitglieder des Bundesrates in bestimmten, eng umgrenzten Fällen einer Weisung nicht der Landesregierung, sondern des Landtags zu unterwerfen. Diese partielle Änderung ist aber weit davon entfernt, den sachlichen Zweck oder die Funktionen bundesstaatlicher Ordnung zu gefährden. Erst recht gilt dies aber für die hier zu prüfende Aufnahme einer „maßgeblichen“ bzw. „einfachen“ Berücksichtigung.

e) Grundsätze des Art. 20 GG - Gewaltenteilung

Abschließend soll noch geprüft werden, inwieweit eine partielle Verpflichtung der Landesregierung zur (maßgeblichen) Berücksichtigung von Stellungnahmen des Landtags einen unzulässigen Übergriff in einen Kernbereich der Exekutive und damit einen Verstoß gegen den über Art. 20 Abs. 1 GG und damit auch Art. 79 Abs. 3 GG geschützte Gewaltenteilungsgrundsatz darstellen würde.

Wie bereits oben erläutert, wäre eine Verankerung einer Weisungsgebundenheit, wohl aber auch einer maßgeblichen Berücksichtigungspflicht auf landesverfassungsrechtlicher Ebene nicht nur wegen eines Einbruchs in die bundesstaatliche Kompetenzordnung unzulässig, sondern auch mit Blick auf einen hieraus möglicherweise resultierenden Übergriff in den der Exekutive zugeordneten Bereich problematisch. Dies galt allerdings nur bei Zugrundelegung der derzeitigen spezifischen Ausprägung des Bundesratssystems im Grundgesetz, welches – wie gezeigt – die Bestellung und Abberufung, aber auch die Instruktion der Bundesratsmitglieder in die Hände der Landesregierungen legt. Ändert man aber dieses grundgesetzliche System und gewährt auch den Landesparlamenten in eng umgrenzten Bereichen ein Weisungsrecht

¹⁹⁹ Hesse, AöR 98 (1973), 1, 18 ff.

oder (nur) das Recht einer Berücksichtigung der Stellungnahme, bewirkt dies auch eine Modifizierung des Prüfungsmaßstabes für die landesverfassungsrechtliche Änderung. Allein entscheidend ist daher auch im vorliegenden Zusammenhang, inwieweit es durch die fragliche Grundgesetzänderung zu einer unzulässigen Systemänderung und nicht nur zu einer zulässigen Systemmodifikation käme. Die Antwort kann dabei mit Blick auf die eng umgrenzten Fallgruppen auch diesbezüglich nur dahingehend lauten, dass selbst die Aufnahme einer partiellen Weisungsgebundenheit, erst recht aber die verschiedenen Stufen einer Berücksichtigungspflicht die prinzipielle Wahrung der Gewaltenteilung nicht berühren würde.

4. Ergebnis

Die zu prüfende Ergänzung des Art. 51 GG begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Eine Verankerung der Berücksichtigungspflicht auf der Ebene des Grundgesetzes empfiehlt sich im Falle der „maßgeblichen“ Berücksichtigung aus rechtlichen, im Falle einer einfachen Berücksichtigung aus verfassungspolitischen Gründen.

Abschließend erscheint es vorzugswürdig, die anvisierte Regelung nicht in Absatz 3, sondern in einem selbständigen Absatz 4 des Art. 51 GG aufzunehmen. Hierfür spricht, dass es sich bei der geplanten Neuregelung um einen Spezialfall handeln würde (Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen/Übertragung von Hoheitsrechten). Unter systematischen Gesichtspunkten empfiehlt sich daher die Regelung in einem eigenständigen Absatz, welcher dem insoweit allgemeineren Absatz 3 nachfolgt.

Folgende Formulierung wird vorgeschlagen:

„(4) Soweit dem Bund durch Änderung des Grundgesetzes Gegenstände der (ausschließlichen) Gesetzgebungskompetenz der Länder übertragen werden, haben die Mitglieder des Bundesrates bei der Stimmabgabe hierzu gefasste Beschlüsse der Landesparlamente (maßgeblich) zu berücksichtigen. Entsprechendes gilt bei der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf die Europäische Union.“

Wissenschaftlicher Dienst

Anlage