

Gesetzentwurf

**der Fraktion der CDU,
der Fraktion der SPD,
der Fraktion GRÜNE und
der Fraktion der FDP/DVP**

Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg

A. Zielsetzung

Mit dem Gesetzentwurf soll die in Artikel 34 a der Verfassung des Landes Baden-Württemberg geregelte Beteiligung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union verstärkt werden.

B. Wesentlicher Inhalt

Die Informationsrechte des Landtags werden erweitert. Die Landesregierung wird zudem gestuft an Stellungnahmen des Landtags gebunden. Eine strikte Bindung ist vorgesehen, wenn ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder ganz oder teilweise auf die Europäische Union übertragen werden sollen. Eine Bindung, von der die Landesregierung aus erheblichen Gründen des Landesinteresses abweichen kann, soll im Hinblick auf Vorhaben der Europäischen Union gelten, die im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder betreffen. Ferner ersetzt der Gesetzentwurf die bislang in einer Vereinbarung geregelten Einzelheiten der Beteiligung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union durch ein formelles Gesetz.

C. Alternativen

Beibehaltung der bisherigen Rechtslage.

D. Kosten für die öffentlichen Haushalte

Keine.

E. Kosten für Private

Keine.

Eingegangen: 14. 12. 2010 / Ausgegeben: 21. 12. 2010

*Drucksachen und Plenarprotokolle sind im Internet
abrufbar unter: www.landtag-bw.de/Dokumente*

Der Landtag wolle beschließen,
dem nachstehenden Gesetzentwurf seine Zustimmung zu erteilen:

Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg

Artikel 1

Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg

Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953 (GBl. S. 173), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Mai 2008 (GBl. S. 119), wird wie folgt geändert:

Artikel 34 a erhält folgende Fassung:

„Artikel 34 a

(1) Die Landesregierung unterrichtet den Landtag zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle Vorhaben der Europäischen Union, die von erheblicher politischer Bedeutung für das Land sind und entweder die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder betreffen oder wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berühren. Sie gibt dem Landtag Gelegenheit zur Stellungnahme.

(2) Sollen ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder ganz oder teilweise auf die Europäische Union übertragen werden, ist die Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags gebunden. Werden durch ein Vorhaben der Europäischen Union im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder unmittelbar betroffen, ist die Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags gebunden, es sei denn, erhebliche Gründe des Landesinteresses stünden entgegen. Satz 2 gilt auch für Beschlüsse des Landtags, mit denen die Landesregierung ersucht wird, im Bundesrat darauf hinzuwirken, dass entweder der Bundesrat im Falle der Subsidiaritätsklage oder die Bundesregierung zum Schutz der Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder eine Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union erhebt. Im Übrigen berücksichtigt die Landesregierung Stellungnahmen des Landtags zu Vorhaben der Europäischen Union, die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berühren.

(3) Die Einzelheiten der Unterrichtung und Beteiligung des Landtags werden durch Gesetz geregelt.“

Artikel 2
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

14. 12. 2010

Hauk, Blenke
und Fraktion

Schmiedel, Hofelich
und Fraktion

Kretschmann, Walter
und Fraktion

Dr. Rülke, Dr. Noll
und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Seit dem Jahr 1995 ist die Beteiligung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union (damals: „Europäische Gemeinschaften“) in Artikel 34 a der Verfassung des Landes Baden-Württemberg (LV) geregelt. Danach unterrichtet die Landesregierung den Landtag über wichtige landesrelevante Vorhaben der Europäischen Union und gibt ihm Gelegenheit zur Stellungnahme. Stellungnahmen des Landtags zu Vorhaben, die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berühren, sind von der Landesregierung zu berücksichtigen. Entsprechendes gilt bei der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf die Europäische Union. Eine rechtliche Bindung ist damit jedoch nicht verbunden. Wegen der Details der Beteiligung verweist Artikel 34 a LV auf eine Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung (Bekanntmachung des Staatsministeriums vom 2. Januar 1996 [GBl. S. 65]).

Seit der Verankerung von Artikel 34 a LV hat sich die Europäische Union ständig fortentwickelt. Seit dem Jahr 1995 wurden im Rahmen von Regierungskonferenzen mehrere Änderungen der Europäischen Verträge durchgeführt – zuletzt mit dem Lissabonner Vertrag aus dem Jahr 2009 –, mit denen die Zuständigkeiten der Europäischen Union kontinuierlich ausgedehnt wurden. Die Europäische Union hat damit den zunehmenden Herausforderungen, die von den Mitgliedstaaten aufgrund der Globalisierung allein nicht bewältigt werden können, Rechnung getragen. Die europäische Integration ist inzwischen so weit fortgeschritten, dass es heute faktisch keinen Politikbereich mehr gibt, der von der europäischen Gesetzgebung nicht erfasst wird. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon sind in verstärktem Maße Felder der klassischen Innenpolitik wie die öffentliche Sicherheit, Bildung, Kultur, Medien und öffentliche Daseinsvorsorge von der Vergemeinschaftung betroffen, die in der bundesstaatlichen Ordnung Deutschlands der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder unterfallen.

Mit der zunehmenden Verlagerung der Rechtsetzung auf die Europäische Union hat nicht nur eine bloße Aufgabenverlagerung zwischen den Parlamenten stattgefunden. Vielmehr sind als Kompensation für verlorene Zuständigkeiten der Landesparlamente Beteiligungsrechte der Exekutive an deren Stelle getreten. So hat der Bundesrat als Bundesorgan bereits im Jahr 1993 infolge des Maastricht-Vertrages weitreichende Mitwirkungsrechte gemäß Artikel 23 Abs. 2 bis 7 Grundgesetz (GG) erhalten. Der Bundesrat hat dabei nicht zuletzt einen Ausgleich für Zuständigkeitsverluste bekommen, die die Landesparlamente als originäre Träger der Landesgesetzgebung zu verzeichnen hatten.

Eine entsprechende Mediatisierung der Länder ist auch bei dem im Vertrag von Lissabon verankerten Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle vorgesehen, das den nationalen Parlamenten und ihren einzelnen Kammern – in Deutschland Bundestag und Bundesrat – Kontrollrechte in Form von Subsidiaritätsrüge und -klage zubilligt. Diese Entwicklung gefährdet nicht nur das von der Verfassung geforderte Gewaltengleichgewicht zwischen Landtag und Landesregierung, sondern schwächt auch das demokratisch-parlamentarische System auf der Ebene der Länder, soweit es um die Unionsgesetzgebung geht. Dies berührt im Falle einer europäischen Rechtsetzung auf Feldern, die nach geltender innerstaatlicher Verfassungsordnung zu den Kompetenzbereichen der Länder gehören, die Grundsätze des demokratischen Systems und der Bundesstaatlichkeit, die dem Verfassungsprinzip der Unabänderlichkeit gemäß Artikel 79 Abs. 3 GG unterfallen und die im Hinblick auf das demokratische System auch ausdrücklich für die Länder über die sogenannte Homogenitätsklausel des Artikel 28 Abs. 1 GG verbürgt sind.

Zur Wahrung des demokratisch-parlamentarischen Systems in den Ländern ist es deshalb notwendig, die Verfassung des Landes den veränderten Bedingungen

eines zunehmenden Prozesses der Verlagerung von Rechtsetzungsgewalt auf die Europäische Union anzupassen und dem Primat des Landtags als originärem Träger der Landesgesetzgebung durch verstärkte Mitwirkungsrechte des Landesparlaments in Form einer Bindung der Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags, wenn ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten bei der Unionsgesetzgebung betroffen sind, Rechnung zu tragen.

Für eine derartige Bindung spricht auch die im Lissabon-Urteil vom Bundesverfassungsgericht postulierte dauerhafte Integrationsverantwortung der deutschen Verfassungsorgane (vgl. BVerfGE 123, S. 267, 356). Das im Demokratieprinzip wurzelnde Prinzip der Integrationsverantwortung obliegt für den Bereich der Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder gerade den Landesparlamenten. Das Prinzip impliziert, dass die Länderparlamente, deren Gestaltungsfreiheit von der Europäischen Union eingeschränkt wird, sich in einer demokratischen Grundsätzen genügenden Weise an der Wahrnehmung der überstaatlichen Gewalt beteiligen müssen (Kompensationsgedanke); dies schließt das Recht zur Erteilung von Weisungen ein.

Mit der rechtlichen Bindung der Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags ist ein (unzulässiges) Hinübergreifen in die Sphäre des Bundesorgans Bundesrat (vgl. BVerfGE 8, S. 104, 120) nicht verbunden, da die Bindung nur im Innenverhältnis des Landes zwischen den beiden Verfassungsorganen des Landes – Landtag und Landesregierung – besteht, nicht aber im Außenverhältnis zum Bundesorgan Bundesrat. Sollte die Landesregierung im Bundesrat von der Position des Landtags abweichen, wäre das Abstimmungsverhalten der Landesregierung trotz des Verstoßes gegen die in der Landesverfassung verankerte Bindung wirksam. Landesverfassungsrechtlich könnte jedoch die Regierung wegen Verstoß gegen einen bindenden Beschluss des Landtags zur Verantwortung gezogen werden.

Wegen der Einzelheiten der Beteiligung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union wird künftig auf ein formelles Gesetz verwiesen. Auf diese Weise werden die Verpflichtungen der Landesregierung gegenüber dem Landtag in Angelegenheiten der Europäischen Union rechtlich verbindlich festgelegt. Zudem bringt die Verfassung damit den erhöhten Stellenwert zum Ausdruck, der der Mitwirkung des Landtags in Europaangelegenheiten zugemessen wird.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 (Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg)

Artikel 34 a LV wird neu gefasst.

Zu den Regelungen des Artikels 34 a LV im Einzelnen:

Zu Absatz 1:

In Absatz 1 werden die Voraussetzungen für die Unterrichtung des Landtags über Vorhaben der Europäischen Union festgelegt. Künftig hat die Landesregierung dem Landtag Vorhaben zuzuleiten, wenn diese von erheblicher politischer Bedeutung sind und entweder Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder betreffen oder wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berühren.

Gegenüber der bisherigen Regelung wird der Anwendungsbereich der Unterrichtung ausgedehnt, da die Voraussetzungen dafür bislang strikter formuliert waren. Neu eingefügt wird ausdrücklich die Kategorie „Vorhaben, die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder betreffen“. Ob derartige Gesetzgebungszuständigkeiten betroffen sind, ist dem Landtag von der Landesregierung mitzuteilen. Die „Ge-

setzungszuständigkeiten der Länder“ bestimmen sich nach den kompetenzrechtlichen Regelungen des Grundgesetzes. Es handelt sich um ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder sowie um Materien, in denen der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat, wie auch um den Bereich der Abweichungsgesetzgebung. Zuzuleitende Vorhaben müssen darüber hinaus von „erheblicher politischer Bedeutung für das Land“ sein, um solche Vorhaben von der Unterrichtung auszunehmen, die zwar die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder betreffen, aber eher technischer, politisch unbedeutender Natur sind.

Mit der Ausdehnung der Unterrichtungspflicht wird der Tatsache Rechnung getragen, dass im Entwurfsstadium eines Vorhabens schwer abschätzbar ist, ob ein Vorhaben – so die bisherige Formulierung – sowohl von herausragender politischer Bedeutung ist wie auch wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berührt. Gegenstand der Unterrichtung sind neben Vorschlägen der Europäischen Kommission für Rechtsakte auch Vorhaben wie Grün- und Weißbücher, Mitteilungen sowie politische Aktionen und Programme.

Zu Absatz 2:

Satz 1 sieht vor, dass die Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags rechtlich gebunden ist, wenn ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder ganz oder teilweise auf die Europäische Union übertragen werden sollen. Diese strikte Bindung der Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags ist angezeigt, da es sich im Fall der Übertragung von Gesetzgebungszuständigkeiten auf die Union um einen endgültigen Verlust eigener Rechte des Landtags handelt.

In Satz 2 wird die Landesregierung grundsätzlich an Stellungnahmen des Landtags gebunden, sofern Vorhaben der Europäischen Union im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten des Landes unmittelbar betreffen. Die Bindungswirkung umfasst zum einen Stellungnahmen des Landtags zu Vorhaben der Europäischen Union, die vertragswidrig in ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder eingreifen, wie auch zu solchen Vorhaben, in denen die Europäische Union von Zuständigkeiten Gebrauch macht, die zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilt sind, vorausgesetzt, dass innerstaatlich die Länder zuständig sind. Die Bindung der Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags hat im Fall vertragswidriger Eingriffe der Europäischen Union die Funktion eines Abwehrrechts, im Fall der Ausübung geteilter Zuständigkeiten stellt die Bindung eine Kompensation des Landtags dar für verlorene Zuständigkeiten. Im letzten Fall bleibt zudem der Landtag für die Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Union in nationales Recht zuständig und trägt dafür die Verantwortung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern.

Die Einschränkung „im Schwerpunkt“ bedeutet, dass ein Kern, also ein wesentlicher, ins Gewicht fallender Teil des Vorhabens der Europäischen Union die genannten Länderzuständigkeiten betrifft. Ohne diese Einschränkung – so auch die Auffassung der Landesregierung – wäre jedes Vorhaben, das auch nur am Rande, etwa in einem Paragraphen, die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit berührt, von der Bindungswirkung erfasst.

Die Landesregierung kann in Fällen von Satz 2 aus erheblichen Gründen des Landesinteresses von Stellungnahmen des Landtags abweichen. Damit wird der Landesregierung für Ausnahmefälle Spielraum eingeräumt, um im Bundesrat Kompromisse eingehen zu können. Ein Abweichen von der Stellungnahme des Landtags wäre beispielsweise denkbar, wenn wichtige Gründe des Landesinteresses, die für den Landtag im Vorfeld nicht erkennbar waren, für einen Kompromiss im Bundesrat sprechen.

Nach Satz 3 erstreckt sich die Bindung mit Abweichungsmöglichkeit auch auf Beschlüsse des Landtags, in denen die Landesregierung ersucht wird, sich im

Bundesrat für eine Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union einzusetzen, wenn der Landtag dies wegen rechtswidriger Eingriffe der Europäischen Union in Gesetzgebungsbefugnisse der Länder für geboten hält. Mit Klagen sind dabei sowohl Subsidiaritätsklagen des Bundesrates gemäß Artikel 8 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit gemeint wie auch Klagen der Bundesregierung auf Antrag des Bundesrates wegen Kompetenzüberschreitung der Organe der Europäischen Union, soweit die Länder dadurch in Bereichen ihrer Gesetzgebungszuständigkeiten betroffen sind und der Bund kein Recht zur Gesetzgebung hat (vgl. Artikel 7 Abs. 1 Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union – EUZBLG).

Satz 4 sieht schließlich vor, dass die Landesregierung Stellungnahmen des Landtags zu Vorhaben, die Gesetzgebungszuständigkeiten wesentlich berühren, berücksichtigt. „Berücksichtigen“ bedeutet, dass die Landesregierung die Position des Landtags bei ihrer Willensbildung im Hinblick auf die entsprechenden Beratungen des Bundesrates einbezieht.

Zu Absatz 3:

Wegen der Einzelheiten der Beteiligung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union wird – in dem neuen Absatz 3 anstelle auf eine Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung – auf ein formelles Gesetz verwiesen.

Im Unterschied zu der Vereinbarung, deren Rechtsnatur nicht eindeutig ist (vgl. BVerfGE 123, S. 267, 433), werden mit einem Gesetz die Verpflichtungen der Landesregierung im Rahmen der Beteiligung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union rechtlich verbindlich festgelegt.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

In Artikel 2 wird das Inkrafttreten geregelt. Das Gesetz soll am Tag nach seiner Verkündung in Kraft treten.