

Gesetzentwurf

der Fraktion der AfD

Gesetz zur Stärkung der Mitwirkung des Landtags in EU-Angelegenheiten

A. Zielsetzung

Der Bund kann durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte auf die Europäische Union (EU) übertragen (Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz [GG]). Gemäß Artikel 23 Absatz 2 Satz 1 GG wirken in Angelegenheiten der EU die Bundesländer durch den Bundesrat mit. Gemäß Artikel 23 Absatz 4 GG ist der Bundesrat an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen, soweit er an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären. Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen (Artikel 51 Absatz 1 Satz 1 GG).

Diese grundgesetzlich vorgesehenen innerstaatlichen Mitwirkungsrechte in Angelegenheiten der EU sind auf die Legislative des Bundes, den Bundestag und den Bundesrat, beschränkt. Weil es der Bundesrat ist, der gewissermaßen als Treuhänder für die Länder diese Mitwirkungsrechte wahrnimmt, bleiben die Landesparlamente in diesem Beteiligungsverfahren unmittelbar außen vor.

In den Verfassungen der Länder finden sich zwar Ansätze, die Landesparlamente in die innerstaatliche Mitwirkung der Länderexekutiven in Angelegenheiten der EU einzubinden, jedoch bleiben die Mitwirkungsmöglichkeiten der Landtage im Hinblick auf die Bereiche der Mitwirkung und die Verbindlichkeit ihrer Beschlüsse für die Landesregierung weit hinter dem vom Demokratieprinzip Gebotenen zurück.

Mit der Neufassung des Artikel 34 a der Verfassung des Landes Baden-Württemberg soll die Mitwirkung des Landtags in EU-Angelegenheiten deutlich verstärkt werden, um ihn für die durch die Gründung der Bundesrepublik und die Europäisierung verlorene Gestaltungsfreiheit angemessen zu entschädigen und damit Eingriffe in die Gesetzgebungskompetenz des Landtags durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU und Vorhaben der EU auf eine demokratische Legitimationsbasis zu stützen.

B. Wesentlicher Inhalt

Die Landesregierung ist verpflichtet, den Landtag zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle seine Aufgaben berührenden Angelegenheiten der EU zu informieren und ihm in all diesen Angelegenheiten Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Wenn die Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund oder Ländern durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU betroffen sind, kann die Landesregierung in ihren verfassungsmäßigen Aufgaben durch Gesetz gebunden werden, insbesondere mit Blick auf ihr Abstimmungsverhalten im Bundesrat.

Eine strikte Bindung der Landesregierung in ihren verfassungsmäßigen Aufgaben an Stellungnahmen des Landtags ist vorgesehen, wenn Vorhaben der EU Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder betreffen. Diese Bindung erstreckt sich insbesondere auf das Abstimmungsverhalten der Landesregierung im Bundesrat und ausdrücklich auf den Auftrag an die Landesregierung, sich auf Bundesebene für eine gerichtliche Verteidigung von Landeskompetenzen gegenüber der EU einzusetzen.

Sind die Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes durch ein Vorhaben der EU betroffen, hat die Landesregierung bei ihren verfassungsmäßigen Aufgaben die Stellungnahmen des Landtags maßgeblich zu berücksichtigen, auch hier insbesondere hinsichtlich ihres Abstimmungsverhaltens im Bundesrat.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten für die öffentlichen Haushalte

Keine.

E. Kosten für Private

Keine.

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

Gesetz zur Stärkung der Mitwirkung des Landtags in EU-Angelegenheiten

Artikel 1

Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg

Artikel 34 a der Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953 (GBl. S. 173), die zuletzt durch Gesetz vom 1. Dezember 2015 (GBl. S. 1032) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Über Angelegenheiten der Europäischen Union hat die Landesregierung den Landtag zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten.“

2. Absatz 2 wird wie folgt geändert:

a) Satz 1 und 2 werden wie folgt gefasst:

„Sind Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes oder der Länder durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäischen Union betroffen, kann die Landesregierung in ihren verfassungsmäßigen Aufgaben durch Gesetz gebunden werden. Sind Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder durch ein Vorhaben der Europäischen Union betroffen, ist die Landesregierung in ihren verfassungsmäßigen Aufgaben an Stellungnahmen des Landtags gebunden.“

b) Satz 4 wird wie folgt gefasst:

„Sind Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes durch ein Vorhaben der Europäischen Union betroffen, hat die Landesregierung bei ihren verfassungsmäßigen Aufgaben die Stellungnahmen des Landtags maßgeblich zu berücksichtigen.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

07.05.2019

Gögel, Sänze
und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die Länder sind neben dem Bund originäre Träger der deutschen Staatlichkeit. Mit der Gründung der Bundesrepublik haben sie einen Teil ihrer Souveränität und damit einen Teil der Gesetzgebungszuständigkeiten ihrer Parlamente an den Bund abgegeben. Mit der Weitergabe der Zuständigkeiten der Landesparlamente ging als Kompensation und Kontrollmittel die Beteiligung der Länderexekutiven an der Bundesgesetzgebung im Bundesrat einher.

Eine weitere deutliche Schwächung ihrer Gestaltungsmacht haben die Landesparlamente im Prozess der europäischen Integration und der damit verbundenen Verlagerung von Gesetzgebungszuständigkeiten auf die EU erfahren. An die Stelle der an den Bund delegierten Zuständigkeiten trat auch hier als Kompensation die Mitwirkung der Länderexekutiven an Angelegenheiten der EU im Bundesrat. Der Bund kann Hoheitsrechte auf die EU übertragen und zwar durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrats (Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 GG). Gemäß Artikel 23 Absatz 2 Satz 1 GG wirken in Angelegenheiten der EU die Bundesländer durch den Bundesrat mit. Gemäß Artikel 23 Absatz 4 GG ist der Bundesrat an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen, soweit er an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären. Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen (Artikel 51 Absatz 1 Satz 1 GG).

Kritikwürdig an diesem durch die Europäisierung bewirkten Verlust legislativer Gestaltungsmacht ist die Verlagerung der Gesetzgebungszuständigkeiten, die die Länder bei der Gründung der Bundesrepublik an den Bund delegiert haben, an die EU, ohne dass bei dieser Übertragung von Rechten den Landesparlamenten, den originären Inhabern der Zuständigkeiten, ein eigenes Mitbestimmungsrecht eingeräumt wird. Mitwirkungsrechte haben hier ausschließlich die Regierungen der Länder über ihre Vertretung im Bundesrat erhalten, während die vom Verlust ihrer legislativen Kompetenzen betroffenen Landesparlamente kein unmittelbares Mitspracherecht mehr besitzen.

Mit der Entmachtung der Landesparlamente ist die Dominanz der Länderexekutiven im politischen Entscheidungsprozess drastisch gestiegen. Dadurch ist einerseits das Gleichgewicht zwischen Legislative und Exekutive beeinträchtigt worden, andererseits begründet dies Zweifel an der Zukunftsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems auf Ebene der Länder.

In den Verfassungen der Länder finden sich zwar Ansätze, die Landesparlamente in die innerstaatliche Mitwirkung der Länderexekutiven in Angelegenheiten der EU einzubinden, jedoch bleiben die Mitwirkungsmöglichkeiten der Landtage im Hinblick auf die Bereiche der Mitwirkung und die Verbindlichkeit ihrer Beschlüsse für die Landesregierung weit hinter dem vom Demokratieprinzip Gebotenen zurück. Dies gilt auch für die Landesverfassung von Baden-Württemberg (LV), die im Ländervergleich nach der Verfassung des Freistaats Bayern eine vermeintliche Vorreiterrolle in der Beteiligung des Landtags in Angelegenheiten der EU einnimmt.

Daraus ergibt sich die Forderung, die Möglichkeiten der Mitwirkung der Landesparlamente am europäischen Integrationsprozess deutlich auszubauen, um sie für die durch die Staatsgründung der Bundesrepublik und durch den europäischen Integrationsprozess verlorene Gestaltungsfreiheit angemessen zu entschädigen.

Die effektive und unmittelbare Mitwirkung der Landesparlamente an der Wahrnehmung der überstaatlichen Gewalt ist nicht nur auf den Bereich der Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder, sondern auch auf die bei der Gründung der Bundesrepublik von den Ländern an den Bund delegierten originären Gesetzge-

bungszuständigkeiten der Landesparlamente zu erstrecken. Allgemein muss also die Möglichkeit bestehen, das europapolitische Handeln der Landesregierung in allen Bereichen der Bundes- und Landesgesetzgebung, die von Angelegenheiten der EU betroffen sind, an die Weisungen des Landtags zu binden. Bei politisch und rechtlich besonders wichtigen Angelegenheiten wie der Übertragung von Hoheitsrechten, aber auch der Betroffenheit von Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder müssen die Weisungen der Landtage für die Landesregierungen in ihrem Handeln überdies verpflichtend sein.

B. Einzelbegründung

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

Zu Nummer 1 (Änderung des Artikels 34 a Absatz 1 Satz 1 Landesverfassung)

Nach Absatz 1 ist die Landesregierung verpflichtet, den Landtag zum frühestmöglichen Zeitpunkt über Angelegenheiten der EU zu unterrichten und ihm in all diesen Angelegenheiten Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Die Unterrichtspflicht soll sicherstellen, dass der Landtag den europäischen Integrationsprozess begleiten und insbesondere seine durch dieses Gesetz erweiterten Mitwirkungsrechte aus Absatz 2 wahrnehmen kann. Konsequenterweise muss sich dabei die Informationsbasis des Landtags verbreitern.

Den „Angelegenheiten der Europäischen Union“ unterfallen insbesondere alle Vorhaben der EU, alle Vertragsänderungsverfahren, die Flexibilitätsklausel, der Notbremsemechanismus, die Übertragung der Verhandlungsführung im Rat der EU auf einen Vertreter der Länder, die vom jeweiligen Vorsitz des Rates der EU vorgelegten Schwerpunkte und die Ergebnisse der Europaministerkonferenzen.

Die Einzelheiten der Unterrichtung des Landtags werden nach dem Regelungsauftrag des Artikels 34 a Absatz 3 LV durch Gesetz geregelt.

Zu Nummer 2 (Änderung des Artikels 34 a Absatz 2 Landesverfassung)

Absatz 2 Satz 1 sieht vor, dass die Landesregierung in ihren verfassungsmäßigen Aufgaben durch Gesetz gebunden werden kann, wenn Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes oder der Länder durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU betroffen sind.

Die Vertreter der Landesregierung sollen durch ein Gesetz in ihrem Abstimmverhalten gebunden werden können. Damit ist eine Bindung der Landesregierung auch im Wege der Volksgesetzgebung nach Artikel 59 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 60 Absatz 1 LV möglich.

Die „verfassungsmäßigen Aufgaben“ beziehen sich insbesondere auf das Abstimmverhalten der Landesregierung im Bundesrat.

Die „Übertragung von Hoheitsrechten“ geht über die Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen hinaus und umfasst auch die Übertragung von Regierungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungskompetenzen.

Unter „Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes oder der Länder“ sind alle in Artikel 70 GG genannten Rechte zu verstehen.

Die Einzelheiten dieses Mitwirkungsrechts werden dem Regelungsauftrag des Artikels 34 a Absatz 3 LV entsprechend durch Gesetz geregelt.

Die strikte Bindung der Landesregierung durch Gesetzesweisung ist angezeigt, da es sich im Fall der Übertragung von Gesetzgebungszuständigkeiten auf die

EU um einen politisch und rechtlich bedeutsamen Vorgang handelt, der in einem endgültigen Verlust eigener Rechte des Landtags mündet.

Nach Absatz 2 Satz 2 ist eine strikte Bindung der Landesregierung bei ihren verfassungsmäßigen Aufgaben an Stellungnahmen des Landtags vorgesehen, wenn Vorhaben der EU Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder betreffen. Diese Bindung erstreckt sich insbesondere auf das Abstimmungsverhalten der Landesregierung im Bundesrat und auf den weiterhin in Absatz 2 Satz 3 vorgesehenen Auftrag an die Landesregierung, sich auf Bundesebene für eine gerichtliche Verteidigung von Landeskompetenzen gegenüber der EU einzusetzen.

In Abweichung und leichter Abstufung zur strikten Bindung durch Gesetzesweisung in Satz 1 ist eine strikte Bindung durch Stellungnahme des Landtags vorgesehen, wodurch dem Landtag ein Weisungsrecht eingeräumt wird, das er im Gegensatz zu Weisungen qua Gesetz flexibler handhaben kann.

Die „Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder“ umfassen nicht nur die ausschließliche Gesetzgebung der Länder, sondern auch die konkurrierende Gesetzgebung, soweit der Bund gemäß Artikel 72 Absatz 1 GG von seiner Gesetzgebungskompetenz nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat, oder wenn die Länder im Rahmen der Abweichungsgesetzgebung gemäß Artikel 72 Absatz 3 GG durch Gesetz vom Bundesgesetz abweichende Regelungen getroffen haben.

Die Einzelheiten dieses Mitwirkungsrechts werden dem Regelungsauftrag des Artikels 34 a Absatz 3 LV entsprechend durch Gesetz geregelt.

Die letzte und schwächste Bindungskategorie stellt die Berücksichtigungspflicht nach Absatz 2 Satz 4 dar. Ihr zufolge hat die Landesregierung Stellungnahmen des Landtags zu Vorhaben, die die Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes betreffen, zu berücksichtigen. „Berücksichtigen“ bedeutet, dass die Landesregierung die Position des Landtags bei ihrer Willensbildung im Hinblick auf die entsprechenden Beratungen des Bundesrates einbezieht.

Die Berücksichtigungspflicht kommt bei Betroffenheit von Angelegenheiten zum Tragen, für die der Bund die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit besitzt oder bei denen der Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung von seinem Recht der Gesetzgebung Gebrauch gemacht hat, ohne dass die Länder noch hiervon abweichende Regelungen treffen können.

Die Einzelheiten dieses Mitwirkungsrechts werden dem Regelungsauftrag des Artikels 34 a Absatz 3 LV entsprechend durch Gesetz geregelt.