



Abschlussbericht

des Sonderausschusses Verfassungsreform

Beschluss des Landtages vom 26. April 2013

Drucksache 18/715 u.a. zu Art. 30 LVerf. neu

Der hier abgedruckte Vorschlag des Sonderausschusses, der einen beiläufigen Hinweis von BVerfGE 129, 108 (117-118) AB 50 aufnahm, führte zur Verfassungsänderung vom 12. November 2014, GVOBl. S. 328.

Den Bund-Länder-Streit-Antrag des schleswig-holsteinischen Landtags vom 27. Januar 2010 gegen die 2009 in das Grundgesetz eingeführte Schuldenbremse hatte das Gericht durch Beschluß vom 19. August 2011 nach § 24 BVerfGG mit ausführlicher Begründung (S. 115-124) als unzulässig verworfen. Die Begrenzung der Antragsberechtigung auf die Landesregierungen sei sachgemäß; auch Art. 93 I Nr. 3 GG erlaube keine Ausdehnung auf die Parlamente.

Der Hinweis in BVerfGE 129, 108 (117) deutet darauf hin, daß das Gericht die von ihm 2001 (BVerfGE 103, 81 [86]) offene gelassene Frage, ob überhaupt eine treuhänderische Verpflichtung einer Regierung (dort: der Bundesregierung gegenüber einer BT-Fraktion) zur Antragstellung im Bund-Länder-Streit vorstellbar sei, je nach Lage des Einzelfalles bejahen würde.

Die Verfassungsänderung von 2014 geht über BVerfGE 129, 108 (117-118) in zweifacher Weise hinaus:

- Erstens setzten die rein prozessualen Überlegungen des Bundesverfassungsgerichts gar keine Änderung der Landesverfassung voraus. Dennoch erleichtert es der neue Art. 30 dem Landtag natürlich, auf eine Rechtsverfolgung vor dem Bundesverfassungsgericht zu dringen, zu der die Landesregierung eigentlich nicht bereit ist.
- Zweitens (und naheliegend) kann der Landtag dank der Neuerung nicht nur einen Bund-Länder-Streit erzwingen, sondern auch eine **abstrakte Normenkontrolle** nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, die er (anders als im Spezialfall des Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG) ja ebenfalls nicht selbst beantragen kann.

Den aktuellen Text der schleswig-holsteinischen Landesverfassung finden Sie in **AB 7** S.377-416.

Artikel 30 (neu)

Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht

auf Verlangen des Landtages

Die Landesregierung ist verpflichtet, beim Bundesverfassungsgericht für das Land ein Verfahren gegen eine Maßnahme oder Unterlassung des Bundes anhängig zu machen, wenn der Landtag dies zur Wahrung seiner Rechte verlangt.

VIII. Zu Artikel 30 LV - Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht auf Verlangen des Landtags

1. Hintergrund der vorgeschlagenen Regelung

Hintergrund der vorgeschlagenen Regelung ist der sogenannte „Legislativstreit“ zwischen dem Land Schleswig-Holstein und der Bundesrepublik Deutschland (Beschluss des BVerfG vom 19. August 2011 – 2 BvG 1/10 – BVerfGE 129, 108) um die Aufnahme der sogenannten „Schuldenbremse“ in das Grundgesetz (Neufassung des Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 und Satz 5 GG).

Der Landtag sah sich durch die Regelung der Schuldenbremse für die Länder durch den Bund in seinem Budgetrecht und damit das Land Schleswig-Holstein in seiner Eigenstaatlichkeit (Artikel 20 Absatz 1 i.V.m. Artikel 79 Absatz 3 GG) verletzt und forderte mit einem einstimmigen Beschluss die Landesregierung auf, gegen die Änderung des Grundgesetzes vorzugehen. Nachdem die Landesregierung dem Verlangen des Landtags nicht nachgekommen war, zum Schutz seiner Haushaltsautonomie einen Bund-Länder-Streit vor dem Bundesverfassungsgericht (Artikel 93 Absatz 1 Nummer 3 GG) gegen die Aufnahme des Artikel 109 Absatz 3 Sätze 1 und 5 GG anzustrengen, beschloss der Schleswig-Holsteinische Landtag, selbst vor dem Bundesverfassungsgericht im Wege eines Bund-Länder-Streits gegen die Änderung des Grundgesetzes vorzugehen.

Der Landtag hat die Auffassung vertreten, dass Artikel 93 Absatz 1 Nummer 3 GG, § 68 BVerfGG dahin gehend auszulegen seien, dass auch ein Landtag als Partei eines sogenannten „Legislativstreits“ aktivlegitimiert sowie die gesetzgebenden Körperschaften des Bundes passivlegitimiert seien. Das Verfassungsprozessrecht des

Bundes weise insoweit eine Lücke auf; § 68 BVerfGG verenge die Antragsbefugnis auf die Exekutive, wohingegen Artikel 93 Absatz 1 Nummer 3 GG die Antragsbefugnis anderer Landesorgane nicht ausschlieÙe (so auch C. Pestalozza, Verfassungsprozessrecht, 3. A. 1991, S. 136 f.). Das Bundesverfassungsgericht hat den Antrag entgegen der Auffassung des Landtags als unzulässig verworfen und folgte dabei der Auffassung, dass in einem Bund-Länder-Streit nur die Bundesregierung und für die Länder die Landesregierung antragsberechtigt seien. In den durch das Grundgesetz vorgesehenen Verfahrensarten seien dagegen die Landesparlamente - mit Ausnahme des Artikel 93 Absatz 1 Nummer 2 a sowie Absatz 2 GG - nicht antrags- und prozessführungsbefugt. Eine Erweiterung des Kreises der Antragsberechtigten sei unzulässig.

Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch in einem *obiter dictum* ausgeführt, dass es dem Landtag unbenommen sei, im Wege eines Organstreitverfahrens (Artikel 44 Absatz 2 Nummer 1 LV, §§ 3 Nummer 1, 35 LVerfGG) die Verpflichtung der Landesregierung zur Antragstellung zu erstreiten (BVerfGE 129, 108 (116 f.)). Der Sonderausschuss sieht hierin einen Hinweis des Bundesverfassungsgerichts, das landesverfassungsrechtliche Innenverhältnis zwischen Landtag und Landesregierung dahin gehend auszugestalten, dass die Landesregierung gegebenenfalls verpflichtet werden kann, auf Verlangen des Landtags ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig zu machen.

** "...; subsidiär Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG", hatte das Gericht noch hinzugefügt.

*** Genauer: S. 117

2. Der Vorschlag im Einzelnen

Die Neuerung der vorgeschlagenen Regelung besteht darin, dass die Landesregierung kraft Verfassung rechtsverbindlich an einen Parlamentsbeschluss gebunden werden kann.

Die Landesregierung hat ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht „auf Verlangen“ des Landtags anhängig zu machen. Dieses besteht in einer Aufforderung des Landtags an die Landesregierung, ein Verfahren mit einem bestimmt bezeichneten Verfahrensgegenstand vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig zu machen.

Die Verpflichtung der Landesregierung, ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig zu machen, erfasst das „Ob“ eines Verfahrens. Die genauen Modalitäten (das „Wie“ des Verfahrens) werden im Einzelnen nicht vorgegeben. Die Landesregierung ist jedoch dem Landtag gegenüber für eine ordnungsgemäÙe Prozessführung verantwortlich. Die Verpflichtung der Landesregierung wird im Verhältnis zwischen ihr und dem Landtag durch den Grundsatz der Verfassungsorgantreue flankiert. Eine Verletzung der Verpflichtung der Landesregierung, ein Verfahren vor

dem Bundesverfassungsgericht anhängig zu machen, kann der Landtag im Wege des Organstreitverfahrens vor dem Landesverfassungsgericht geltend machen. Im Falle eines drohenden Fristablaufs kann gegebenenfalls eine einstweilige Anordnung erwirkt werden.

Die Verpflichtung, „ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig zu machen“, betrifft grundsätzlich die Verfahren, in denen die Landesregierung antragsberechtigt ist, im Wesentlichen die Verfahren nach Artikel 93 Absatz 1 Nummer 2 GG (abstrakte Normenkontrolle) und Artikel 93 Absatz 1 Nummer 3 GG (Bund-Länder-Streitverfahren).

Der Landtag kann die Landesregierung nur „zur Wahrung“ seiner Rechte zur Einleitung eines Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht verpflichten. Dies bedeutet nicht, dass dem Landtag ein Instrument an die Hand gegeben wird, die Landesregierung zu zwingen, jegliche Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht einzuleiten, die originäre Befugnisse des Landtags gar nicht betreffen. Der Landtag hat gleichwohl einen politischen Einschätzungsspielraum, ob eine Maßnahme zur Wahrung seiner Rechte ergriffen werden soll.

Der Sonderausschuss Verfassungsreform stellt fest, dass die zu wahrenden „Rechte“ des Landtags nicht aus dem Grundgesetz folgen. Das Grundgesetz verleiht den Landtagen keine Kompetenz- und Statusrechte. Die zu wahrenden Rechte versteht der Ausschuss als Kompetenzen des Landes, die gemäß der landesinternen Kompetenzverteilung durch den Landtag ausgeübt werden. Zunächst ist - wie sich vor dem Hintergrund des Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 129, 108) gezeigt hat - die Haushaltsautonomie des Landtags in Bezug genommen. In diesem Bereich sind Beeinträchtigungen durch Maßnahmen im Zusammenhang mit dem gesamten Finanzverfassungsrecht des Bundes möglich. Denkbare Verletzungen könnten sich auch im Bereich der Ausübung von Gesetzgebungskompetenzen ergeben, die der Landtag als gesetzgebendes Organ des Landes Schleswig-Holstein ausübt.

3. Verhältnis des Vorschlags zu bundesrechtlichen Vorgaben

Der Sonderausschuss Verfassungsreform hat sich vor diesem Hintergrund intensiv mit den bundesrechtlichen Vorgaben und den damit im Zusammenhang stehenden Rechtsfragen befasst. Das Bundesverfassungsgericht betont stets, dass die Länder für die Organisation ihrer Verfassungsräume in den Grenzen des Artikel 28 Absatz 1 Satz 1 GG selbst verantwortlich sind (BVerfGE 106, 310 (333 f.) sowie grundlegend BVerfGE 36, 342 (360 f.)). Hierzu gehören auch die Rechtsverhältnisse zwischen

dem Landtag und der Landesregierung, die der Landesverfassungsgeber selbst gestalten darf und muss.

Der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung der Landesregierung, die auch durch bindende Vorgaben des Grundgesetzes geschützt ist (Artikel 28 Absatz 1 Satz 1 i.V.m. Artikel 20 Absatz 2 GG), wird von der Regelung nicht berührt. Die regierungsinterne Willensbildung ist nämlich in einem von dem politischen Willen des Landtags abweichenden Sinne bereits abgeschlossen, wenn der Landtagsbeschluss ergeht. Zudem bleibt die Landesregierung für die in Folge des Beschlusses notwendige Prozessführung selbst verantwortlich.

Der Sonderausschuss bekräftigt, dass die vorgeschlagene Regelung lediglich in einer Anpassung des Innenverhältnisses zwischen Landtag und Landesregierung besteht. Im Außenverhältnis wird das Land Schleswig-Holstein weiterhin durch die Landesregierung vor dem Bundesverfassungsgericht vertreten.

Überdies stehen dem Regelungsvorschlag nach Auffassung des Sonderausschusses nicht die verfassungsprozessualen Vorgaben des GG und des BVerfGG (insbesondere Artikel 93 Absatz 1 Nummer 2, 3 und 4 GG sowie Artikel 126 GG i.V.m. § 86 Absatz 1 BVerfGG) entgegen. Diese Vorschriften weisen einen formalen Charakter auf. Artikel 93 GG und die korrespondierenden Regelungen des BVerfGG zielen, wie das Bundesverfassungsgericht zutreffend feststellt, lediglich darauf ab, konkurrierendes und widersprüchliches Organhandeln auf der Ebene des Landesverfassungsrechts auszuschließen (BVerfGE 129, 108 (117)). Dieser Zweckrichtung ist Genüge getan, wenn im Außenverhältnis die Landesregierung handelt, unabhängig davon, auf wessen Initiative das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht eingeleitet wurde und ob die Landesregierung die juristische Bewertung des Landtags inhaltlich teilt.