

*Prof. Dr. Rudolf Streinz
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Ludwig-Maximilians-Universität München
Professor-Huber-Platz 2
80539 München*

*Waldsteinring 26
95448 Bayreuth*

Kurzgutachten

zur Frage

der Vereinbarkeit von Art. 3 des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern (Angelegenheiten der Europäischen Union) mit bundesrechtlichen Vorgaben

A) Problemstellung

Der Bayerische Landtag mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit (Art. 75 Abs. 2 S. 1 BV) im Rahmen einer Verfassungsreform hat folgenden Art. 3 des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern beschlossen, der zusammen mit den anderen geplanten Verfassungsänderungen zum erforderlichen Volksentscheid (Art. 75 Abs. 2 S. 2 BV) vorgelegt wird.

Danach wird Art. 70 BV folgender Abs. 4 angefügt:

„(1) Über Angelegenheiten der Europäischen Union hat die Staatsregierung den Landtag zu unterrichten. (2) Ist das Recht der Gesetzgebung durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union betroffen, kann die Staatsregierung in ihren verfassungsmäßigen Aufgaben durch Gesetz gebunden werden. (3) Ist das Recht der Gesetzgebung durch ein Vorhaben der Europäischen Union betroffen, hat die Staatsregierung bei ihren verfassungsmäßigen Aufgaben die Stellungnahmen des Landtags maßgeblich zu berücksichtigen. (4) Das Nähere regelt ein Gesetz.“

Art. 70 Abs. 4 S. 1 BV enthält eine rechtlich unproblematische Unterrichtungspflicht. Art. 70 Abs. 4 S. 3 BV räumt dem Landtag ein Recht zur Stellungnahme ein, die die Staatsregierung maßgeblich zu berücksichtigen hat. Dies ist ersichtlich Art. 23 Abs. 5 S. 2 GG nachgebildet, wobei sich wie dort die Frage stellt, was „maßgeblich“ bedeutet. Insoweit besteht wie auf Bundesebene im Gesetz über die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) in Bayern bereits eine einfachgesetzliche Regelung im Parlamentsbeteiligungsgesetz. Insoweit erfolgt somit neben der Steigerung von „besonders“ auf „maßgeblich“ allein eine verfassungsrechtliche Absicherung. Problematisch könnte die Regelung in Art. 70 Abs. 4 S. 2 BV sein, da dadurch eine Bindung (imperatives Mandat) der Staatsregierung in ihren verfassungsmäßigen Aufgaben, d.h. bei Wahrnehmung ihrer entsprechenden Rechte im Bundesrat, erfolgt. Dem könnte Art. 51 Abs. 1 S. 1 GG entgegenstehen, wonach der Bundesrat aus Mitgliedern der Regierungen der Länder besteht.

Entscheidend für die hier untersuchte Frage der Zulässigkeit der Bindung der Vertreter des Freistaats Bayern an ein Gesetz des Landtags, ggf. an ein im Wege der Volksgesetzgebung zustande gekommenes Gesetz, ist letztlich, ob die Mitwirkung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union durch den Bundesrat (Art. 50 GG), somit durch ein Bundesorgan, dessen Zusammensetzung das Grundgesetz in Art. 51 GG mit Vertretern der Landesregierungen vorschreibt und dadurch Regelungen der Landesverfassungen hinsichtlich der Bindung der Landesregierung durch die Landesparlamente ausschließt und wenn ja, ob in Angelegenheiten der Europäischen Union sich Abweichungen rechtfertigen lassen.

B) Thesen

1. Die geplanten Änderungen der Bayerischen Verfassung hinsichtlich der Beteiligung des Bayerischen Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union (Art. 70 Abs. 4 BV) sind rechtlich und rechtspolitisch unbestritten, soweit sie eine Unterrichtungspflicht des Landtags durch die Staatsregierung enthalten. Gleiches gilt grundsätzlich für Empfehlungen des Landtags und letztlich auch für die „maßgebliche“ Berücksichtigungspflicht der Stellungnahme des Landtags. Insoweit werden die durch das Parlamentsbeteiligungsgesetz (PBG) gesicherten Rechte des Landtags auf Unterrichtung und Stellungnahme in Angelegenheiten der Europäischen Union (Art. 1 Abs. 1 Nr. 8, Abs. 3 PBG) auf eine verfassungsrechtliche Grundlage gestellt. Dabei wird die Berücksichtigungspflicht in Anlehnung an die Regelung in Art. 23 Abs. 5 S. 2 GG wohl verschärft („maßgeblich“ statt „besonders“).
2. Verfassungsrechtliche Bedenken werden gegen eine Bindung der Staatsregierung in ihren verfassungsgemäßen Aufgaben, d.h. in ihrem Abstimmungsverhalten im Bundesrat, durch ein Gesetz des Landtags, ggf. auch ein im Wege der Gesetzgebung durch das Volk, erhoben. Diese stützen sich letztlich auf die Annahme, dass wegen grundgesetzlicher Vorgaben, die wegen Art. 31 GG auch durch Regelungen in der Landesverfassung nicht überwunden werden könnten, allein die Staatsregierung zu Weisungen gegenüber den Vertretern Bayerns im Bundesrat berechtigt sei.
3. Die h.M. in der Literatur und durchgehend die (wie so oft) übereinstimmende Kommentarliteratur hält allein die jeweilige Landesregierung für weisungsbefugt gegenüber den Vertretern im Bundesrat und daher bindende Beschlüsse der Landesparlamente für unzulässig und verfassungswidrig. Sie stützt sich dabei vor allem auf die Regelung in Art. 51 Abs. 1 S. 1 GG, wonach der Bundesrat aus Mitgliedern der Regierungen der Länder besteht, die sie bestellen und abberufen. Damit habe sich das Grundgesetz für das Bundesratsmodell und gegen das Senatsmodell entschieden. Sie stützt sich ferner auf das Urteil des BVerfG zu den Volksbefragungsgesetzen von Hamburg und Bremen (BVerfGE 8, 104). In einem obiter dictum (die Gesetze waren bereits wegen der ausschließlichen Bundeskompetenz in der Sachmaterie, Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG verfassungswidrig) hat das BVerfG ein „Hineinwirken in die Entscheidungen des Bundesrats“ seitens des Landesparlaments oder des Landesvolks für unzulässig erklärt und damit letztlich allein die Landesregierungen für weisungsbefugt gehalten. Das Grundgesetz habe sich nicht für das Senatsmodell, sondern für das Bundesratsprinzip entschieden, d.h. für eine Vertretung der Landesregierungen in diesem föderativen Bundesorgan.
4. Nach dieser Auffassung sind allein rechtlich nicht verbindliche Empfehlungen der Landesparlamente vor der Abstimmung im Bundesrat und Reaktionen auf die erfolgte

5. Die Gegenansicht hält dies für nicht zwingend und unterscheidet letztlich zwischen der Vertretung der Länder durch die Landesregierungen im Bundesrat und der Instruktion dieser Vertreter auf Landesebene gemäß den Bestimmungen der jeweiligen Landesverfassung. Danach ist zwar die Vertretung der Länder (Art. 50 GG) im Bundesrat durch die Landesregierung (Art. 51 Abs. 1 S. 1 GG) und das Verfahren durch die Pflicht zur einheitlichen Stimmabgabe (Art. 51 Abs. 3 S. 2 GG) durch das Grundgesetz festgelegt. Die Vertreter des Landes sind auch, wie ein Umkehrschluss aus Art. 53a Abs. 1 S. 3 GG und Art. 77 Abs. 2 S. 3 GG ergibt, weisungsgebunden. Wie die Instruktion der Vertreter der Landesregierung auf Landesebene erfolgt ist danach bundesrechtlich nicht geregelt und obliegt aber den Ländern im Rahmen ihrer Verfassungsautonomie. Soweit eine Instruktion durch die Landesparlamente erfolgen soll, wird dafür eine verfassungsrechtliche Grundlage gefordert.
6. Das Landesverfassungsrecht kann ein Recht der Landesparlamente zur verbindlichen Instruktion der Vertreter des Landes im Bundesrat nur im Rahmen der vertikalen Kompetenzen des Landes und der horizontalen Kompetenzen des Landtags einräumen. Das Recht soll schon aus Gründen der Praktikabilität zurückhaltend ausgeübt werden und sich auf besonders bedeutsame Materien beschränken. Ausdrücklich genannt wird der Verlust von Kompetenzen des Landes und dabei der Landesparlamente durch die Begründung von Bundeskompetenzen durch Änderungen des Grundgesetzes, die der Zustimmung des Bundesrates mit Zweidrittelmehrheit bedürfen (Art. 79 Abs. 2 GG).
7. Rechtspolitischer Hintergrund der Forderung nach Beteiligungsrechten der Landtage einschließlich ggf. verbindlichen Weisungsrechten bei Fragen der Gesetzgebungskompetenzen ist deren drohende Positionsentwertung („Deposessionierung“) bis hin zur Marginalisierung durch den im Bundesratsmodell angelegten Exekutivföderalismus.
8. Diese Gefahr der „Deposessionierung“ der Landtage verschärft sich entscheidend durch die Übertragung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten auf die Europäische Union. Die Ermächtigung dazu in Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG erfasst nämlich unstreitig auch Hoheitsrechte der Länder.
9. Wegen dieser Erfassung von Hoheitsrechten der Länder wurde durch die Änderung des Grundgesetzes anlässlich des Vertrags von Maastricht die Zustimmungspflicht des Bundesrates in Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG ausdrücklich verankert. Durch die verfassungsrechtliche auch insoweit erfolgte Entscheidung für das Bundesratsmodell wurden bestehende verfassungsrechtliche Bedenken gegen die dadurch erfolgte Mediatisierung der Länder ausgeräumt. Die Probleme einer „Deposessionierung“ der Landtage wurden dadurch aber nicht ausgeräumt sondern sogar noch verschärft.
10. Das Bundesratsmodell anstelle einer Beteiligung der 16 Länder selbst wurde aus Gründen der Praktikabilität gewählt. Der Bundesrat tritt als „Sachwalter“ der Interessen der Länder nicht nur bei der Beteiligung am Rechtsetzungsprozess innerhalb der Europäischen Union (Art. 23 Abs. 4-7 GG) – insoweit anders Art. 23d

Abs. 2 des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes), sondern auch bei der Übertragung von Hoheitsrechten (Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG) auf.

11. Die durch die Beteiligung des Bundesrats bedingte und ggf. die Beteiligung der Landtage erweiterte Komplizierung der Positionierung Deutschlands in Angelegenheiten der Europäischen Union ist eine Folge des durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Bundesstaatsprinzips. Dieses Problem ergibt sich aber kaum bei der Übertragung von Hoheitsrechten, auf die sich die verbindliche Instruktion allein bezieht, sondern bei der innerstaatlichen Vorbereitung der Mitwirkung des deutschen Vertreters im Rat bei der Rechtsetzung durch diesen (Art. 16 Abs. 1 S. 1 EUV), in der Regel zusammen mit dem Europäischen Parlament (Art. 14 Abs. 1 S. 1 EUV) im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 289, Art. 294 AEUV). Im Übrigen dürften die Probleme eines sog. „German vote“ durch Enthaltung im Rat meist durch fehlende Abstimmung zwischen den Bundesministerien und damit im Bereich der Bundesregierung entstehen.
12. Die verbindliche Vorgabe, die Art. 70 Abs. 4 S. 2 BV n.F. vorsieht, bezieht sich nicht auf den „laufenden Betrieb“ europäischer Rechtsetzung, bei dem gemäß Art. 70 Abs. 4 S. 3 BV n.F. allein eine –allerdings ggf. „maßgeblich“ zu berücksichtigende– Stellungnahme möglich ist, sondern allein auf die Übertragung von Hoheitsrechten. Dies ist jedoch eine so bedeutende Angelegenheit, dass die Einbindung der davon unmittelbar betroffenen Parlamente sowie eine entsprechend intensive politische Debatte erforderlich ist.
13. Die bisherige Regelung in den Ländern enthält Informationspflichten der jeweiligen Landesregierung gegenüber dem Landesparlament in Angelegenheiten der Europäischen Union. Vorgesehen sind – wie in Bayern im Parlamentsbeteiligungsgesetz – auch das Recht zur Stellungnahme mit Berücksichtigungspflichten. Dies ähnelt der Regelung des Verhältnisses zwischen Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (Art. 23 Abs. 3 GG; EUZBBG). Verbindliche Weisungen sieht allein der 2011 eingefügte Art. 34a der Verfassung Baden-Württembergs vor. Gemäß Art. 34a Abs. 2 S. 1 ist die Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags gebunden, wenn ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder ganz oder teilweise auf die Europäische Union übertragen werden sollen. Hinsichtlich der Beteiligung am Rechtsetzungsprozess der Europäischen Union erfolgt, wenn ein Vorhaben im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder unmittelbar betrifft, eine Bindung an die Stellungnahme des Landtags mit Abweichungsmöglichkeit bei Entgegenstehen erheblicher Gründe des Landesinteresses. Gleiches gilt hinsichtlich des Ersuchens auf Erhebung einer Subsidiaritätsklage durch den Bundesrat oder einer Klage der Bundesregierung vor dem EuGH zum Schutz der Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder. In Schleswig-Holstein wird bundesrechtliche Zulässigkeit der Bindung der Landesregierung an die Beschlüsse des Europaausschusses in Subsidiaritätsfragen durch eine Änderung der Landesverfassung geprüft.
14. Differenzierende Lösungen hinsichtlich der Übertragung von Hoheitsrechten, der Mitwirkung an der Rechtsetzung bei der Betroffenheit von Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder und in Fragen der Subsidiarität sowie der Information in Angelegenheiten der Europäischen Union im Übrigen sind sachgerecht und geboten.

15. Die Europäische Integration führt wegen der Mitwirkung der Exekutivorgane im Europäischen Rat (Art. 15 Abs. 2 S. 1 EUV) und im Rat der Europäischen Union (Art. 16 Abs. 2 EUV) zu Verschiebungen im Kompetenzgefüge der Mitgliedstaaten zu Lasten der Parlamente, in Bundesstaaten auch zu Lasten der Länder. Dafür werden „Kompensationen“ durch Beteiligungsrechte (die keine wirkliche „Kompensation“, sondern allein eine Milderung der durch zwangsläufige Folgen der Europäischen Integration bewirkten Verschiebungen darstellen können) gefordert, die zunächst auf einfachgesetzlicher Ebene, verfassungsrechtlich basierend auf „Binnenwirkungen“ des Art. 24 Abs. 1 GG erfolgten. Dagegen bestehende verfassungsrechtliche Bedenken wurden durch die ausdrückliche verfassungsrechtliche Verankerung in Art. 23 GG ausgeräumt.
16. Die binnenrechtlichen Kompensationen führten in Deutschland zu einer Stärkung der Stellung des Bundestages (Art. 23 Abs. 3 GG; EUZBBG) und des Bundesrates (Art. 23 Abs. 4-7 GG; EUZBLG) gegenüber der Bundesregierung. Für die Landtage wurde durch das Bundesratsmodell das Problem der „Depossedierung“ verschärft.
17. Im Lissabon-Urteil vom 30. Juni 2009 hat das BVerfG die Wahrung und Wahrnehmung der „Integrationsverantwortung“ des Bundestages bei der Übertragung von Hoheitsrechten (Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG; Art. 48 EUV) und gleichgestellten Fällen (Brückenklauseln; auch bei der Vertragsergänzungskompetenz durch die Flexibilitätsklausel des Art. 352 AEUV) gefordert. Dem wurde im Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) Rechnung getragen, dessen Erlass Voraussetzung für die Ratifikation des Vertrages von Lissabon durch Deutschland war. Während das IntVG die Beteiligung von Bundestag und ggf. Bundesrat bei der Übertragung von Hoheitsrechten regelt, regeln EUZBBG und EUZBLG die Beteiligung an „laufenden Angelegenheiten“, insbesondere der Rechtsetzung durch die Organe der Europäischen Union, d.h. die deutsche Mitwirkung im Rat der EU.
18. Die Landesparlamente werden durch das Lissabon-Urteil des BVerfG nicht erfasst. Es erweist sich insoweit (wie früher die Europäischen Gemeinschaften) als „landesblind“. Die auf das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) gestützten Argumente treffen aber, soweit es um die Wahrung von Hoheitsrechten der Länder geht, in gleicher Weise die Landesparlamente. Daher ist im Verhältnis Landesparlament zu Landesregierung grundsätzlich eine parallele Regelung zu der erforderlich, die vom BVerfG zum Verhältnis zwischen Bundesregierung und Bundestag gefordert und in den Begleitgesetzen zum Vertrag von Lissabon getroffen wurde.
19. Mit dem Unionsrecht sind die in den Begleitgesetzen zum Vertrag von Lissabon getroffenen Regelungen aufgrund der Verfassungsautonomie der Mitgliedstaaten (vgl. Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV) vereinbar. Die Übertragung von Hoheitsrechten als solche obliegt nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung („principle of conferral“; Art. 5 Abs. 1 S. 1; Art. 4 Abs. 1 EUV) den Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ (Art. 48 EUV). Hinsichtlich der in den EU-Verträgen bereits angelegten Erweiterung von Hoheitsrechten (Brückenklauseln; Vertragsergänzungskompetenz) sowie der innerstaatlichen Vorbereitung des Entscheidungsprozesses im Rat obliegt die Regelung den Mitgliedstaaten, solange und soweit dadurch keine Obstruktion der Realisierung des Unionsrechts bewirkt wird (vgl. Art. 4 Abs. 3 EUV).

20. Die Beteiligung der nationalen Parlamente wird vom Unionsrecht ausdrücklich positiv gesehen (Art. 12 EUV – Parlamentsbeteiligungsprotokoll – Protokoll Nr. 1 zum Vertrag von Lissabon). Bemerkenswert ist, dass Art. 6 S. 2 des Subsidiaritätsprotokolls (Protokoll Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon), dem wie alle Protokolle der gleiche Rang wie den Verträgen (Art. 51 EUV) und als Primärrecht Vorrang vor nationalem Recht zukommt, ausdrücklich die Konsultation der regionalen Parlamente mit Gesetzgebungszuständigkeiten vorsieht. Das Unionsrecht erweist sich damit nicht mehr nur nicht als „landesblind“, sondern erkennt – anders als zu eng verstandene Folgen des Bundesratsprinzips – die Bedeutung der Landesparlamente ausdrücklich an.
21. Gleiches gilt für die differenzierte Beteiligung der Landesparlamente an der sie betreffenden Übertragung von Hoheitsrechten und der innerstaatlichen Vorbereitung des Entscheidungsprozesses im Rat, soweit Kompetenzen der Länder berührt sind. Die positive Bewertung des Beitrags der nationalen Parlamente durch das Unionsrecht (Art. 12 EUV) bezieht aufgrund der ausdrücklich zu achtenden verfassungsmäßigen Strukturen der Mitgliedstaaten (Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV) auch die Parlamente der Länder ein.
22. Die Regelung in Art. 70 Abs. 4 S. 2 BV n.F. ist nicht nur unionsrechtskonform sondern auch verfassungskonform. Sie verstößt nicht gegen Vorgaben des Grundgesetzes:
- a) Entgegen der h.M. regelt das Grundgesetz allein die Vertretung der Länder im Bundesrat durch die Landesregierungen, überlässt das Verhältnis zwischen Landesregierung und Landesparlament auch hinsichtlich des Abstimmungsverhaltens im Bundesrat aber der Verfassungsautonomie der Länder und damit den Regelungen in den jeweiligen Landesverfassungen.
 - b) Die Landesverfassung kann im Rahmen der Zuständigkeit der Länder und der Zuständigkeit der Landesparlamente im Verhältnis zur Landesregierung (Fragen der Gesetzgebung) auch Weisungsrechte hinsichtlich des Verhaltens der Vertreter der Landesregierung als Vertreter des Landes im Bundesrat vorsehen.
 - c) Schon aus Gründen der Praktikabilität sollen solche Weisungsrechte auf besonders wichtige Angelegenheiten beschränkt bleiben. Zu denken ist insbesondere an die Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund durch Verfassungsänderungen, die der Zustimmung von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates bedarf (Art. 79 Abs. 2 GG).
 - d) Unabhängig davon ist die Eröffnung einer bestimmenden Beteiligung der Landtage jedenfalls bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union erforderlich. Wegen der dadurch bedingten Stärkung der Exekutive, die durch das Bundesratsmodell des Exekutivföderalismus noch verstärkt wird, sind Kompensationsmaßnahmen erforderlich, um einer weiteren „Depossedierung“ der Landtage entgegenzuwirken. Das Urteil des BVerfG zu den Volksbefragungsgesetzen, auf das sich die h.M. stützt, steht jedenfalls insoweit nicht entgegen. Denn zum einen sind die Aussagen im obiter dictum selbst interpretationsbedürftig, zum anderen konnten sie die besonderen Konstellationen, die sich durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union ergeben, nicht berücksichtigen.
 - e) Solche Kompensationsmaßnahmen fordert, wie das BVerfG im Lissabon-Urteil hinsichtlich der Beteiligung des Bundestages festgestellt hat, das Demokratieprinzip des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 3 GG), das über die Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 GG auch für die Länder gilt. Die vom BVerfG im Lissabon-Urteil aufgeführten Materien, in denen „ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der

wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse“ bleiben müsse, betreffen in wesentlichen Bereichen ausschließlich bei den Ländern verbliebene Kompetenzen. Die insoweit zu verzeichnende „Landesblindheit“ des BVerfG erklärt sich wohl allein aus dem Beschwerdegegenstand des Zustimmungsgesetzes des Bundes.

- f) Die Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen der Länder auf die Europäische Union fordert in noch stärkerem Maße eine entscheidende Beteiligung des davon unmittelbar betroffenen Landtags als die Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen der Länder auf den Bund. Denn Letzteres kann durch Änderungen des Grundgesetzes, die mit jeweiliger Zweidrittelmehrheit von Bundestag und Bundesrat erfolgen, rückgängig gemacht werden. Wie die Föderalismusreform zeigt, ist dies auch geschehen. Dagegen erfordert die im Vertrag von Lissabon jetzt ausdrücklich vorgesehene Verringerung von Zuständigkeiten der Europäischen Union (Art. 48 Abs. 2 S. 2 EUV) und damit auch deren Rückübertragung die Ratifikation durch alle 28 Mitgliedstaaten. Dies erweist sich, sofern dieser Ansatz überhaupt verfolgt werden sollte, als äußerst schwierig.
- g) Durch die Einbeziehung der Landtage wird nicht nur das Demokratieprinzip sondern auch die Verfassungsautonomie der Länder gestärkt. Inwieweit diese davon Gebrauch machen, obliegt deren politischer Entscheidung. Das Grundgesetz liefert insoweit über die Verpflichtung auf die in Art. 28 Abs. 1 GG genannten Prinzipien hinaus keine Vorgaben. Dies erklärt auch, warum das Grundgesetz hinsichtlich des Inhabers des Weisungsrechts an die Vertretung der Länder durch die Landesregierungen keine Regelung trifft. Das Homogenitätsprinzip steht daher verfassungsrechtlichen Regelungen der Länder, die solche Weisungsrechte aufgrund der landesrechtlichen Verfassungsautonomie und aufgrund dieser auch unterschiedlich vorsehen können, nicht entgegen.

23. Anders als Baden-Württemberg, das in Art. 34a BWVerf auf bindende „Stellungnahmen“ des Landtags, somit auf einen bindenden Parlamentsbeschluss abstellt, sieht Art. 70 Abs. 4 S. 2 BV n.F. die Bindung „durch Gesetz“ vor. Dies eröffnet grundsätzlich auch die in Art. 74 BV vorgesehene Volksgesetzgebung. Dadurch wird einerseits der auch im Unionsrecht verankerte Gedanke der „Bürgernähe“ (vgl. Art. 10 Abs. 3 S. 2 EUV) gefördert. Andererseits sind insoweit die Beschränkungen für zulässige Initiativen (Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf die Europäische Union) und Fragen der Praktikabilität (es muss bereits ein konkreter Entwurf eines Vertrages zur Änderung der Gründungsverträge der Europäischen Union vorliegen, der zur Abstimmung im Bundesrat ansteht) zu beachten. Diese Fragen sind aber durch die Ausgestaltung der Volksgesetzgebung in diesem Bereich lösbar. Die Beteiligung des Volkes selbst an der Fortentwicklung der Europäischen Union ist aber, wie z.B. das jeweils obligatorische Referendum in Irland zeigt, nicht ausgeschlossen.

C) Ergebnis

Die Regelung in Art. 70 Abs. 4 S. 2 BV n.F. ist sowohl europarechtskonform als auch verfassungskonform.

(Prof. Dr. Rudolf Streinz)