

Gesetzentwurf

Fraktion der CDU

Hannover, den 18.06.2014

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Entwurf eines Gesetzes
zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung und über die Unterrichtung
und Beteiligung des Landtages in Angelegenheiten der Europäischen Union**

Artikel 1

**Gesetz
zur Änderung der niedersächsischen Verfassung**

Die Niedersächsische Verfassung vom 19. Mai 1993 (Nds. GVBl. S. 107), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Juni 2011 (Nds. GVBl. S. 210), wird wie folgt geändert:

1. Artikel 25 Abs. 1 Satz 2 erhält folgende Fassung:

„²Das gleiche gilt, soweit es um Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung geht, für die Vorbereitung von Verordnungen, für die Mitwirkung im Bundesrat sowie für die Zusammenarbeit mit dem Bund, den Ländern, anderen Staaten und deren Organen.“

2. Nach Artikel 25 wird der folgende Artikel 25 a eingefügt:

„Artikel 25 a

**Unterrichtung und Beteiligung des Landtages in
Angelegenheiten der Europäischen Union**

(1) ¹Die 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. ²Sie gibt dem Landtag Gelegenheit zur Stellungnahme.

(2) ¹Sollen ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder ganz oder teilweise auf die Europäische Union übertragen werden, ist die Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags gebunden. ²Werden 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. ³Satz 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. ⁴Im 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.“

3. Artikel 37 Abs. 2 Nr. 2 erhält folgende Fassung:
- „2. über die Bestellung der Vertreterinnen und Vertreter im Bundesrat und deren Stimmabgabe. Artikel 25 a Abs. 2 bleibt hiervon unberührt,“

Artikel 2

Gesetz über die Unterrichtung und Beteiligung des Landtages in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUUBLTG)

§ 1

Information des Landtags

(1) Die Landesregierung übersendet dem Landtag auf elektronischem Weg unverzüglich die ihr vom Bundesrat übermittelten Vorhaben der Europäischen Union und gibt ihm rechtzeitig vor den Beratungen des Bundesrats Gelegenheit zur Stellungnahme.

(2) ¹Offene Dokumente der Europäischen Union werden von der Landesregierung offen weitergegeben. ²Die Sicherheitseinstufung über eine besondere Vertraulichkeit wird vom Landtag beachtet.

§ 2

Unterrichtung des Landtags über Vorhaben der Europäischen Union

(1) Die Landesregierung unterrichtet den Landtag zum frühestmöglichen Zeitpunkt in einem Berichtsbogen über alle Vorhaben der Europäischen Union, die von erheblicher politischer Bedeutung für das Land sind und entweder die Gesetzgebungszuständigkeiten des Landes betreffen oder wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berühren.

(2) ¹Der Berichtsbogen enthält Angaben über den Inhalt des Vorhabens und die Zuständigkeit der Europäischen Union und gibt eine erste Einschätzung über die Vereinbarkeit des Vorhabens mit dem Subsidiaritäts- und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sowie die zu erwartenden Folgen des Vorhabens für das Land, insbesondere zu Kosten, Verwaltungsaufwand, Umsetzungsbedarf und Kommunalverträglichkeit. ²Die Landesregierung teilt den voraussichtlichen Termin der Behandlung des Vorhabens im Bundesrat mit.

(3) Die Landesregierung leitet dem Landtag zum frühestmöglichen Zeitpunkt ferner den Berichtsbogen zu, den die Bundesregierung dem Bundesrat gemäß Ziffer II. Nr. 3 der Anlage (zu § 9) des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union übermittelt.

§ 3

Unterrichtung über Frühwarndokumente

(1) Zu Entwürfen von Gesetzgebungsakten der Europäischen Union (Frühwarndokumente) gemäß § 2 Abs. 1 übermittelt die Landesregierung dem Landtag zum frühestmöglichen Zeitpunkt, spätestens jedoch drei Wochen nach Eingang des Frühwarndokuments bei der Landesregierung, einen Berichtsbogen gemäß § 2 Abs. 2.

(2) Die Landesregierung unterrichtet den Landtag im Hinblick auf Frühwarndokumente zum frühestmöglichen Zeitpunkt über den Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens der Europäischen Union; diese Unterrichtung enthält alle relevanten Informationen, insbesondere auch zu Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten.

(3) Die Landesregierung weist den Landtag im Rahmen ihrer Mitteilungen über die Ergebnisse der Sitzungen des Bundesrates auf die vom Bundesrat erhobenen Subsidiaritätsrügen und -klagen hin.

§ 4

Unterrichtung über das Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission

¹Die Landesregierung legt dem Landtag eine Bewertung des jeweiligen Arbeitsprogramms der Europäischen Kommission zeitnah nach dessen Erscheinen vor. ²Gleiches gilt für die Grün- und Weißbücher der Europäischen Kommission.

§ 5

Unterrichtung im Falle der Übertragung der Verhandlungsführung

¹Wird die Verhandlungsführung im Rat der Europäischen Union auf einen Vertreter der Länder übertragen, leitet die Landesregierung dem Landtag zum frühestmöglichen Zeitpunkt die Tagesordnung der Sitzung zu. ²Auf Verlangen des Landtags unterrichtet die Landesregierung den Landtag rechtzeitig vor der entsprechenden Sitzung mündlich oder schriftlich über die zu beratenden Themen.

§ 6

Unterrichtung über Vertragsänderungsverfahren, Flexibilitätsklausel und Notbremsemechanismus

(1) Die Landesregierung unterrichtet den Landtag zum frühestmöglichen Zeitpunkt über beabsichtigte Vertragsänderungen sowohl im Rahmen von Regierungskonferenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union als auch im Rahmen von im Vertrag von Lissabon geregelten Vertragsänderungsverfahren (Vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren, besondere Vertragsänderungsverfahren, Brückenklauseln, Kompetenzerweiterungsklauseln), die die Zustimmung des Bundesrats erfordern.

(2) Die Landesregierung unterrichtet ferner über Vorschläge zum Erlass von Vorschriften gemäß Artikel 352 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Flexibilitätsklausel), die dem Bundesrat zur Zustimmung vorliegen oder bei denen der Bundesrat im Rahmen des Notbremsemechanismus über ein Weisungsrecht verfügt.

§ 7

Unterrichtung über Prioritäten des Ratsvorsitzes der Europäischen Union

Die Landesregierung übermittelt dem Landtag die vom jeweiligen Vorsitz des Rates der Europäischen Union vorgelegten Schwerpunkte seiner Tätigkeit und bewertet diese zeitnah.

§ 8

Berücksichtigung von Stellungnahmen des Landtags

Die Landesregierung berücksichtigt Stellungnahmen des Landtags zu Vorhaben der Europäischen Union, die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berühren.

§ 9

Bindung der Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags

(1) Sollen ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder ganz oder teilweise auf die Europäische Union übertragen werden, ist die Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags gebunden.

(2) ¹Werden 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. ²Dies 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.

(3) ¹Weicht die Landesregierung aus erheblichen Gründen des Landesinteresses von Stellungnahmen des Landtags nach Absatz 2 ab, so teilt sie nach der Sitzung des Bundesrats dem Landtag die maßgeblichen Gründe mit. ²Über ein bereits vor der Sitzung des Bundesrates beabsichtigtes abweichendes Stimmverhalten informiert die Landesregierung schon vor der Sitzung.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Anlass

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde für die Gesetzgebung der Europäischen Union ein umfassendes System der Subsidiaritätskontrolle eingeführt. Der Bundestag und der Bundesrat haben hierdurch Rechte erhalten, um selber über eine Subsidiaritätsrüge oder -klage den Grundsatz der Subsidiarität durchzusetzen. Die Bundesländer können hierbei nur durch den Bundesrat ihre Rechte verteidigen. Die Parlamente der Bundesländer selber können nur Stellungnahmen abgeben, aber auch nicht direkt über den Bundesrat tätig werden.

II. Ziele

Mit dem Gesetzentwurf soll die bereits in Artikel 25 Abs. 1 Satz 2 der Niedersächsischen Verfassung (NV) vorgesehene Unterrichtung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union modernisiert werden. Die Unterrichtungspflichten der Landesregierung sollen an die Beteiligung des Landtages, an die Folgen des Vertrages von Lissabon und die sonstige rechtliche und technische Entwicklung angepasst werden. Die Beteiligung des Landtages soll durch die Bindung der Mitglieder der Landesregierung im Bundesrat an die Stellungnahmen des Landtages sichergestellt werden.

III. Schwerpunkte des Gesetzentwurfes

Mit dem Gesetzentwurf soll ein neuer Artikel 25 a NV eingeführt werden. Artikel 2 erfüllt sodann den Gesetzesauftrag des Art 25 Abs. 3 NV. Er enthält nähere Regelungen zur Beteiligung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union und soll die bislang nur in einer Entschließung des Landtages von 1993 (Drs. 13/1325) geregelte Beteiligung des Landtages modifizieren. Mit der Regelung in einem Gesetz werden die Verpflichtungen der Landesregierung - im Unterschied zu einer Entschließung - nunmehr rechtlich verbindlich festgelegt. Der Landtag bringt mit der Aufwertung der Vereinbarung zu einem Gesetz auch den erhöhten Stellenwert zum Ausdruck, den er den Angelegenheiten der Europäischen Union zumisst. Inhaltlich hervorzuheben ist, dass die Landesregierung, wenn ein Vorhaben der Europäischen Union im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder betrifft, an Stellungnahmen des Landtags gebunden wird, sofern nicht erhebliche Gründe des Landesinteresses entgegenstehen. Ferner wird der Landtag landesintern an dem im Vertrag von Lissabon verankerten Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle beteiligt, wie auch an den verstärkten Beteiligungsrechten des Bundesrates, insbesondere bei nichtförmlichen Änderungen des Vertrages der Europäischen Union infolge des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juli 2009.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1:

Zu 1:

In Artikel 25 wird die Unterrichtungspflicht zu Gegenständen grundsätzlicher Bedeutung für die Zusammenarbeit mit der europäischen Gemeinschaft gestrichen, weil der neu eingefügte Artikel 25 a spezieller ist und Artikel 25 hier verdrängt. Eine Anpassung an den neuen Namen der Europäischen Union anstelle der Europäischen Gemeinschaft wäre ohnehin angebracht.

Zu 2:

Der neue Artikel 25 a hält die Beteiligungs- und Unterrichtungspflichten der Landesregierung in Angelegenheiten der Europäischen Union fest. Durch die Einführung einer Bindung der Mitglieder der Landesregierung im Bundesrat an Stellungnahmen der Landesregierung wird sichergestellt, dass der Landtag vor dem Verlust von Gesetzgebungszuständigkeiten einschreiten kann.

Artikel 25 a Abs. 3 bestimmt, dass die Einzelheiten in einem eigenen Gesetz geregelt werden.

Zu 3:

Durch die Änderung wird sichergestellt, dass das Recht des Landtages, das Stimmverhalten der Landesregierung im Bundesrat nach Artikel 25 a Abs. 2 festzulegen, nicht mit dem grundsätzlichen Recht der Landesregierung, ihr Stimmverhalten im Bundesrat zu bestimmen, kollidiert.

Zu Artikel 2:

Zu § 1:

Absatz 1 hält fest, dass entsprechend der modernen technischen Möglichkeiten die Landesregierung die Unterrichtung elektronisch und unverzüglich vollziehen soll.

Absatz 2 bestimmt, dass die Sicherheitseinstufungen der Europäischen Union maßgeblich sind und vom Landtag beachtet werden.

Zu § 2:

§ 2 konkretisiert Artikel 25 Abs. 1 NV hinsichtlich der Unterrichtungspflicht der Landesregierung zu Vorhaben der Europäischen Union und schreibt die Verwendung eines Berichtsbogens durch die Landesregierung vor.

Absatz 2 definiert den Mindestinhalt des Berichtsbogens der Landesregierung.

Mit Absatz 3 wird auch die Weiterleitung der Berichtsbögen der Bundesregierung an den Bundesrat vorgeschrieben.

Zu § 3:

Die Landesregierung hat auch Frühwarndokumente zu Entwürfen von Gesetzgebungsakten der Europäischen Union an den Landtag weiterzuleiten und hierzu einen Berichtsbogen zu erstellen. Auch hierüber sind unverzüglich alle verfügbaren Informationen, auch über das Verhalten des Bundesrates, weiterzuleiten.

Zu § 4:

Die jährlichen Arbeitsprogramme und die Grün- und Weißbücher der Europäischen Kommission bestimmen die Arbeitsschwerpunkte der Kommission und geben Einblick in die geplanten Vorhaben. Durch eine zeitnahe Bewertung durch die Landesregierung bekommen die Mitglieder des Landtages eine Übersicht der geplanten Vorhaben der Kommission und die möglichen Auswirkungen auf Niedersachsen. Spätere Frühwarndokumente und Gesetzesvorhaben sind frühzeitiger absehbar und eine Positionsbestimmung wird ermöglicht.

Zu § 5:

Für den Fall der Übertragung der Verhandlungsführung im Rat der Europäischen Union auf einen Vertreter der Länder bedarf es einer umfassenden Unterrichtung des Landtages, um hierauf inhaltlich Einfluss nehmen zu können.

Zu § 6:

Erheblichen Einfluss auf die Kompetenzen des Landtages können auch Vertragsänderungsverfahren haben. Unterrichtungen des Landtages über entsprechende Verhandlungen sind daher notwendig.

Zu § 7:

Da auch die Arbeitsschwerpunkte der Mitgliedsländer, die den Vorsitz im Europäischen Rat innehaben, Hinweise auf zukünftige gesetzgeberische Initiativen enthalten, ist auch über diese von der Landesregierung zu unterrichten. Eine Bewertung ist hierfür ebenfalls notwendig.

Zu § 8:

Die Landesregierung kann über den Bundesrat Einfluss auf das System der Subsidiaritätskontrolle nehmen. Der Landtag hat keine direkten Einflussmöglichkeiten; dabei wird auch über Rechte des Landtages entschieden. Die Landesregierung hat daher Stellungnahmen des Landtages mindestens zu berücksichtigen.

Zu § 9:

Nach Absatz 1 ist die Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags rechtlich gebunden, wenn 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 Gesetzgebungskompetenzen auf die Union um einen endgültigen Verlust eigener Rechte des Landtags handelt.

Absatz 2 Satz 1 sieht für Vorhaben der Europäischen Union, die im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder (insbesondere Polizeirecht, Schul- und Bildungswesen, Kommunalrecht) unmittelbar betreffen, grundsätzlich eine rechtliche Bindung der Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags vor. 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 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 in das nationale Recht zuständig und trägt dafür die Verantwortung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern. Der Begriff „im Schwerpunkt“ bedeutet, dass ein Kern - also ein wesentlicher, ins Gewicht fallender Teil des Vorhabens der Europäischen Union - die genannten Länderbefugnisse betrifft. Ohne diese Einschränkung 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 1 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 2 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 ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten 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 Ver-

hältnismäßigkeit 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).

Anträge einzelner Länder auf Erhebung einer Subsidiaritätsklage durch den Bundesrat werden insoweit erleichtert, als sich die Ministerpräsidentenkonferenz in einem „gentlemen's agreement“ vom 14. April 2005 politisch darauf geeinigt hat, das Klagerecht des Bundesrates faktisch als Einzelklagerecht auszugestalten. Vorgesehen ist, dass sich die Länder einem Antrag eines Landes auf Erhebung einer Klage nicht entgegenstellen, sofern nicht vitale Interessen eines Landes entgegenstehen. Dieses Verfahren würde auch dem Landtag verstärkten Einfluss auf Subsidiaritätsklagen eröffnen.

Zu Artikel 3:

Das Gesetz soll möglichst früh in Kraft treten, um schnell eine bessere Beteiligung des Landtages in Angelegenheiten der Europäischen Union zu ermöglichen.

C. Alternativen

Es sind keine geeigneten Alternativen erkennbar.

D. Kosten

Durch die vorgeschriebenen Unterrichtungen sind keine Mehrkosten erkennbar, sofern Informationen lediglich weitergeleitet werden. Bei den zu erstellenden Bewertungen für den Landtag dürfte es sich im Wesentlichen um bereits zuvor innerhalb der Landesregierung vorgenommene Bewertungen handeln, die lediglich in anderer Form weitergegeben werden. Sofern tatsächlich neue Bewertungen erstellt werden, dürften diese Kosten unerheblich sein.

Björn Thümler
Fraktionsvorsitzender