



Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An den Vorsitzenden des
Innen- und Rechtsausschusses
Herrn Werner Kalinka, MdL

Im Hause

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: L 202 – 77/16
Meine Nachricht vom:

Bearbeiter/in:
Dr. Ellen Schulte

Telefon (0431) 988-1133
Telefax (0431) 988-1250
ellen.schulte@landtag.ltsh.de

17. Mai 2006

Gesetz über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung (Parlamentsinformationsgesetz – PIG)

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/838**

Sehr geehrter Herr Kalinka,

auf die Bitte des Innen- und Rechtsausschusses nehmen wir zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung (Parlamentsinformationsgesetz – PIG) wie folgt Stellung:

I. Zur verfassungsrechtlichen Verankerung der Pflicht zur Berücksichtigung von Stellungnahmen

Rechtsgrundlage für das PIG ist Art. 22 Abs. 3 der Landesverfassung (LV), der bestimmt, dass das Nähere zu der in Art. 22 Abs. 1 LV statuierten Unterrichtungspflichten der Landesregierung gegenüber dem Landtag in einem Gesetz geregelt wird. In der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes vom 17. Januar 2005 (Umdruck 15/5381), die sich auf einen Entwurf des PIG bezog, nachdem die Landesregierung dem Landtag in bestimmten Fällen *Gelegenheit zur Stellungnahme gibt und die Stellungnahmen berücksichtigt*, haben wir dargelegt, dass dieser einfachgesetzliche Regelungsgehalt über die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Rechtsverhältnisse

zwischen den Verfassungsorganen Landtag und Landesregierung hinausgeht und diese nicht lediglich konkretisiert. Insoweit bestanden verfassungsrechtliche Bedenken, denn die Landesregierung hätte erst nach Abgabe der Stellungnahme durch den Landtag reagieren dürfen, so dass eine solche Verpflichtung eine erhebliche verfahrensrechtliche Implikation und damit Einschränkung der Handlungsfähigkeit der Landesregierung bedeutet würde (Caspar, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein – Kommentar, Kiel 2006, Art. 22 Rn. 18). Da nach dem aktuellen Entwurf eine Pflicht der Landesregierung, dem Landtag Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, nicht mehr enthalten ist, sondern lediglich der Landtag Stellungnahmen abgeben kann, bestehen diese geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken insoweit nicht mehr.

Fraglich ist, ob gleichwohl nicht auch bereits die Statuierung einer **Pflicht der Landesregierung zur Berücksichtigung von Stellungnahmen des Landtags** (§ 3 Abs. 4, § 5 i. V. m. § 3 Abs. 4, § 7 Abs. 3, § 9 Abs. 8 PIG), die über die in Art. 22 LV enthaltene Informationspflicht hinausgeht, einer ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Verankerung bedarf.

In § 10 Abs. 4 PIG wird die Berücksichtigung von Stellungnahmen des Landtages durch die Landesregierung dahingehend legaldefiniert, dass dies keine rechtliche Bindung der Landesregierung, wohl aber deren Verpflichtung bedeutet, der Stellungnahme des Landtages in ihrer Meinungsbildung besonderes Gewicht beizumessen. Dies setzt voraus, dass sie sich mit den Stellungnahmen befasst und auseinandersetzt.

Ist gewollt, dass die Befassung und Auseinandersetzung mit Stellungnahmen des Landtages für die Landesregierung eine – justiziable – **Rechtspflicht** darstellt, dürfte eine **verfassungsrechtliche Verankerung** der Berücksichtigungspflicht erforderlich sein, wie sie beispielsweise ausdrücklich in den Verfassungen der Länder Baden-Württemberg (Art. 34 a Abs. 2) und des Saarlands (Art. 76a Abs. 2) und in Art. 23 GG vorhanden ist. In Art. 23 GG ist die Beteiligung von Bundestag bzw. Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union geregelt worden.

Wie auch in der Landesverfassung Schleswig-Holsteins zu den Informationspflichten nach Art. 22 LV vorgesehen, regelt das Nähere jeweils ein Gesetz¹ (Art. 23 Abs. 3

¹ Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG, BGBl. 1993 I S. 311) und Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG, BGBl. 1993 I S. 313).

Satz 3, Abs. 7 GG). Diese Gesetze sind verfassungskonform zu interpretieren bzw. dürfen nur eine zulässige Konkretisierung der Verfassungsnorm beinhalten (Abt, Die Mitwirkung der deutschen Bundesländer bei völkervertraglichen Handlungen im Rahmen der Europäischen Union, Frankfurt a. M. 2003, S. 43; Streinz, in : Sachs, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage München 2003, Art. 23 Rn. 110; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage München 2004, Art. 23 Rn. 60; Rojahn, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 5. Auflage München 2001, Art. 23 Rn. 71). Gleiches gilt für das Verhältnis des PiG zur Landesverfassung, ersteres kann keine über die Verfassung hinausgehenden verbindlichen Pflichten im Verhältnis der Verfassungsorgane untereinander schaffen. Zudem kann bei Streitigkeiten über die Erfüllung zur Berücksichtigungspflicht nur dann nach Art. 44 LV ein Organstreitverfahren geführt werden, wenn eine verfassungsrechtliche Streitigkeit bejaht werden kann, also das Rechtsverhältnis verfassungsrechtlich, nicht maßgeblich durch das einfache Recht geprägt ist (Storr, Die Pflicht der Landesregierungen zur Unterrichtung der Landtage in parlamentarischen Regierungssystemen, ZG 2005, 45, 61).

Einer ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Regelung der Berücksichtigungspflicht bedürfte es dann nicht, wenn eine hinreichende verfassungsrechtliche Verankerung aus dem **ungeschriebenen Grundsatzes der Verfassungsorgantreue** abgeleitet werden könnte und das PiG diesen Grundsatz lediglich in zulässiger Weise einfachgesetzlich ausgestaltet. Der Grundsatz der Verfassungsorgantreue ist anerkannt, er verpflichtet die Verfassungsorgane zu wechselseitiger Rücksichtnahme (Degenhart, Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht, 19. Auflage, Heidelberg 2003, Rn. 557). Auf diesen Grundsatz wird auch zur Konkretisierung anderer Verhaltenspflichten von Verfassungsorganen recurriert (vgl. etwa Nolte, in Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein – Kommentar, Kiel 2006, Art. 27 Rn. 8, Art. 28 Rn. 3, Art. 36 Rn. 9 und 14 und Ewer/Raabe, aaO, Art. 56 Rn. 65). Der Grundsatz der Verfassungsorgantreue dient als Auslegungsprinzip, Missbrauchsschranke und Quelle ungeschriebener Verhaltensrechte und Pflichten (Schenke, Die Verfassungsorgantreue, Berlin 1977, S. 41 ff.), ist dabei jedoch stets abhängig von den positivrechtlichen Ausgestaltungen der Beziehungen der Verfassungsorgane zueinander in der Verfassung (Schenke, aaO, S. 38, 46). Da die Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in Art. 22 ausschließlich Unterrichtungspflichten vorsieht, ist es zumindest mit Unsicherheit behaftet, ob darin ein genügender Anknüpfungspunkt gesehen werden kann, um im Wege der Auslegung des ungeschriebenen Grundsatzes der Verfassungsorgantreue eine weitere Pflicht der Landesregierung (i.e. zur Berücksichtigung

von Stellungnahmen des Landtages) abzuleiten und welchen Umfang eine solche Pflicht im Einzelfall hätte.

Die Notwendigkeit einer ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Verankerung der Pflicht der Regierung, Stellungnahmen des Parlaments zu berücksichtigen, wird auch für die entsprechende grundgesetzliche Normierung in 23 Abs. 3 GG bejaht. Ohne verfassungsrechtlich verbürgte Pflicht zur Berücksichtigung wäre eine Stellungnahme des Parlaments als ein schlichter Parlamentsbeschluss anzusehen, der über keine Rechtsverbindlichkeit und Justiziabilität verfügt und über den die Regierung daher ohne weiteres hinweggehen kann (Hansmeyer, Die Mitwirkung des Deutschen Bundestages an der europäischen Rechtssetzung, Berlin 2001, 230 ff., 234).

Für eine verfassungsrechtliche Verankerung der Pflicht der Landesregierung zur Berücksichtigung von Stellungnahmen des Landtages könnte Art. 22 Abs. 3 LV wie folgt gefasst werden:

„Das Nähere regelt ein Gesetz. **Dort kann vorgesehen werden, dass die Landesregierung Stellungnahmen des Landtags zu berücksichtigen hat.**“

Sollte hingegen eine verbindliche Rechtspflicht der Landesregierung, Stellungnahmen des Landtages zu berücksichtigen, nicht intendiert sein, sondern § 10 Abs. 4 PIG nur in der Funktion eines rechtlich unverbindlichen *nobile officium*s verstanden werden, ist eine verfassungsrechtliche Regelung entbehrlich.

II. Zur Mitwirkung im Bundesrat, § 7 Abs. 3 PIG und zur Zusammenarbeit mit der Europäischen Union, § 9 Abs. 8 Satz 5 PIG

Grundsätzliche Bedenken bestehen im Hinblick auf § 7 Abs. 3 und 9 Abs. 8 Satz 5 PIG nicht. Zu überlegen ist jedoch, ob § 9 Abs. 8 Satz 5 PIG zugunsten einer Rechtsvereinheitlichung geändert werden sollte. Es wird vorgeschlagen, als **Informationsadressaten** für die Unterrichtungspflicht der Landesregierung **den Landtag** zu bestimmen und die landtagsinterne Weiterleitung der Information der Regelung der Geschäftsordnung (§ 39) zu überlassen. Dadurch würde der Unterrichtungsadressat im PIG einheitlich gestaltet werden, denn grundsätzlich wird der Landtag als Adressat der Information im PIG genannt, mit einer Ausnahme lediglich in § 9 Abs. 8 Satz 5 und 6

PIG, wo der zuständige Ausschuss Informationsadressat ist. Zudem würde auf diese Weise vermieden, dass es im Rahmen des § 9 Abs. 8 PIG der Landesregierung „aufgebürdet“ wird, Feststellungen zur internen Zuständigkeitsverteilung eines anderen Verfassungsorgans zu treffen, um ihrer Verpflichtung zur Informationsvermittlung nachkommen zu können.

Demnach könnte § 9 Abs. 8 PIG wie folgt geändert werden:

„Weicht die Landesregierung in diesen Fällen von Stellungnahmen des Landtags ab, so teilt sie nach der Sitzung des Bundesrates **dem Landtag** die maßgeblichen Gründe mit.“

Eine Unterrichtung der zuständige Ausschüsse wäre bei einer solchen Regelung gewährleistet, da **§ 39 GO** die Landtagspräsidentin bzw. den Landtagspräsidenten verpflichtet, Unterrichtungen der Landesregierung nach Art. 22 LV unverzüglich den Fraktionen zuzuleiten und sie gleichzeitig an die zuständigen Ausschüssen zu übermitteln.

Zudem könnte eine Stärkung des Europaausschusses erreicht werden, indem ihm über die bisherigen Regelungen im PIG und der Geschäftsordnung hinaus weitere, umfassendere Unterrichtsrechte eingeräumt werden, um sicherzustellen, dass der **Europaausschuss umfänglich und frühzeitig über alle Angelegenheiten mit bundes- bzw. europapolitischem Bezug informiert wird, auch wenn er bei bestimmten Vorhaben nicht federführend oder mitberatend tätig wird**. Dadurch wird es dem Europaausschuss ermöglicht, sich im Rahmen seines Selbstbefassungsrechts mit dem Unterrichtsgegenstand zu befassen (zu diesem Zweck des § 39 GO siehe Caspar, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein – Kommentar, Kiel 2006, Art. 22 Rn. 7).

Eine solche Regelung könnte in die Geschäftsordnung aufgenommen werden, indem § 39 GO entsprechend erweitert und neu gefasst wird:

(1) Unterrichtungen der Landesregierung nach Artikel 22 Landesverfassung **und dem Parlamentsinformationsgesetz** leitet die Präsidentin oder der Präsident unverzüglich den Fraktionen zu und übermittelt sie gleichzeitig den zuständigen Ausschüssen **und in Angelegenheiten mit bundespolitischem bzw. europäischem Bezug auch dem Europaausschuss**.

(2) Über Stellungnahmen des Landtages gegenüber der Landesregierung zu bundespolitischen und europäischen Angelegenheiten ist der Europaausschuss durch den federführenden Ausschuss vorab zu informieren. Über vorläufige Stellungnahmen des federführenden Ausschusses in eilbedürftigen Angelegenheiten erfolgt die Information des Europaausschusses nach Möglichkeit vorab.

III. Zur Unterrichtung über die Vorbereitung von Verwaltungsvorschriften

Hinsichtlich der Pflicht der Landesregierung, den Landtag über die Vorbereitung von Verwaltungsvorschriften zu unterrichten, weisen wir auf unsere Stellungnahme vom 17. Januar 2005, Umdruck 15/5381, S. 3 hin.

IV. Zur besonderen Berücksichtigungspflicht in § 9 Abs. 8 PIG

In § 3 Abs. 4, § 7 Abs. 3 und § 9 Abs. 8 Satz 1 PIG ist normiert, dass die Landesregierung Stellungnahmen des Landtags zu berücksichtigen hat. Der Umfang der Berücksichtigungspflicht wird in § 10 Abs. 4 PIG dahin gehend legal definiert, dass keine rechtliche Bindung der Landesregierung statuiert werden soll, sondern ihre Verpflichtung, der Stellungnahme des Landtages in ihrer Meinungsbildung besonderes Gewicht beizumessen. In **§ 9 Abs. 8 Satz 3 PIG** erhält die Pflicht zur Berücksichtigung der Stellungnahmen eine weitere Aufwertung, wenn die Stellungnahmen des Landtags in Fällen, in denen durch ein Vorhaben der Europäischen Union im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind und daher die Verhandlungsführung im Rat der Europäischen Union auf einen Vertreter der Länder übertragen worden ist, **besonders zu berücksichtigen** sind.

In **Art. 23 Abs. 5 GG** findet sich eine ähnliche Differenzierung, wonach in Angelegenheiten der Europäischen Union, die im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betroffen sind, die Auffassung des Bundesrates bei der Willensbildung des Bundes **maßgeblich zu berücksichtigen** sind (Satz 2), während in anderen Bereichen die Stellungnahme des Bundesrates lediglich zu berücksichtigen ist (Satz 1). Die Pflicht zur Berücksichtigung

von Stellungnahmen wird dahingehend verstanden, dass eine Auseinandersetzung mit der Stellungnahme zu erfolgen hat und sie in die Entscheidungsbildung einbezogen werden muss (Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage München 2004, Art. 23 Rn. 53, 58). Demgegenüber wird die *maßgebliche Berücksichtigung* (unter den in § 5 EUZBLG genannten Voraussetzungen) als **Letztentscheidungsrecht** des Bundesrates interpretiert, mithin wird der maßgeblich zu berücksichtigenden Stellungnahme eine rechtliche Bindungswirkung beigemessen (Abt, Die Mitwirkung der deutschen Bundesländer bei völkervertraglichen Handlungen im Rahmen der Europäischen Union, Frankfurt a. M. 2003, S. 43; Scholz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetzkommentar, Art. 23 Rn. 120, 127, krit. Streinz, in: Sachs, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage München 2003, Art. 23 Rn. 110; Rojahn, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 5. Auflage München 2001, Art. 23 Rn. 71).

Um künftige Streitigkeiten darüber zu vermeiden, ob die „besondere Berücksichtigung“ in Art. 9 Abs. 8 Satz 3 PIG ebenso wie die „maßgebliche Berücksichtigung“ in Art. 23 Abs. 5 Satz 2 GG eine rechtliche Bindung der Regierung impliziert oder nicht, könnte eine klarstellende Regelung in § 10 Abs. 4 PIG aufgenommen werden:

„Soweit in diesem Gesetz festgelegt ist, dass die Landesregierung eine Stellungnahme des Landtages berücksichtigt **oder besonders berücksichtigt**, bedeutet dies keine rechtliche Bindung der Landesregierung, wohl aber deren Verpflichtung, der Stellungnahme des Landtags in ihrer Meinungsbildung besonderes Gewicht beizumessen.“

V. Zur Vorbereitung von Staatsverträgen, § 3 PIG

§ 3 Abs. 4 PIG regelt, dass die Landesregierung Stellungnahmen des Landtags zum Abschluss von Staatsverträgen bei ihrer Entscheidung berücksichtigt. Auch Stellungnahmen, die erst nach Ablauf der in Absatz 3 genannten Frist von vier Wochen nach Eingang der Unterrichtung durch die Landesregierung bei dem Landtag eingehen, werden noch berücksichtigt, soweit es nach dem Verfahrensstand noch möglich ist. Es könnte überlegt werden, auch für den Fall, dass innerhalb der in § 3 Abs. 3 genannten Frist eine Stellungnahme des Landtags nicht erfolgen kann und die Berücksichtigung einer später eingehenden Stellungnahme nach dem Verfahrensstand ge-

gebenenfalls nicht mehr möglich ist, in Anlehnung an die Regelung des § 7 Abs. 3 PIG resp. § 9 Abs. 8 Satz 8 PIG i. V. m. § 7 Abs. 3 PIG die Möglichkeit zu schaffen, dass die Landesregierung in eilbedürftigen Angelegenheiten auch vorläufige Stellungnahmen des federführenden Ausschusses berücksichtigt.

§ 3 Abs. 4 PIG könnte dann wie folgt gefasst werden:

„Erfolgt eine Stellungnahme des Landtags, so berücksichtigt die Landesregierung diese bei ihrer Entscheidung; dies gilt auch für Stellungnahmen, die erst nach Ablauf der in Abs. 3 genannten Frist eingehen, soweit es nach dem Verfahrensstand noch möglich ist, **sowie für vorläufige Stellungnahmen des federführenden Ausschusses.**“

Der Landtag könnte dann wählen, ob eine verspätete Stellungnahme abgegeben werden soll oder ob schon eine vorläufige Stellungnahme durch den federführenden Ausschuss erfolgen soll.

Bei einer Änderung würde aufgrund der Verweisung in **§ 5 PIG** auf § 3 PIG diese Regelung für Stellungnahmen zu Verwaltungsabkommen gleichfalls gelten.

VI. Mögliche weitere Berücksichtigungspflichten, § 4 und 8 PIG

Sollte es im Hinblick auf weitere Gegenstände der Unterrichtungspflicht (Grundsatzfragen der Landesplanung, der Standortplanung und der Durchführung von Großvorhaben bzw. die Zusammenarbeit mit dem Bund, den Ländern, anderen Staaten und zwischenstaatlichen Einrichtungen) erwünscht sein, dass die Landesregierung Stellungnahmen des Landtags / vorläufige Stellungnahmen des federführenden Ausschusses berücksichtigt, könnte jeweils in Anlehnung an § 7 Abs. 3 PIG, § 9 Abs. 1 Satz 1 und 8 PIG eine Bestimmung entsprechenden Inhalts hinzugefügt werden.

Eine umfassende Regelung der Berücksichtigungspflicht könnte ggf. sogar erforderlich sein, wenn man die Gesamtregelung aus Art. 22 LV und die Konkretisierung im PIG als abschließend betrachtet, so dass weitere Mitwirkungsbefugnisse nicht bestehen (so etwa für Art. 23 GG in Verbindung mit EUZBBG und EUZBLG: Rojahn, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 5. Auflage München 2001, Art. 23 Rn. 58).

Rechtsverbindliche Berücksichtigungspflichten (im Rahmen einer verfassungsrechtlichen Verankerung, siehe hierzu die Ausführungen unter I.) bestünden dann nur bei expliziter Nennung hinsichtlich einzelner Unterrichtsgegenstände und es läge der Rückschluss nahe, dass für alle anderen Unterrichtsgegenstände eine verbindliche Berücksichtigungspflicht nicht gewollt ist.

VII. Befugnis des federführenden Ausschusses zur Abgabe einer vorläufigen Stellungnahme

Im Hinblick auf die im PIG an verschiedenen Stellen vorgesehene Möglichkeit, dass **in eilbedürftigen Angelegenheiten eine vorläufige Stellungnahme des federführenden Ausschusses** zu berücksichtigen ist (§ 7 Abs. 3 PIG, § 9 Abs. 8 Satz 8 in Verbindung mit § 7 Abs. 3 PIG; künftig – sofern gewünscht – ggf. weitere), sollte eine **interne Ermächtigung der federführenden Ausschüsse**, für den Landtag zu handeln, in die Geschäftsordnung aufgenommen werden. Wir verweisen hierzu auf die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes vom 17. Januar 2005, Umdruck 15/5381, S. 4. Systematisch bietet sich eine Ergänzung des § 14 GO oder die Einfügung eines neuen § 14 a GO an.

Auch auf Bundesebene sind (geschäftsordnungsrechtliche) Ermächtigungsgrundlagen geschaffen worden, nach denen einem Ausschuss die Wahrnehmung der Rechte des Bundestages bzw. des Bundesrates übertragen werden kann (Art. 45 Satz 2 GG, § 93 a Abs. 2, 3 GO BT, §§ 45 b Abs. 1, 45 d GO BR). Als Beispiel für eine Ausgestaltung der Entscheidungskompetenz des federführenden Ausschusses in eilbedürftigen Angelegenheiten auf Landesebene fügen wir als Anlage § 151 der Geschäftsordnung des Bayerischen Landtages bei.

Für Rückfragen stehen wir wie immer gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Ellen Schulte

Anlage

Geschäftsordnung
für den Bayerischen Landtag

vom 9. Juli 2003

§ 151

Entscheidungskompetenz des federführenden Ausschusses in eilbedürftigen Angelegenheiten des Bundesrats

Der federführende Ausschuss entscheidet in eilbedürftigen Angelegenheiten des Bundesrates vorläufig anstelle der Vollversammlung über eine Stellungnahme des Landtags. Die Entscheidung ist abschließend, wenn nicht eine Fraktion oder 20 Mitglieder des Landtags innerhalb einer Arbeitswoche nach der Beschlussfassung beantragen, die Angelegenheit der Vollversammlung zur Entscheidung vorzulegen. Eilbedürftig sind Angelegenheiten, über die nach dem vom Ältestenrat festgelegten Jahresplan von der Vollversammlung nicht mehr rechtzeitig vor der abschließenden Behandlung im Bundesrat (Art. 76 und Art. 77 des Grundgesetzes) beschlossen werden könnte.