

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An
den Parlamentarischen Geschäftsführer
der CDU-Fraktion
Herrn Dr. Axel Bernstein, MdL

die Parlamentarische Geschäftsführerin
der FDP-Fraktion
Frau Katharina Loedige, MdL

– im Hause –

Ihre Nachricht vom: 12.12.2011

Mein Zeichen: L 203 – 155/17

Bearbeiter/in:
Dr. Anika D. Luch

Telefon (0431) 988-1133
Telefax (0431) 988-1250
anika.luch@landtag.ltsh.de

23. März 2012

Rechtliche Realisierbarkeit der Anträge Drs. 17/1894 sowie 17/1979

Sehr geehrte Frau Loedige, sehr geehrter Herr Dr. Bernstein,

Ihrer Bitte um Stellungnahme zur rechtlichen Realisierbarkeit und zu möglichen rechtlichen Folgen des Antrages Drs. 17/1894 zur „Einsetzung eines Ausschusses für die Zusammenarbeit der Länder Hamburg und Schleswig-Holstein“ sowie des Antrages Drs. 17/1979 „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landesverfassung“ kommen wir im Folgenden gern nach.

Die Ausführungen beziehen sich grundsätzlich lediglich auf die Betrachtung der schleswig-holsteinischen Rechtslage, da eine umfängliche Einbeziehung der hamburgischen Rahmenbedingungen nicht Auftragsgegenstand war. Soweit die rechtlichen Einschätzungen von der Auslegung der Anträge, einer möglichen Konkretisierung im weiteren parlamentarischen Verlauf oder auch der praktischen Ausgestaltung der Vorhaben abhängen, mussten die Ausführungen zudem zum Teil auf einen Problemansatz beschränkt werden.

A. Rechtliche Realisierbarkeit und Folgen des Antrages Drs. 17/1894 zur Einsetzung eines Ausschusses für die Zusammenarbeit der Länder Hamburg und Schleswig-Holstein

I. Inhalt des Antrages

Mit der Drs. 17/1894 zur Einsetzung eines Ausschusses für die Zusammenarbeit der Länder Hamburg und Schleswig-Holstein beantragt die SPD-Fraktion folgenden Beschluss:

„Vor diesem Hintergrund möge die Bürgerschaft / der Landtag beschließen:

Die Bürgerschaft / der Landtag setzt einen Ausschuss für die Zusammenarbeit der Länder Schleswig-Holstein und Hamburg ein. Der Ausschuss hat 13 Mitglieder, die sich auf die Fraktionen im Verhältnis 7 : 3 : 1 : 1 : 1 (HAMBURG) // 5 : 3 : 2 : 1 : 1 : 1 (SCHLESWIG HOLSTEIN) verteilen.“

Dieser Ausschuss soll laut Begründung an die Stelle der unregelmäßig stattfindenden gemeinsamen parlamentarischen Beratungen der beiden Länder treten und im Interesse einer noch intensiveren Zusammenarbeit die Kooperation institutionalisieren. Darüber hinaus verbessere das Gremium die regelmäßige parlamentarische Kontrolle gemeinsamer Einrichtungen und schaffe auf Parlamentsebene einen Rahmen, in dem Potenziale der weiteren Zusammenarbeit ausgelotet werden könnten.

Da der Beschlusstext von 13 Ausschussmitgliedern ausgeht und dies insoweit konkretisiert wird, als pro Bundesland eine Besetzung in Höhe von 13 Mitgliedern vorgesehen wird, zeigt sich, dass die Einsetzung zweier paralleler Ausschüsse durch die Hamburgische Bürgerschaft einerseits und den Schleswig-Holsteinischen Landtag andererseits gemeint ist.

II. Verfassungsrechtliche Schranken

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Antragsinhalts hängt davon ab, welche Kompetenzen den einzurichtenden Gremien übertragen werden sollen und wie das Verfahren innerhalb der Ausschüsse konkret ausgestaltet werden soll.

1. Parallele Aufgabenstellung und gemeinsames Tagen

Es obliegt grundsätzlich dem **Selbstorganisationsrecht** des Parlaments Ausschüsse einzurichten und ihnen bestimmte Aufgaben zuzuweisen, die der Vorbereitung von Verhandlungen und Beschlüssen im Plenum dienen, Art. 17 Abs 1 und 2 LV. Zu diesem Zweck obliegt den Ausschüssen die Pflicht, dem Landtag bestimmte Beschlüsse zu empfehlen, § 14 Abs. 3 Satz 2 GO. Die Ausschüsse sind dabei keine selbständigen Organe neben dem Plenum, sondern **Hilfsorgane** zur Ökonomisierung der Parlamentsarbeit. Die Empfehlungen der Ausschüsse nehmen die Entscheidungen des Plenums zwar in der Sache im Wesentlichen vorweg, sind aber für das Plenum nicht verbindlich.¹ Die Besetzung ausschließlich aus der Mitte des Parlaments heraus ist insofern jedoch konsequent und dokumentiert eine ununterbrochene Legitimationskette vom Wähler über die Beschlussempfehlung hin zur endgültigen Entscheidung durch das Plenum. Hinzukommt, dass unter bestimmten Bedingungen eine spiegelbildliche Besetzung von Gremien verfassungsrechtlich geboten ist (dazu Näheres unter Punkt B. II. 2. b), S. 14 f.).

Wie bereits ausgeführt, wären die eingesetzten Gremien als zwei voneinander getrennt existierende, selbständige Ausschüsse der Hamburgischen Bürgerschaft bzw. des Schleswig-Holsteinischen Landtags ausgestaltet,² die jeweils spiegelbildlich³ zum dahinter stehenden Parlament besetzt wären.⁴ Die Ausschüsse würden lediglich mit der gleichen Aufgabenstellung betraut sowie in aller Regel gemeinsam tagen.⁵ Das gemeinsame Tagen mit Ausschüssen und Gremien anderer Länder ist bereits heute

¹ Caspar, in: Caspar u.a., Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 17 Rn. 2.

² Anders insoweit der Redebeitrag der Abg. *Strehlau*, Plenarprotokoll der 64. Sitzung am 18.11.2011, S. 5498.

³ Die Besetzung entspricht der der ständigen Ausschüsse in der 17. WP und wäre nach der Landtagswahl ggf. entsprechend anzupassen.

⁴ Der Antrag wäre insofern anzupassen, als der Schleswig-Holsteinische Landtag ausschließlich über die Einrichtung des schleswig-holsteinischen Ausschusses und dessen Besetzung beschließen könnte. In der Begründung könnte dann auf den parallel eingesetzten Ausschuss in der Hamburger Bürgerschaft verwiesen werden, mit dem gemeinsame Sitzungen abgehalten werden sollen.

⁵ Im Berliner Abgeordnetenhaus sowie im Landtag Brandenburg gab es vor der angestrebten und letztlich gescheiterten Länderfusion Ausschüsse für die Zusammenarbeit mit dem jeweils anderen Bundesland. Hinweise darauf, dass diese beiden Ausschüsse stets gemeinsame Sitzungen abgehalten hätten oder verfahrensrechtliche Absprachen getroffen worden wären, liegen jedoch nicht vor; siehe § 21 Abs. 3 Satz 5 GO Abgeordnetenhaus Berlin sowie § 75 Abs. 2 GO LT Brandenburg. Im Berliner Abgeordnetenhaus wurde der Ausschuss Berlin-Brandenburg in der 15. WP aufgelöst und die Zusammenarbeit Berlin-Brandenburg als weitere Aufgabe dem Ausschuss für Europa- und Bundesangelegenheiten sowie Medienpolitik zugeordnet; laut Aufstellung der ständigen Ausschüsse im Internet ist die Zusammenarbeit Berlin-Brandenburg aktuell kein benanntes Aufgabenfeld der Ausschüsse der laufenden 17. WP. In Brandenburg bildet die länderübergreifende Zusammenarbeit weiterhin ein benanntes Themenfeld des Hauptausschusses.

ein praktiziertes Verfahren, das für einen schleswig-holsteinischen Ausschuss für die länderübergreifende Zusammenarbeit mit Hamburg lediglich zur Regel erklärt würde. Ob die Ausschüsse in Schleswig-Holstein oder außerhalb tagen, ist verfassungsrechtlich unerheblich.

Auch die gemeinsame Beratung von Themen ist unproblematisch. Durch das gemeinsame Tagen und den ständigen Austausch wird zwar auch Einfluss von Hamburger Volksvertretern auf die Willensbildung der schleswig-holsteinischen Mandatsträger ausgeübt (und umgekehrt), dies ist jedoch ebenso unbedenklich, wie die ansonsten auch stets übliche Beratung der Ausschüsse durch Anhörung von Sachverständigen, Bürgern, Regierungsvertretern oder -mitarbeitern. Für die Ausschussarbeit kommt es gerade nicht darauf an, dass lediglich interne Meinungs-austausche und Verabredungen der gewählten Mandatsträger unter Ausschluss von Dritten stattfinden; die Ausschussarbeit ist vielmehr darauf angelegt, sich umfänglich zu informieren, um fundierte Entscheidungen treffen zu können. Insbesondere im Themenfeld der länderübergreifenden Kooperation liegt der stete Austausch mit Hamburger Vertretern daher nahe.

2. Verfahrensfragen in der Ausschussarbeit

Soweit in den gemeinsamen Sitzungen der Ausschüsse für die bundesländerübergreifende Zusammenarbeit lediglich gemeinsame Beratungen und Anhörungen durchgeführt werden sollen,⁶ ergeben sich keine Problemstellungen.

Vorsorglich ist jedoch darauf hinzuweisen, dass bei der praktischen Durchführung der gemeinsamen Sitzungen im Falle echter Ausschussbeschlüsse auf eine sorgfältige Trennung der Ausschüsse bei formalen verfahrensrechtlichen Fragen zu achten wäre.

a) Beschlussempfehlungen

Bei der Feststellung der **Beschlussfähigkeit** (§ 18 GO) sowie sämtlichen Verfahrensschritten während der Ausschusssitzungen wäre darauf zu achten, dass **Abstimmungen** stets getrennt nach Ländervertretern durchgeführt werden, damit der Spiegelbildlichkeit entsprechend dem jeweils eigenen Parlament eine vorbereitende Beschluss-

⁶ Insoweit ist der Redebeitrag des Abg. *Habersaat* zu verstehen, siehe Plenarprotokoll der 64. Sitzung am 18.11.2011, S. 5497.

empfehlung gegeben werden könnte. Das Ergebnis der Ausschussarbeit wären insofern keine einheitlichen gemeinsamen **Beschlussempfehlungen**,⁷ sondern – formal betrachtet auch im Falle des Einvernehmens – lediglich parallele Entscheidungen. Jeder Ausschuss wäre für sich nicht gehindert, abweichende Änderungen zur Beschlussvorlage zu beschließen, selbst wenn diese jeweils von der Mehrheit des anderen Ausschusses nicht getragen werden. Auch der weitere herkömmliche Verfahrensgang der Abstimmung im Plenum könnte von der angestrebten gemeinsamen Linie abweichenden Änderungsanträgen nicht entgegenstehen, da diese bis zum Schluss der Beratung möglich sind (vgl. § 31 Abs. 3 GO).

b) Kontrollinstrumente

Die föderale Struktur der Bundesrepublik und die insofern eigenständigen Verfassungen der Länder bringen es mit sich, dass die Kontrolle der Regierung jeweils nur gegenüber den eigenen schleswig-holsteinischen bzw. hamburgischen Regierungsgliedern ausgeübt werden kann. Daher sind nicht nur auf Beschlussempfehlungen gerichtete Abstimmungen, sondern grundsätzlich auch sämtliche formellen Verfahrensakte, wie die Geltendmachung von **Auskunfts- und Akteneinsichtsrechten** sowie das **Zitieren** von Regierungsgliedern, getrennt vorzunehmen, da ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht sowie Zitierrecht jeweils nur gegenüber der eigenen Regierung verfassungsrechtlich eingeräumt wird. Soweit allseitiges Einvernehmen besteht, können die Regierungsglieder selbstverständlich auf sämtliche Fragen aller Mitglieder der gemeinsam tagenden Ausschüsse ohne Ansehen der Länderherkunft antworten. Sobald jedoch seitens eines Regierungsglieds Bedenken gegenüber einer öffentlichen Auskunftserteilung bestehen, ist es keineswegs verpflichtet, auch den Mitgliedern des Ausschusses des jeweils anderen Bundeslandes Auskünfte zu erteilen oder Einsichtsrechte zu gewähren.

Auch die **Kontrolle gemeinsamer Einrichtungen** kann nur durch gemeinsame Anhörungen der Vertreter dieser Institutionen parallelisiert werden; formal haben Folgerungen hieraus, wie Empfehlungen an das Parlament zu entsprechenden an die Regierung gerichteten Entschließungen, getrennt nach Ausschussmitgliedern der einzelnen Länder zu erfolgen.

⁷ Anders insoweit der Redebeitrag der Abg. *Strehlau*, Plenarprotokoll der 64. Sitzung am 18.11.2011, S. 5498.

c) Sitzungsleitung und -ablauf

Hinsichtlich des Verfahrens während der Ausschusssitzungen wäre Einvernehmen herzustellen. Es bliebe zu klären, welcher der beiden **Vorsitzenden** die jeweiligen Sitzungen leiten soll, wer die Tagesordnung aufstellt und einlädt sowie in welcher Reihenfolge etwaige Plenaraufträge der unterschiedlichen Landesparlamente zu behandeln wären. Zudem wären ggf. unterschiedlich ausgeprägte parlamentarische Gepflogenheiten abzugleichen und **Geschäftsordnungsfragen** abzusprechen. Im Falle von förmlichen Ordnungsmaßnahmen⁸ müsste die Maßnahme durch den Vorsitzenden des jeweiligen Ausschusses, dem der betroffene Abgeordnete angehört, ergehen.

Soweit ein **Ausschluss der Öffentlichkeit** beschlossen würde, müsste dies in getrennten nicht öffentlichen Sitzungen beschlossen werden (Art. 17 Abs. 1 Satz 4 LV), wobei die Mitglieder des einen Ausschusses jeweils die Teilnahme der Mitglieder des anderen Ausschusses während der nicht öffentlichen Beratungen zulassen könnten, soweit keine höherrangigen Erwägungen dagegen stehen.

III. Folgen der Realisierung

Mit einer Annahme des Antrags der SPD-Fraktion Drs. 17/1894 wären keine zwingenden Folgeänderungen verbunden.

Da es durch die formal getrennte Betrachtung der Ausschüsse nicht zu einer zwingenden Abweichung von Geschäftsordnungsregelungen kommen müsste, sind Änderungen auch hier nicht erforderlich. In Betracht käme allenfalls eine Anpassung von § 9 Abs. 1 GO, in dem ein „Ausschuss für die Zusammenarbeit der Länder Hamburg und Schleswig-Holstein“ als neuer ständiger Ausschuss eingereiht werden könnte, soweit es sich nicht um einen zeitlich begrenzten Sonderausschuss i.S.d. Abs. 2 handeln sollte. Zwingend erforderlich wäre dies jedoch vor dem Hintergrund, dass der Landtag gemäß § 9 Abs. 1 Satz 2 GO die Einrichtung weiterer ständiger Ausschüsse beschließen kann, nicht.

Um die Besonderheiten der regelmäßig gemeinsam abgehaltenen Sitzungen zu normieren, könnte darüber hinaus eine neue Bestimmung eingefügt werden, in der Ver-

⁸ Siehe §§ 65 ff. GO.

fahrensregelungen oder Klarstellungen zum getrennt zu betrachtenden Abstimmungsverhalten etc. enthalten sein könnten.

IV. Ergebnis

Der Beschluss und die Umsetzung des Antrags Drs. 17/1894 wären hinsichtlich der auf Schleswig-Holstein bezogenen Einsetzung eines Ausschusses unproblematisch möglich, ohne dass hiermit notwendige Folgeänderungen verbunden wären.

B. Rechtliche Realisierbarkeit und Folgen des Antrages Drs. 17/1979 „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landesverfassung“

I. Inhalt des Antrages

Mit dem Antrag Drs. 17/1979 liegt ein Entwurf zur Änderung der Landesverfassung (LV-E) vor, durch den Art. 17 zu den Ausschüssen des Landtages um einen Absatz 4 mit folgendem Wortlaut ergänzt werden soll:

„Das Land kann zur Kontrolle der länderübergreifenden vollziehenden Gewalt und zur Vorbereitung länderübergreifender Akte der gesetzgebenden Gewalt gemeinsame Ausschüsse mit anderen Bundesländern bilden. Die Vertretung von jeder Fraktion des Schleswig-Holsteinischen Landtags und jeder Gruppe von Abgeordneten, denen die Rechte einer Fraktion zustehen, ist zu gewährleisten. Das Nähere regeln Staatsverträge, die der Zustimmung von 2/3 der Mitglieder des Landtags bedürfen.“

Zudem soll durch einen Verweis in Art. 18 Abs. 6 LV-E auf eine entsprechende Geltung von Art. 17 Abs. 4 LV-E die Bildung gemeinsamer Untersuchungsausschüsse mit anderen Bundesländern ermöglicht werden.

Maßgeblicher Unterschied zum Antrag Drs. 17/1894 ist, dass hiermit nicht die Einsetzung zweier selbständiger Ausschüsse durch zwei Landesparlamente beschlossen, sondern die rechtliche Grundlage für *einen gemeinsamen Ausschuss* zweier Länder geschaffen werden soll. Diesem Ausschuss sollen zudem bestimmte Aufgaben übertragen werden, weshalb zur Legitimation der Kompetenzverlagerung auch eine Verfassungsänderung vorgeschlagen wird.⁹

⁹ Siehe auch Redebeitrag der Abg. *Strehlau*, Plenarprotokoll der 64. Sitzung am 18.11.2011, S. 5498.

II. Verfassungsimmanente Schranken

Auch im Zusammenhang mit diesem Antrag hängt die Umsetzbarkeit von der konkreten Formulierung der Bestimmungen und der Ausgestaltung gemeinsamer Ausschüsse ab. Die im Gesetzentwurf verwendeten Begrifflichkeiten sind zum Teil zumindest missverständlich (1.) und schließen eine Vereinbarung mit höherrangigen Rechtsgrundsätzen aus, weshalb die enthaltenen Bestimmungen „verfassungswidriges Verfassungsrecht“ darstellen könnten (2.).

1. Formulierung der Bestimmung

Bereits die in Art. 17 Abs. 4 LV-E enthaltenen Formulierungen werfen Probleme auf.

a) Satz 1

aa) „Das Land“

Fraglich ist zunächst, weshalb im Kontext des Art. 17 LV die Formulierung gewählt wird, dass „das Land“ gemeinsame Ausschüsse mit anderen Bundesländern einrichten kann.¹⁰ Aus systematischer Sicht ist zu beachten, dass die von der Einfügung betroffene Verfassungsnorm die Einrichtung und Aufgabenstellung der Ausschüsse *des Landtages* ausgestaltet. Auch Art. 17 Abs. 4 Satz 2 LV-E legt lediglich fest, dass die Vertretung aller *im Landtag* vertretenen Fraktionen und ihnen gleich gestellten Gruppen¹¹ sichergestellt werden muss. Die Beteiligung von Regierungsmitgliedern wird nicht erwähnt. Satz 3 verweist hingegen wiederum auf einen Staatsvertrag, der grundsätzlich zwischen den Regierungen der Bundesländer mit Zustimmung des Parlaments geschlossen wird, vgl. Art. 30 Abs. 2 LV. Gemeint könnte hier aber auch ein „Parlamentsvertrag“ sein, der durch den Landtagspräsidenten mit Zustimmung des Plenums mit einem anderen Landesparlament geschlossen wird, vgl. Art. 14 Abs. 3 Satz 2 LV.¹²

¹⁰ Siehe auch den Redebeitrag des Abg. *Fürter*, Plenarprotokoll der 64. Sitzung am 18.11.2011, S. 5505: „(...) dass wir beispielsweise die nächsten Anhörungen zum Rundfunkänderungsstaatsvertrag, (...) nicht in fünf Ländern durchführen, sondern vielleicht zu einem gemeinsamen norddeutschen Verbund zu kommen und solche spannenden Anhörungen in einem gemeinsamen Ausschuss von norddeutschen Bundesländern zu erörtern, (...)“

¹¹ Der Begriff „Gruppen“ bildet einen Rechtsbegriff (siehe § 10 Abs. 4 GO BT), der sich bislang weder in der Landesverfassung noch in der Geschäftsordnung des Landtages findet.

¹² Siehe aber den Redebeitrag des Abg. *Fürter*, Plenarprotokoll der 64. Sitzung am 18.11.2011, S. 5504: „Wir haben einen Staatsvertrag vorgeschlagen, (...). Der soll mit einer Zweidrittelmehrheit im Landtag beschlossen werden. (...) Das garantiert eine starke Rolle des Parlaments, weil durch die Zweidrittelmehrheit gesichert ist, dass durch den Staatsvertrag, der abgeschlossen wird, nicht einseitig von Regierungsseite aus gehandelt werden kann“.

bb) „länderübergreifende Akte der gesetzgebenden Gewalt“

Der Terminus „länderübergreifende Akte der gesetzgebenden Gewalt“ ist zumindest irreführend. Sowohl der Schleswig-Holsteinische Landtag als auch die gesetzgebenden Körperschaften der anderen Bundesländer können aufgrund der föderalen Verteilung der Verbandskompetenzen in der Bundesrepublik Deutschland gesetzliche Bestimmungen nur mit Wirkung für das Gebiet des eigenen Bundeslandes (bzw. für die eigene Wohnbevölkerung) erlassen. In Betracht kommt allenfalls der parallele Erlass von inhaltlich gleichen Regelungen, um eine identische (Landes-)Rechtsslage in mehreren Bundesländern zu schaffen. „Länderübergreifende Akte der gesetzgebenden Gewalt“ sind demgegenüber ausgeschlossen.¹³

Soweit mit der gewählten Wendung Gesetzesvorhaben angesprochen sein sollen, die von länderübergreifender Bedeutung sind oder zum Zwecke effektiver Kooperation über Landesgrenzen hinweg inhalts- und zeitgleich erlassen werden sollen, müsste dies in der Verfassungsbestimmung zum Ausdruck gebracht werden.

cc) „Kontrolle der länderübergreifenden vollziehenden Gewalt“

Dem Landtag ist gemäß Art. 10 Abs. 1 Satz 3 LV die Kontrolle der vollziehenden Gewalt überantwortet. Hieraus ergibt sich zum einen, dass die Kontrollfunktion dem gesamten Landtag obliegt und zum anderen der Gegenstand der parlamentarischen Kontrolle die Regierung, die einzelnen Regierungsmglieder, aber auch die Ausübung öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit durch die Landesbehörden ist.¹⁴

(1) Vor diesem Hintergrund ist es problematisch, wenn es in Art. 17 Abs. 4 Satz 1 LV-E heißt: „Das Land kann *zur Kontrolle der länderübergreifenden vollziehenden Gewalt* (...) gemeinsame Ausschüsse (...) bilden“ (Hervorhebungen durch die Verfasserin). Während bei den „länderübergreifenden Akten der gesetzgebenden Gewalt“ lediglich die Vorbereitung derselben in den Verantwortungsbereich des gemeinsamen Ausschusses verlagert werden soll, zeigt die Formulierung an dieser Stelle, dass die Kontrolle der „länderübergreifenden vollziehenden Gewalt“ unmittelbar Aufgabe des Gremiums sein soll. Die Kontrolle der Exekutive kann jedoch nicht in einem ganzen Be-

¹³ Auffällig ist zudem, dass entgegen der in Art. 10 Abs. 1 Satz 3 LV gewählten Reihenfolge der Aufgabenzuweisung an den Landtag in Art. 17 Abs. 4 LV-E die Kontrollfunktion vor der gesetzgebenden Funktion genannt werden soll.

¹⁴ Waack, in: Caspar u.a., Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 10 Rn. 52.

reich wie der länderübergreifenden Kooperation einem einzelnen Ausschuss überantwortet werden, der nur einen Teilausschnitt des Parlaments abbildet. Zwar dienen Landtagsausschüsse gerade auch der Ausübung der Kontrolle gegenüber der Landesregierung; zu diesem Zweck stehen den Ausschüssen auch die Kontrollinstrumente der Fragen-, Auskunfts- und Einsichtsrechte sowie das Zitierrecht zu. Missbilligungen oder Empfehlungen an die Regierung kann jedoch nur der Landtag ggf. auf Empfehlung eines Ausschusses als Verfassungsorgan an die Landesregierung richten.

In einem gemeinsamen Ausschuss mit einem anderen Bundesland käme darüber hinaus der schwerwiegende Umstand hinzu, dass dem Gremium nicht nur schleswig-holsteinische Abgeordnete angehören würden, denen allein die Kontrolle über die schleswig-holsteinische Exekutivgewalt zusteht, sondern auch Vertreter eines anderen Landesvolkes beteiligt wären, denen wiederum allein die Kontrolle über die Arbeit ihrer Landesregierung obliegt.¹⁵

(2) Der Hinweis auf die Ermächtigung *des Landes* zur Einrichtung der gemeinsamen Ausschüsse ist im Kontext der Kontrollaufgabe besonders missverständlich, da die Kontrolle der Exekutive im Sinne des parlamentarischen Regierungssystems und der Gewaltenteilung¹⁶ nicht durch von der Regierung selbst geschaffene Gremien¹⁷ auszuüben ist.¹⁸

(3) Auch der Begriff der „Kontrolle der *länderübergreifenden vollziehenden Gewalt*“ (Hervorhebungen durch die Verfasserin) wirft Fragen auf. Grundsätzlich ist die Hoheitsgewalt der Exekutive als schleswig-holsteinische oder bspw. hamburgische Staatsgewalt auf das jeweilige Staatsterritorium beschränkt. Soweit Bundesländer gemeinsame Einrichtungen gründen, die Verwaltungsaufgaben im Bereich der Eingriffs- oder Leistungsverwaltung übernehmen, um sie gemeinsam für die errichtenden Länder zu erfüllen, handeln diese Einrichtungen zwar häufig auch beim Erlass von Hoheitsakten oder Realakten im eigenen Namen, so dass die staatliche Maßnahme nicht zwingend einem bestimmten Bundesland zuzuordnen ist. Die Legitimation des Handelns leitet sich in diesen Fällen jedoch zum einen aus den zugrundeliegenden

¹⁵ Zum dahinter stehenden Demokratieprinzip Näheres unter Punkt II. 2. a), S. 12 ff.

¹⁶ Vgl. *Magiera*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 38 Rn. 35 m.w.N.

¹⁷ In diese Richtung jedoch der Redebeitrag des Abg. *Fürter*, Plenarprotokoll der 64. Sitzung am 18.11.2011, S. 5504, 5505.

¹⁸ Ansonsten wäre die Frage zu stellen, inwiefern sich diese Kontrolle von der allgemeinen Fach- und Rechtsaufsicht unterscheiden würde.

Staatsverträgen und (Errichtungs-)Gesetzen ab und wird zum anderen über die in jedem Fall erforderliche Rechtsaufsicht gewährleistet. Bei der verfassungsgemäßen Aufgabe der Kontrolle der Regierung ist aber darauf zu achten, dass die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten über die Exekutivspitzen, also die Mitglieder der Landesregierung, abzuwickeln sind. Ein unmittelbarer Zugriff auf nachgeordnete Bereiche ohne Einbeziehung der Landesregierung bzw. des jeweils zuständigen Ressorts ist – außerhalb von Untersuchungsausschüssen – nicht möglich.

b) Satz 2

Art. 17 Abs. 4 Satz 2 LV-E normiert die Zusammensetzung des jeweils einzurichtenden gemeinsamen Ausschusses mit anderen Bundesländern. Eine genaue Bezifferung der zu vergebenden Plätze findet nicht statt. Lediglich die Vertretung jeder im Landtag vertretenen Fraktion oder diesen gleich gestellter Gruppen wird gewährleistet. Ob die Besetzung spiegelbildlich den Stärkeverhältnissen in den betroffenen Parlamenten angepasst sein soll, wird nicht normiert. Zudem bleibt unklar, wie sich die Besetzung durch die Vertreter des jeweils anderen Bundeslandes gestaltet und in der Gesamtbesetzung¹⁹ auswirken soll.²⁰

c) Satz 3

Abhängig von der Frage, wie die in Art. 17 Abs. 4 Sätze 1 und 2 LV-E niedergelegten Regelungen im weiteren parlamentarischen Beratungsverfahren ausgestaltet würden, ergibt sich, ob zur Ausgestaltung eines gemeinsamen Ausschusses – im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen²¹ – ein Staatsvertrag erforderlich wäre. Soweit ausschließlich parlamentsinterne Fragen wie das Selbstorganisationsrecht durch die Einrichtung eines länderübergreifenden gemeinsamen Ausschusses betroffen wären, wäre der Abschluss von Verträgen zwischen den betroffenen Parlamenten ohne Regierungsbeteiligung ausreichend.

Die Wahl des qualifizierten Zustimmungsquorums ist eine politische Wertung, die jedoch zugleich nahelegt, dass es sich hierbei um ein einen verfassungsändernden Vertragsinhalt rechtfertigendes Zustimmungserfordernis handeln soll. Soweit mit der Einrichtung eines gemeinsamen Ausschusses eine verfassungswidrige Aufgabendelega-

¹⁹ Denkbar wäre auch die Auswirkung unterschiedlicher Bevölkerungsanzahlen oder anderer Unterschiede zwischen den betroffenen Bundesländern. Siehe auch Redebeitrag des Abg. *Jezewski*, Plenarprotokoll der 64. Sitzung am 18.11.2011, S. 5502.

²⁰ Siehe Näheres zum Erfordernis der Spiegelbildlichkeit unter Punkt II. 2. b), S. 14 f.

²¹ Siehe Näheres dazu unter Punkt II. 2., S. 12 ff.

tion einhergehen sollte, könnte diese allerdings auch nicht über das qualifizierte Zwei-Drittel-Quorum geheilt werden.

2. Grenze des „verfassungswidrigen Verfassungsrechts“

Inhaltliche Schranken für die Änderung der Landesverfassung sind höherrangige Rechtssätze,²² die sich insbesondere aus Bundesrecht (Art. 31 GG) ergeben. Durch die Einrichtung gemeinsamer Gremien mit anderen Bundesländern können sowohl das Demokratieprinzip (Art. 28 Abs. 1, 20 Abs. 2 Satz 1 GG²³, Art. 2 LV) als auch die verfassungsmäßig garantierte Stellung der Abgeordneten (Art. 11 LV), das Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG, Art. 1 LV) sowie das Prinzip der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) tangiert sein.

a) Demokratieprinzip

Art. 28 Abs. 1 GG stellt für die Länder unter anderem das Erfordernis eines demokratischen Systems auf; diesem Normbefehl entspricht Art. 2 Abs. 1 LV, wenn es dort wie in Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG heißt: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.“ Die Repräsentation des Volkes wird dabei nach der Rspr. des BVerfG „vom Parlament als ganzem, d.h. in der Gesamtheit seiner Mitglieder, bewirkt“.²⁴ Mit Blick auf das Demokratieprinzip sind insofern vorliegend zwei Problemkreise betroffen. Zum einen sollen möglicherweise Kompetenzen des Parlaments auf einen Ausschuss – also einen Teilausschnitt des Landtages – verlagert werden, zum anderen sollen an diesen Entscheidungen durch einen Ausschuss parlamentsfremde Abgeordnete beteiligt werden.

Im Zusammenhang mit dem ersten Problemkreis ist daher auch auf das Stichwort der **Wesentlichkeitstheorie** hinzuweisen, wonach eine staatliche Gewalt ihre eigenen Aufgaben im Wesentlichen selbst wahrnimmt.²⁵ Wird – wie die Formulierung des vorliegenden Gesetzentwurfs nahelegt – die Aufgabe der (abschließenden) Exekutivkontrolle vom Plenum auf ein Hilfs- oder Teilorgan verlagert, entledigt sich das Parlament eines wesentlichen Teils seiner verfassungsgemäßen Aufgaben. Das Parlament darf die ihm überwiesenen Befugnisse aber nur im Rahmen von verfassungsrechtlichen

²² Zur materiellen Schranke für Verfassungsänderungen *Nolte*, in: Caspar u.a., Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 40 Rn. 20 f. Siehe auch BVerfGE 1, 14 (18, LS 27); BayVerfGH, Entscheidung vom 30.06.1977, Az.: Vf. 17-VII-75, Rn. 46, zit. nach *Juris*; *Leisner*, DÖV 1992, 432 (435 ff.) m.w.N.

²³ Siehe auch Art. 79 Abs. 3 GG.

²⁴ BVerfG, NJW 1990, 373 (373, LS 1 c); jüngst BVerfG, Urteil vom 28.02.2012, Az. 2 BvE 8/11, LS 1.

²⁵ Vgl. *Böckenförde*, NJW 1999, 1235.

Ermächtigungen auf die Ausschüsse übertragen.²⁶ Eine solche könnte zwar in Art. 17 Abs. 4 LV-E gesehen werden, diese müsste sich jedoch in den Gesamtkontext der Verfassung und des vorrangig geltenden Bundesrechts einpassen lassen („verfassungskonformes Verfassungsrecht“). Der Grundsatz der repräsentativen Demokratie gewährleistet für jeden Abgeordneten die Gleichheit im Status als Vertreter des ganzen Volkes. Differenzierungen in Bezug auf den Abgeordnetenstatus durch den Ausschluss von wesentlichen Entscheidungen, die in Untergremien getroffen werden, bedürfen daher zu ihrer Rechtfertigung eines besonderen Grundes, der durch die Verfassung legitimiert und von einem besonderen Gewicht sein muss, das der Gleichheit der Abgeordneten die Waage halten kann.²⁷ Ein solches Interesse wird vorliegend bislang nicht geltend gemacht.

Die dem Parlament zugewiesene Aufgabe der Exekutivkontrolle steht zudem in unmittelbarem Zusammenhang mit der Verantwortung der Regierung gegenüber dem Landtag, der die Landesregierung erst durch Wahl des Ministerpräsidenten einsetzt und damit die Legitimationskette zum Wahlvolk als Souverän schließt (zweiter Problemkreis). Die Zuweisung der Kontrolle der Regierungstätigkeit an parlamentsfremde Abgeordnete würde in jedem Fall dem Prinzip der Volkssouveränität entgegenlaufen, da die Legitimation der Mandatsträger eines anderen Bundeslandes auf dem Willen eines anderen Staatsvolkes beruht. Gleiches gilt für die Formulierung der „länderübergreifenden Akte der gesetzgebenden Gewalt“, die es gerade aufgrund der vom eigenen Staatsvolk abgeleiteten Hoheitsgewalt nicht geben kann. Die Kompetenz zum Erlass von Gesetzen begründet sich allein auf dem Wahlakt der schleswig-holsteinischen Wählerinnen und Wähler und kann sich folglich auch nur auf diese in ihrer Wirkung erstrecken.

Demzufolge bleibt festzuhalten: Soweit einem gemeinsamen Ausschuss keine Kompetenzen zugewiesen werden, die die Beschlussfassung im Plenum vorwegnehmen, verzögern oder wesentlich beeinflussen können, sind keine Friktionen mit dem Demokratieprinzip zu befürchten. Insofern wäre jedoch auch keine Verfassungsänderung erforderlich (siehe Punkt A). Der gemeinsame Ausschuss könnte als Expertenausschuss eingeordnet werden, der ähnlich einer dauerhaft besetzten Enquetekommission Handlungsempfehlungen in Berichten an die betroffenen Parlamente abgibt. Werden einem länderübergreifenden gemeinsamen Ausschuss demgegenüber sogar ab-

²⁶ Caspar, in: Caspar u.a., Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 17 Rn. 2 m.w.N.

²⁷ BVerfG, Urteil vom 28.02.2012, Az. 2 BvE 8/11, LS 2 Rn. 124 – zit. nach Juris.

schließende Entscheidungsbefugnisse (wie die Exekutivkontrolle) oder solche Kompetenzen überantwortet, die „einen Teil des Entscheidungsprozesses des Parlaments vorwegnehmen“²⁸ oder als „wesentlicher Teil der Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben“²⁹ des Landtages bezeichnet werden müssen, bestehen erhebliche Bedenken vor dem Hintergrund der parlamentarischen Repräsentationsfunktion des gesamten Parlaments und damit jedes einzelnen Abgeordneten als Volksvertreter.³⁰

b) Spiegelbildlichkeit

Darüber hinaus ergeben sich Bedenken unter dem Aspekt der Spiegelbildlichkeit.

Das BVerfG³¹ folgert aus der Gleichheit der Wahl und der Garantie des freien und gleichen Mandats im Bundestag aus Art. 38 Abs. 1 GG das Erfordernis einer „prinzipiellen Mitwirkungsmöglichkeit“ jedes Abgeordneten in den Ausschüssen in Form von Rede- und Antragsrecht, weil ein Großteil der eigentlichen Sacharbeit von diesen Fachgremien bewältigt werde, so dass eine Mitwirkung im Ausschuss eine vergleichbare Bedeutung habe wie die Mitwirkung im Plenum.³² Dies vollzieht auch Art. 11 Abs. 2 Satz 1 LV nach, indem jedem Abgeordneten ein verfassungsmäßiges Recht auf Fragen und Anträge in Ausschüssen eingeräumt wird. Die Gleichheit der Mandats-träger setzt sich nach der Rspr. des BVerfG innerhalb des Parlaments in den Fraktionen und im nach außen gerichteten Anspruch der Fraktionen auf proportionale Beteiligung an der parlamentarischen Willensbildung auch im Ausschuss fort.³³ Die Ausschüsse arbeiteten stets auf die endgültige Beschlussfassung durch das Plenum hin und nähmen damit zugleich einen Teil des Entscheidungsprozesses vorweg.³⁴

²⁸ BVerfG, NJW 1990, 373 (375).

²⁹ BVerfG, NJW 1990, 373 (375).

³⁰ Siehe auch jüngst BVerfG, Urteil vom 28.02.2012, Az. 2 BvE 8/11, Rn. 119 – zit. nach Juris: „Ausgangspunkt und Grundlage für die Ausgestaltung und Beschränkung der Abgeordnetenrechte ist das Prinzip der Beteiligung aller Abgeordneten an den Entscheidungen des Deutschen Bundestages; (...). Soweit Abgeordnete durch Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf einen beschließenden Ausschuss von der Mitwirkung an der parlamentarischen Entscheidungsfindung ausgeschlossen werden sollen, ist dies nur zum Schutz anderer Rechtsgüter mit Verfassungsrang und unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig. Die Befugnis zur Selbstorganisation erlaubt es dagegen nicht, den Abgeordneten Rechte vollständig zu entziehen“.

³¹ BVerfG, NJW 1990, 373, LS 4 b. Dazu auch jüngst BVerfG, Urteil vom 28.02.2012, Az. 2 BvE 8/11, Rn. 67 – zit. nach Juris.

³² BVerfGE, NJW 1990, 373 (375).

³³ BVerfGE 106, 253. Darüber hinaus sei zugunsten des Mehrheitsprinzips zu berücksichtigen, dass das verfassungsrechtlich geschützte Interesse an politischer Stabilität nicht dadurch gefährdet werde, dass sich die parlamentarische Mehrheit in den Verästelungen der parlamentarischen Strukturen verliert. Siehe dazu *Ernst/Johnsen*, ZParl 2005, 748 (750).

³⁴ BVerfGE, NJW 1990, 373 (375).

Soweit dem gemeinsamen Gremium echte Aufgaben eines Parlamentsausschusses überantwortet werden sollten, d.h. die Vorbereitung der Verhandlungen und Beschlüsse des Landtags (Art. 17 Abs. 1 LV) und die Ausübung von Kontrollinstrumenten gegenüber der Regierung, wäre es somit von maßgeblicher Bedeutung, dass der Ausschuss ein verkleinertes Abbild des Plenums darstellt. Daher bleibt festzuhalten, dass auch die mangelnde oder vom Zufall paralleler politischer Kräfteverhältnisse der beteiligten Bundesländer abhängige Spiegelbildlichkeit eines gemeinsamen Ausschusses gemeinsame Beschlussempfehlungen des Gesamtgremiums, die die parlamentarischen Entscheidungen im Wesentlichen vorwegnehmen oder beeinflussen, ausschließt.

c) Bundesstaatsprinzip

Art. 20 Abs. 1 GG bekräftigt den Bestand einer Bundesrepublik, so dass die Staatlichkeit von Bund und Ländern als je eigenständige Rechtsträger mit einem Mindestbestand an zugeordneten substantiellen Kompetenzen statuiert wird.³⁵ Offen blieb in der verfassungsgerichtlichen Rspr. bislang, inwieweit die Länder gehindert sind, ihre Entscheidungsmöglichkeiten selbst durch Staatsverträge oder durch Kompetenzübertragung auf Gemeinschaftseinrichtungen aufzugeben.³⁶ Eine über die Bedeutung des Demokratieprinzips hinausreichende begrenzende Dimension wohnt dem Bundesstaatsprinzip daher vorliegend nicht inne.

d) Gewaltenteilung

Ein Verstoß gegen das Prinzip der Gewaltenteilung als Teil des Rechtsstaatsprinzips könnte sich daraus ergeben, dass die Formulierung des Art. 17 Abs. 4 LV-E bedeuten könnte, dass das Land und nicht allein der Landtag gemeinsame Ausschüsse zum Zwecke der Kontrolle „länderübergreifender Akte der vollziehenden Gewalt“ einsetzen kann. Soweit hiermit die Vermischung der parlamentarischen Exekutivkontrolle mit regierungsinterner Aufsicht einhergehen würde, könnten die verfassungsgemäßen Aufgabenfelder der beiden Staatsgewalten miteinander verfassungswidrig verquickt sein.

³⁵ *Sachs*, in: *Sachs*, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 20 Rn. 65 m.w.N. Siehe auch Art. 1 LV sowie *Nolte*, in: *Caspar u.a.*, *Verfassung des Landes Schleswig-Holstein*, 2006, Art. 40 Rn. 21.

³⁶ BVerfGE 87, 181 (196); noch zurückhaltender BVerfGE 90, 60 (104): „Einem von allen Ländern einstimmig vereinbarten Quorum für die laufende Gebührenanpassung würde die Eigenstaatlichkeit der Länder jedenfalls nicht von vornherein entgegenstehen.“

3. Ergebnis

Die Einfügung eines Art. 17 Abs. 4 LV-E in der Fassung des Antrags Drs. 17/1979 ist erheblichen Bedenken unter dem Aspekt „verfassungswidrigen Verfassungsrechts“ ausgesetzt.

III. Gemeinsame Untersuchungsausschüsse

Gesondert ist darüber hinaus auf die im Gesetzentwurf enthaltene Vorstellung von gemeinsamen Untersuchungsausschüssen mit anderen Bundesländern einzugehen. Der Änderungsantrag zur Verfassung sieht insofern lediglich den Hinweis in Art. 18 LV auf die entsprechende Geltung des Art. 17 Abs. 4 LV-E im Verfahren der Untersuchungsausschüsse vor. Konkretisierende Verfahrensvorstellungen und -vorkehrungen werden nicht vorgesehen.

Parlamente sind in Untersuchungsausschüssen legitimiert, mit hoheitlichen Mitteln, wie sie sonst nur Gerichten und Behörden zustehen, unabhängig von Regierung, öffentlicher Verwaltung und Justiz eigenständig Sachverhalte zu untersuchen. Das Parlament übt insofern nach außen hin hoheitliche Gewalt aus und ist berechtigt, im Einzelfall in Grundrechte der Bürger einzugreifen.³⁷

Es handelt sich bei Untersuchungsausschüssen um das stärkste Kontrollinstrument des Parlaments gegenüber der Regierung, dessen Verfahren und Rechte daher auch nochmals gesondert einfachgesetzlichen Regelungen unterliegen. Jedes Parlament ist dabei jedoch verfassungsrechtlich ausschließlich befugt, die Exekutivkontrolle gegenüber der landeseigenen, vom Parlament aufgrund des Wählerwillens eingesetzten Regierung und nicht gleichzeitig gegenüber einer anderen Landesregierung auszuüben. Selbst soweit zwei parallele Untersuchungsausschüsse zum gleichen Hauptgegenstand wie in jüngster Vergangenheit zur HSH-Nordbank eingerichtet werden, so bleiben zwei Rechtskreise der Regierungskontrolle durch einerseits den Schleswig-Holsteinischen Landtag und andererseits der Hamburgischen Bürgerschaft bestehen, die sich zwar im Falle gemeinsamer Institutionen berühren mögen, aber nicht zur Überschneidung der Kompetenzen führen. Die Abgeordneten sind auch in diesen Fällen jeweils nur ermächtigt, das Verhalten der eigenen Landesregierung zu überprüfen. Eine Verfassungsänderung mag hieran insofern nichts zu ändern, als der vom jeweiligen Staatsvolk abgeleitete Wille nicht zu einer Ländergrenzen überschreitenden Legitimation der Regierungskontrolle zu ermächtigen vermag. Die jeweils andere Landes-

³⁷ Caspar, in: Caspar u.a., Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 18 Rn. 1.

regierung ist nur dem landeseigenen Parlament gegenüber verantwortlich, von dem sie wiederum eingesetzt worden ist.

Die **Einsetzung eines einheitlichen Untersuchungsausschusses** zweier Länder scheidet insofern aus. Eine solche wäre auch vor weitere Schwierigkeiten wie die Berufung von Minderheitenenqueten über Landesgrenzen hinweg (ggf. mit unterschiedlichen politischen Kräfteverhältnissen) gestellt. Ungeklärt wäre, wie das Minderheitenquorum, das auch im Verfahrensverlauf mit Beweiserhebungsrechten einhergeht, länderübergreifend bestimmt werden könnte, ohne die Funktion des Untersuchungsausschusses als „Waffe der [jeweiligen] Opposition“ zu gefährden, oder wie ein gemeinsamer Einsatz von Zwangsmitteln erreicht werden könnte.

Gemeinsame Beweiserhebungen zweier parallel bestehender Untersuchungsausschüsse in unterschiedlichen Bundesländern zur Nutzung von Synergieeffekten bei gleichen Untersuchungsgegenständen sind mit unterschiedlichen Problemstellungen verbunden. Zum einen müsste es sich tatsächlich um einen identischen Untersuchungsgegenstand handeln. Zum anderen wären die Regierungsmitglieder nur verpflichtet, über ihr Regierungshandeln gegenüber den eigenen Volksvertretern Auskunft zu erteilen. Ferner wären unterschiedlich ausgestaltete Verschwiegenheitsverpflichtungen anzugleichen oder zu berücksichtigen, soweit es um Inhalte aus nicht öffentliche Sitzungen geht (vgl. bspw. § 21 Abs. 2 UAG SH).

Die im Antrag Drs. 17/1979 vorgesehene Ergänzung von Art. 18 LV stößt demzufolge an verfassungsimmanente Grenzen. Der schlichte Verweis auf die entsprechende Anwendbarkeit von Art. 17 Abs. 4 LV-E reicht für eine verfassungskonforme Regelung keinesfalls aus; denkbar wäre allenfalls eine Regelung zu gemeinsamen öffentlichen Beweiserhebungen, in der konkrete Verfahrensvorkehrungen getroffen werden müssten, die die unterschiedliche parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierungsmitglieder berücksichtigt. Eine präzise Regelung ist im Zusammenhang mit Untersuchungsausschüssen insofern von noch größerer Bedeutung als im Bereich von ständigen Fachausschüssen, da die zugespitzte Kontrollaufgabe des Gremiums weniger Raum für einvernehmliches Vorgehen lässt und die Ermächtigung zu konkreten Grundrechtseingriffen ein hohes Legitimationsniveau erfordert.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez.

(Dr. Anika Luch)