

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/123

Der Chef der Staatskanzlei
des Landes Schleswig-Holstein
Der Bevollmächtigte des Landes
Schleswig-Holstein beim Bund

Der Chef der Staatskanzlei des Landes Schleswig-Holstein
Postfach 71 22 | 24171 Kiel

Vorsitzenden des Europaausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Peter Lehnert, MdL
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

17. September 2012

3. Sitzung des Europaausschusses am 19. Sept. 2012

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

als Anlage übersende ich Ihnen die erbetene Vorlage der Landesregierung betreffend die Information und Beteiligung des Europaausschusses in Bundesratsangelegenheiten.

Leider werde ich an Ihrer Sitzung am 19. September aufgrund anderer dringender terminlicher Verpflichtungen nicht selbst teilnehmen können. Als Ansprechpartner stehen Ihnen aber Frau Ministerin Spoorendonk sowie aus der Staatskanzlei der Leiter der Abteilung 2, Herr Dr. Hasenritter, zur Verfügung.

Ihren Beratungen wünsche ich einen guten Verlauf.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Stefan Studt

Information und Beteiligung des Europaausschusses des Landtages durch die Landesregierung in Bundesratsangelegenheiten

I. Hintergrund

In seiner Sitzung am 8. August 2012 kam der Europaausschuss des Landtages überein, die Landesregierung aufzufordern, dem Ausschuss einen Vorschlag zu unterbreiten, wie künftig mit den Bundesratsangelegenheiten verfahren werden könne. Der Vorsitzende des Ausschusses erbittet mit Schreiben vom 7. September 2012 an den Chef der Staatskanzlei eine schriftliche Vorlage bis zur nächsten Sitzung des Ausschusses am 19. September 2012, wie eine Beteiligung des Ausschusses in Bundesratsangelegenheiten künftig aussehen und welche Informationen die Landesregierung dem Ausschuss diesbezüglich zur Verfügung stellen könne.

II. Rechtsgrundlagen für die Unterrichtung des Landtages durch die Landesregierung in Bundes- (und Europa)angelegenheiten

Gemäß Art. 22 LVerf SH ist die Landesregierung verpflichtet, den Landtag frühzeitig und vollständig (u.a.) über die Mitwirkung im Bundesrat, die Zusammenarbeit mit dem Bund, anderen (Bundes-)Ländern, anderen Staaten sowie zwischenstaatlichen Einrichtungen, insbesondere der Europäischen Union zu unterrichten, soweit es um Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung geht. Die Regelung wird ergänzt durch die allgemeine Auskunftspflicht der Landesregierung im Hinblick auf parlamentarische Anfragen oder Fragen einzelner Abgeordneter nach Art. 23 LVerf SH. Beide Verpflichtungen werden begrenzt durch die Gründe nach Art. 23 Abs. 3 LVerf SH, die zur Ablehnung von Auskunfts- oder Aktenvorlagebegehren berechtigen, etwa wenn dem Bekanntwerden des Inhalts gesetzliche Vorschriften oder Staatsgeheimnisse oder schutzwürdige Interessen Einzelner, insbesondere des Datenschutzes, entgegenstehen oder wenn die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Landesregierung beeinträchtigt werden. Konkretisiert werden diese verfassungsrechtlichen Pflichten durch das Parlamentsinformationsgesetz (PIG) vom 17. Oktober 2006.

§ 1 PIG wiederholt im Wesentlichen die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 22 LVerf. Die Mitwirkung im Bundesrat ist geregelt in § 7 PIG. Danach unterrichtet das fachlich zuständige Ministerium den Landtag unverzüglich, wenn Entschließungsan-

träge, Gesetzes- oder andere Initiativen beim Bundesrat eingegangen sind, mit denen im Wege einer Verfassungsänderung Kompetenzen der Länder auf den Bund oder Kompetenzen des Bundes auf die Länder verlagert werden sollen oder die sonst von erheblicher landespolitischer einschließlich finanzieller Bedeutung sind (Abs.1). Soweit die Landesregierung selbst solche Anträge einbringt, leitet die Staatskanzlei die Initiative dem Landtag spätestens gleichzeitig mit der Übermittlung an den Bundesrat zu (Abs. 2). Erfolgt eine Stellungnahme des Landtags oder in eilbedürftigen Angelegenheiten eine vorläufige Stellungnahme des federführenden Ausschusses, berücksichtigt die Landesregierung diese bei ihrer Entscheidung über ihr Abstimmungsverhalten im Bundesrat (Abs. 3), wobei der Stellungnahme von Landtag oder LT-Ausschuss im Rahmen der politischen Abwägung, welche die Landesregierung selbstverantwortlich treffen muss, ein hoher Stellenwert, wenngleich auch keine Bindungswirkung, zukommt.

Über Ergebnisse von Ministerpräsidenten- oder Fachministerkonferenzen, die für das Land von erheblicher Bedeutung sind, unterrichtet das jeweilige Ministerium den Landtag ebenfalls, soweit die Ergebnisse zur Veröffentlichung freigegeben sind (§ 8 PIG).

Die Informations- und Beteiligungspflichten, soweit es um die Zusammenarbeit mit der Europäischen Union geht, sind in § 9 PIG geregelt. Diese Vorschrift ist im Hinblick auf die Bundesratsangelegenheiten insoweit von Bedeutung, als die meisten dem Land über den Bundesrat zugeleiteten EU-Dokumente in Bundesratsvorgänge münden. Danach unterrichtet das fachlich zuständige Ministerium den Landtag unverzüglich über alle Vorhaben, die für das Land von erheblicher Bedeutung sind und wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berühren. Dem Landtag ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Außerdem werden dem Landtag unverzüglich die im Bundesrat erstellten Einganglisten über dem Bundesrat zugeleitete Dokumente übermittelt.

Zur Konkretisierung insbesondere des § 9 PIG haben Landesregierung und Landtag am 7. Oktober 2011 eine Vereinbarung geschlossen, welche die Konsultation des Landtags im Rahmen des Lissaboner Frühwarnsystems regelt. Danach übermittelt die Landesvertretung dem Landtag unverzüglich alle dem Frühwarnmechanismus

unterfallenden Dokumente an ein elektronisches Postfach bei der Landtagsverwaltung. Den Dokumenten soll ein Vorblatt beigelegt werden, das eine erste Einschätzung des federführenden Ressorts im Hinblick auf die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips enthält. Kommt die Landesregierung zu der vorläufigen Einschätzung, dass ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip in Betracht kommt, weist sie den Landtag unverzüglich darauf hin. Sie unterrichtet ihn in diesen Fällen auch über den Fortgang des Verfahrens, bestehende Fristen und beabsichtigte Stellungnahmen der Landesregierung. Eventuelle Stellungnahmen des Landtags oder des ermächtigten Ausschusses berücksichtigt die Landesregierung bei ihrer Meinungsbildung. Sofern sie davon abweicht, teilt sie die maßgeblichen Gründe mit.

III. Eigenständige Informationsmöglichkeiten des Landtages bzw. Europaausschusses in Bundesratsangelegenheiten und bereits laufende Information durch die Landesregierung

Fast alle Bundesratsdokumente (Tagesordnungen von Plenum und Ausschüssen, Grund-, Empfehlungs- und Beschlussdrucksachen, Plenaranträge der Länder sowie die Plenarprotokolle) sind auf der Internet-Webseite des Bundesrates (www.bundesrat.de) ohne jegliche Zugangsberechtigung abrufbar.

Lediglich die Ausschussprotokolle, die gemäß § 44 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates vertraulich sind, können nur mit Zugangsberechtigung vom Dokumentenserver des Bundesrates abgerufen werden. Nach Auskunft der Bundesratsverwaltung besteht keine Zugangsberechtigung für die Landtage.

Die Tagesordnungen des Bundesrates und Nachträge hierzu werden dem Europaausschuss von der Landesvertretung elektronisch übermittelt.

Die Unterrichtung des Landtages über eigene Bundesratsinitiativen erfolgt gleichzeitig mit der Übermittlung an den Bundesrat durch die Staatskanzlei. Dies gilt gleichermaßen für Beitritte Schleswig-Holsteins zu bereits von anderen Ländern eingebrachten Initiativen. Damit informiert die Landesregierung den Landtag bereits jetzt flächendeckend über eigene Initiativen im Bundesrat, obwohl eine gesetzliche Unterrichtungspflicht nach § 7 Abs. 2 PIG nur bezüglich solcher Initiativen besteht, die das Kompetenzgefüge zwischen Bund und Ländern verändern wollen oder die für das Land Schleswig-Holstein von erheblicher landespolitischer Bedeutung sind.

Eine Abfrage unter den Fachressorts hat ergeben, dass die Unterrichtungspflichten gegenüber dem Landtag gemäß § 7 Abs. 1 PIG, also betreffend Anträge der Bundesregierung oder anderer Länder, die das Kompetenzgefüge zwischen Bund und Ländern verändern wollen oder sonst für das Land Schleswig-Holstein von erheblicher landespolitischer Bedeutung sind, beachtet werden. Freilich ist darauf hinzuweisen, dass die zweite Alternative der Regelung von einem unbestimmten Rechtsbegriff geprägt wird, der Raum für Auslegungsspielräume lässt und insoweit Auswirkungen auf die konkrete Informationspraxis hat.

Dokumente im Sinne des Lissaboner Frühwarnsystems werden unverzüglich nach Eingang bei der Landesvertretung an ein spezielles elektronisches Postfach des Europaausschusses weiterversandt. Sobald eine erste Einschätzung hinsichtlich der Subsidiaritätsproblematik durch das zuständige Fachministerium vorliegt, wird diese unverzüglich, entweder direkt oder über das Europaministerium an den Landtag/Ausschuss weitergeleitet. Auch die übrige Informations- und Beteiligungspraxis entspricht dem PIG sowie der mit dem Landtag geschlossenen Vereinbarung.

Mit nachträglichen Informationen über die Ergebnisse der Bundesratsplenarsitzungen versorgt ein von der Landesvertretung herausgegebener Newsletter seine Adressaten. In kurzen Beiträgen wird über die wichtigsten Tagesordnungspunkte des zurückliegenden Bundesrates berichtet. Im Verteiler dieses elektronischen Newsletters ist auch der Landtag.

IV. Die zeitlichen Abläufe im Bundesratsverfahren

Der Bundesrat tagt während der üblichen Sitzungsperioden im Regelfall alle drei Wochen. Sitzungstag ist der Freitag. Die Fachausschüsse tagen 14-18 Tage vorher, beginnend mit Kultur- sowie Agrar- und Verbraucherschutzausschuss am Montag und endend mit dem Europaausschuss am Freitag.

Die Tagesordnungen für die Ausschüsse gehen der Landesregierung ca. 14-18 Tage vor den jeweiligen Sitzungen zu. Nachträge zur Tagesordnung sind theoretisch bis unmittelbar vor der Sitzung möglich, werden aber üblicherweise 3-5 Arbeitstage vorher zugeleitet. Nach Eingang der Tagesordnungen erfolgt die Bearbeitung der aufgesetzten Vorgänge in den Fachressorts. Die Stellungnahmen dazu sowie zu bereits

vorliegenden Anträgen anderer Länder und ggf. eigene Anträge gehen den Sitzungsvertretern 2-4 Arbeitstage vor der jeweiligen Sitzung zu. Generell können Anträge noch bis zur Sitzung selbst eingehen.

Auf die Ausschusswoche folgt die sog. Koordinierungswoche. Zu deren Beginn, am Montag oder Dienstag, legt die Bundesratsverwaltung die von ihr erstellten Empfehlungsdruksachen vor, in denen die unterschiedlichen Empfehlungen der Ausschüsse zusammengefasst sind. Diese bilden die Grundlage der regierungsinternen Koordination. Bis zum Ende der Woche wird eine Kabinettsvorlage erstellt. Die Vorlage wird am Dienstag der Plenarwoche vom Kabinett beraten und ein Beschluss hierzu gefasst. Dieser umfasst nicht nur das gesamte Abstimmungsverhalten der Landesregierung im Bundesrat, sondern kann auch das Stellen eigener Plenaranträge beinhalten. Gleichermaßen gehen in den Tagen bis zum Plenum Anträge anderer Länder ein, die z.T. bereits aus den Ausschussberatungen bekannt, z.T. aber auch neu sind. Das Abstimmungsverhalten zu solchen nach dem Kabinett eingegangenen Landesanträgen wird bis zum Tag vor dem Plenum zwischen Landesvertretung und den betroffenen Fachministerien abgestimmt.

V. Vorschläge der Landesregierung zur Optimierung der Information des Landtages

Wie unter III. dargelegt, erfolgt die Information des Landtages durch die Landesregierung in Bundesratsangelegenheiten bereits in vielfältiger Form.

Soweit dies ausdrücklich gewünscht wird, kann der Landtag bzw. Europaausschuss zusätzlich in den Verteiler des bei der Landesregierung in Papierform eingehenden Materials einbezogen werden. Gegenüber einer Nutzung der über die Webseite des Bundesrates bestehenden Informationsmöglichkeiten ist eine Bearbeitung auf dieser Basis freilich mit nicht unerheblichen Zeiteinbußen verbunden. Eine unmittelbare Nutzung des Informationsangebots des Bundesrates böte dem Ausschuss die Möglichkeit, sich jeweils aktuell einen Überblick über die gerade aus landesparlamentarischer Sicht interessierenden, beim Bundesrat anhängigen Vorlagen und deren Beratungsverlauf zu verschaffen. Mit Ausnahme der vom Bundesrat als „vertraulich“ eingestuften Ausschussprotokolle können sämtliche Dokumente des Bundesrates auf dessen offen zugänglicher Webseite eingesehen werden. Auf der dort zur Verfügung stehenden Informationsbasis wäre es dem Ausschuss möglich, sich in jedem Stadium der Bundesratsberatungen mit gezielten Anfragen, die einzelne Vorgänge,

den jeweiligen Beratungsstand oder die inhaltliche Bewertung in Schleswig-Holstein - soweit eine solche bereits vorliegt - betreffen können, an die Landesregierung zu wenden. Die Information des Ausschusses durch den Bevollmächtigten beim Bund oder das zuständige Fachministerium könnte so im Sinne des Ausschusses sehr viel zielführender und interessengerechter erfolgen.

Eine regelmäßige schriftliche Information des Ausschusses durch den Bevollmächtigten über aus Sicht der Landesregierung wichtige Punkte einer bevorstehenden oder die zentralen Ergebnisse einer zurückliegenden Bundesratssitzung bleibt daneben denkbar und kann, soweit gewünscht, angeboten werden.

Wegen der frühzeitigen Unterrichtungspflichten der Fachressorts nach § 7 Abs. 1 PIG wird die Landesregierung im Hinblick auf die Frage, inwieweit eine Bundesratsinitiative von erheblicher landespolitischer Bedeutung für das Land Schleswig-Holstein ist, künftig eine strikt informationsfreundliche Auslegung zugrunde legen.

Ein flächendeckendes Informationssystem, wie es zwischen Landtag und Landesregierung zu den Frühwarndokumenten vereinbart worden ist, hält die Landesregierung im Hinblick auf das gesamte Bundesratsverfahren für nicht realisierbar.

Der Anteil der EU-Frühwarndokumente an der Gesamtzahl der Bundesratsvorlagen beträgt lediglich etwa 10-15 %. Wegen der inhaltlichen Bewertung einzelner Vorlagen durch die Landesregierung bzw. die einzelnen betroffenen Ressorts wird auf die unter IV. dargestellten Zeitabläufe verwiesen. Eine Bewertung aller Vorlagen unmittelbar nach deren Eingang, so wie das bei den Frühwarndokumenten gehandhabt wird, ist aufgrund der schieren Menge an Vorgängen (in manchen Bundesratssitzungen stehen über hundert zur Beratung an) nicht leistbar.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass, soweit Landtag oder Ausschuss beabsichtigen, sich mit eigenen Stellungnahmen in die Meinungsbildung der Landesregierung einzubringen, das unter IV. dargestellte, enge zeitliche Korsett der Bundesratsberatungen zu beachten ist. Regelmäßig wird eine Berücksichtigung eventueller Stellungnahmen also nur möglich sein, wenn sie in der sog. Koordinierungswoche bei der Landesregierung eingehen.