
STELLUNGNAHME

ZUM ENTWURF EINES GESETZES ZUR ÄNDERUNG DES GESETZES ÜBER DIE UNTERRICHTUNG DES LANDTAGS DURCH DIE LANDESREGIERUNG (PARLAMENTSINFORMATIONSGESETZ – PIG)
– LANDTAGSDRUCKSACHE 20/419

vorgelegt von Dr. Fiete Kalscheuer und Gunnar Nissen
zu Händen von Herrn Jan Kürschner

BROCK MÜLLER ZIEGENBEIN

Kiel, den 08.02.2023

I. Zusammenfassung.....	3
II. Verfassungs- und einfachrechtliche Ausgangslage.....	3
1. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der dem Gesetzentwurf zugrundeliegenden Praxis.....	4
2. Bisherige Rechtslage bzgl. der Informationspflicht über die Vorbereitung von Gesetzen.....	5
3. Mit dem Gesetzentwurf beabsichtigte Änderung der Rechtslage.....	6
III. Ungeeignetheit der derzeitigen Ausgestaltung des Gesetzentwurfs.....	6
1. Nichteinfügen des § 1 Abs. 1 Nr. 6 PIG-E in das Parlamentsinformationsrecht.....	6
a) Das schleswig-holsteinische Parlamentsinformationsrecht.....	6
aa) Art. 28 Abs. 1 SHVerf.....	7
bb) Parlamentsinformationsgesetz.....	7
b) § 1 Abs. 1 Nr. 6 PIG-E.....	8
aa) Wortlautargument.....	8
bb) Systemwidrigkeitsargument.....	9
cc) Überflüssigkeitsargument.....	9
dd) Kontraproduktivitätsargument.....	9
ee) Verfassungswidrigkeitsargument.....	10
ff) Zwischenergebnis.....	11
2. Naheliegende (letztlich allerdings ebenfalls verfassungsrechtlich bedenkliche) Alternative: Ergänzung des § 2 PIG.....	11
IV. Verfassungsrechtliche Bedenken.....	12
1. „Unterstützungsleistungen“ i.S.d. § 8 GeschO LReg.....	12
a) Vorbereitung <i>eigener</i> Gesetze der Landesregierung für das Gesetzgebungsverfahren.....	12
b) Materieller oder formeller Begriff der Vorbereitung von Gesetzen.....	13
aa) Materieller Begriff der Gesetzesvorbereitung.....	13
bb) Formeller Begriff der Gesetzesvorbereitung.....	15
c) Ergebnis.....	17
2. Die beiden weiteren Tatbestandsmerkmale.....	17
3. Zwischenergebnis.....	18
V. Mögliche (verfassungsrechtlich zulässige) Alternative: Ergänzung von § 10 PIG.....	18

I. Zusammenfassung

- Die Gesetzesvorlage wirft eine Reihe komplexer (vornehmlich verfassungs-)rechtlicher Fragen auf, deren erschöpfende Behandlung im Rahmen dieser Stellungnahme nicht möglich ist.
- Die dem Gesetzentwurf zugrundeliegende Praxis, dass eine materiell von der Landesregierung erarbeitete Gesetzesvorlage formell aus den Reihen insbesondere der regierungstragenden Landtagsfraktionen im Rahmen ihres Initiativrechts aus Art. 44 Abs. 1 SHVerf als eigene Vorlage in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht wird, dürfte verfassungsrechtlich zulässig sein.
- In seiner derzeitigen Ausgestaltung ist das Gesetz zur Änderung des PIG sowohl zur Erreichung des mit ihm verfolgten Ziels ungeeignet als auch verfassungswidrig. Eine naheliegende (indes ebenfalls verfassungsrechtliche bedenkliche) alternative Möglichkeit zur Einführung der gewünschten Informationspflicht wäre die Ergänzung des § 2 PIG.
- Es bestehen grundsätzliche verfassungsrechtliche Zweifel an der Umsetzbarkeit des vorliegenden Gesetzesvorhabens, da es sich bei der gewünschten Informationspflicht wohl nicht um eine zulässige einfachrechtliche Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Informationspflicht aus Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 SHVerf handelt.
- Eine mögliche Alternative zur Einführung einer neuen einfachgesetzlichen Informationspflicht wäre eine Ergänzung der Auslegungs- und Anwendungsvorschrift des § 10 PIG.

II. Verfassungs- und einfachrechtliche Ausgangslage

Der vorliegende Gesetzentwurf zielt auf eine Änderung des gegenwärtigen Parlamentsinformationsrechts in Schleswig-Holstein.

1. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der dem Gesetzentwurf zugrundeliegenden Praxis

Hintergrund des Gesetzentwurfes ist die in der Gewaltenverschränkung zwischen Parlamentsmehrheit und Regierung im parlamentarischen Regierungssystem Schleswig-Holsteins angelegte Möglichkeit, dass eine *materiell* von der Landesregierung erarbeitete Gesetzesvorlage *formell* aus den Reihen insbesondere der regierungstragenden Landtagsfraktionen im Rahmen ihres Initiativrechts aus Art. 44 Abs. 1 SHVerf als eigene Vorlage in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht wird.

Diese Praxis scheint zwar auf den ersten Blick nur schwer mit § 44 Abs. 1 SHVerf in Einklang zu bringen, dessen auf der Trennung von Exekutive und Legislative beruhende Unterscheidung zwischen dem Initiativrecht der Landesregierung und dem Initiativrecht der Abgeordneten des Landtages die Erwartung einer verfassungsorganschaflichen Identität von Initiant und Urheber der Gesetzesvorlage zugrunde liegt, sie dürfte aber verfassungsrechtlich zulässig sein. Woher die Abgeordneten Anregungen für eine Gesetzesinitiative empfangen und von wem sie sich bei deren Vorbereitung unterstützen lassen, bleibt ihrer eigenen Entscheidung überlassen. Ein an die Landtagsabgeordneten adressiertes Verbot, sich Gesetzentwürfe der Landesregierung zu eigen zu machen, ist der Landesverfassung nicht zu entnehmen. Insbesondere kann ein solches Verbot nicht aus den, der Ausübung des Initiativrechts des Landtages aus Art. 44 Abs. 1 SHVerf zeitlich vorgelagerten und ausschließlich an die Landesregierung adressierten Informationspflichten des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 SHVerf hergeleitet werden. Anders als auf Bundesebene ist das Vorgehen auch ohne Auswirkungen auf die Beteiligungsrechte anderer Verfassungsorgane im Gesetzgebungsverfahren selbst. Dementsprechend kommen die vor dem Hintergrund von Art. 76 Abs. 2 und 3 GG mit Blick auf die „unechten Bundestagsinitiativen“ („verkappte Regierungsvorlage“ und „verkappte Bundesratsvorlage“) auf Bundesebene formulierten verfassungsrechtlichen Bedenken in Schleswig-Holstein nicht zum Tragen.

Vgl. zur rechtswissenschaftlichen Erörterung der Zulässigkeit dieses Vorgehens auf Bundesebene v. Münch/Kunig/Bryde, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 76 Rn. 26 – 31; v. Mangoldt/Klein/Starck/Masing/Risse, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 76 Rn. 105 – 107; BeckOK GG/Dietlein, GG, 53. Ed. 15.11.2022, Art. 76 Rn. 29 – 32; Sachs/Mann, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 76 Rn. 24 – 26; Dürig/Herzog/Scholz/Kersten, GG, 98. EL März 2022, Art. 76 Rn. 113; Dreier/Brosius-Gersdorf, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 76 Rn. 58 – 60; Stern/Sodan/Möstl/Kau, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, § 43 Rn. 63 – 65; Elicker, JA 2005, 513 (515 f.).

Insofern dürften sich die Beteiligten mit der beschriebenen Praxis innerhalb des Rahmens der schleswig-Holsteinischen Landesverfassung bewegen.

Von der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der beschriebenen Praxis *muss* auch der vorliegende Gesetzentwurf ausgehen. Wäre das Einbringen eines von der Regierung erarbeiteten Gesetzentwurfes in das Gesetzgebungsverfahren durch einzelne oder mehrere Abgeordnete verfassungswidrig, würde sich die Frage einer auf diese Konstellation zugeschnittenen Informationspflicht der Landesregierung gegenüber dem Parlament nicht stellen.

Die mit der zu konstatierenden Verfassungsmäßigkeit nicht vollständig aufzulösende verfassungsrechtliche Ambivalenz dieses Vorgehens lässt sich begrifflich vielleicht dadurch fassen, dass man sagt, dass die Praxis, eine materiell von der Landesregierung erarbeitete Gesetzesvorlage formell aus den Reihen insbesondere der regierungstragenden Landtagsfraktionen im Rahmen ihres Initiativrechts aus Art. 44 Abs. 1 SHVerf als eigene Vorlage in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen, *zwar dem Geist, nicht aber dem Buchstaben der schleswig-Holsteinischen Landesverfassung widerspricht*.

2. Bisherige Rechtslage bzgl. der Informationspflicht über die Vorbereitung von Gesetzen

Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 SHVerf ist die Landesregierung verpflichtet, den Landtag frühzeitig und vollständig über „die Vorbereitung von Gesetzen“ zu informieren. Die nähere Ausgestaltung dieser Pflicht wird gemäß Art. 28 Abs. 3 SHVerf durch einfaches Gesetz geregelt.

Der einfache Gesetzgeber hat die verfassungsrechtliche Informationspflicht der Regierung gegenüber dem Parlament hinsichtlich der „Vorbereitung von Gesetzen“ aus Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 SHVerf bisher in § 1 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 i.V.m. § 2 PIG abschließend dahingehend konkretisiert, dass das fachlich zuständige Ministerium den Landtag über Gesetzentwürfe der Landesregierung unterrichtet, sobald sie den kommunalen Spitzenverbänden, sonstigen Verbänden, Organisationen oder Körperschaften nach Abschluss des Ressortanhörungsverfahrens zur Anhörung zugeleitet werden. Soweit ein Gesetzentwurf der Landesregierung – aus welchen Gründen auch immer – das Verfahrensstadium der Zuleitung an die kommunalen Spitzenverbände, sonstigen Verbände, Organisationen oder Körperschaften zur Anhörung nach Abschluss des Ressortanhörungsverfahrens nicht erreicht, besteht gegenwärtig keine einfachrechtlich hinreichend konkretisierte Informationspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag über die „Vorbereitung von Gesetzen“.

3. Mit dem Gesetzentwurf beabsichtigte Änderung der Rechtslage

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll, wie sich aus der Begründung ergibt, der Sache nach eine weitere, auf die oben beschriebene Praxis zugeschnittene einfachrechtliche Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Informationspflicht der Regierung gegenüber dem Parlament hinsichtlich der „Vorbereitung von Gesetzen“ aus Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 SHVerf in das PIG aufgenommen werden. Der Text des Gesetzentwurfs bedient sich hierzu des der Geschäftsordnung der Landesregierung Schleswig-Holstein (GeschO LReg) entnommenen Begriffs der Unterstützungsleistungen für die Beratung von Gesetzentwürfen im Landtag und in den Ausschüssen des Landtages. Die Verpflichtung der Landesregierung, den Landtag über Unterstützungsleistungen i.S.v. § 8 GeschO LReg zu informieren, soll dabei unter der zweifachen Voraussetzung bestehen, erstens, dass die Unterstützungsleistungen „auf Initiative der Landesregierung hin erfolgen“ und zweitens, dass durch die Unterstützungsleistungen auf Initiative der Landesregierung „Anhörungsverfahren im Rahmen der Kabinettsberatungen entfallen“.

III. Ungeeignetheit der derzeitigen Ausgestaltung des Gesetzentwurfs

In seiner derzeitigen Ausgestaltung erscheint der Gesetzentwurf zur Erreichung des mit ihm verfolgten Ziels nicht geeignet.

1. Nichteinfügen des § 1 Abs. 1 Nr. 6 PIG-E in das Parlamentsinformationsrecht

§ 1 Abs. 1 Nr. 6 Parlamentsinformationsgesetz-Entwurf (PIG-E) fügt sich nicht in das schleswig-holsteinische Parlamentsinformationsrecht ein.

a) Das schleswig-holsteinische Parlamentsinformationsrecht

Das schleswig-holsteinische Parlamentsinformationsrecht besteht im Kern aus Art. 28 SHVerf und dem auf Grundlage von Art. 28 Abs. 3 SHVerf erlassenen PIG.

aa) Art. 28 Abs. 1 SHVerf

Die schleswig-holsteinische Landesverfassung enthält in Art. 28 Abs. 1 eine abschließende Aufzählung der Informationspflichten der Landesregierung gegenüber dem Landtag. Sie differenziert diesbezüglich zwischen den unbedingten Informationspflichten des Art. 28 Abs. 1 **Satz 1** SHVerf und den bedingten Informationspflichten des Art. 28 Abs. 1 **Satz 2** SHVerf. Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 SHVerf ist die Landesregierung verpflichtet, den Landtag über bestimmte Angelegenheiten frühzeitig und vollständig zu unterrichten:

Die Landesregierung ist verpflichtet, den Landtag über die Vorbereitung von Gesetzen und Staatsverträgen sowie über Grundsatzfragen der Landesplanung, der Standortplanung und der Durchführung von Großvorhaben frühzeitig und vollständig zu unterrichten.

Für die in Satz 2 des Art. 28 Abs. 1 SHVerf aufgezählten Angelegenheiten gilt dies nur, „*soweit es um Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung geht*“:

Das Gleiche gilt für die Vorbereitung von Verwaltungsabkommen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften, für die Mitwirkung im Bundesrat und für die Zusammenarbeit mit dem Bund, den Ländern, anderen Staaten, zwischenstaatlichen Einrichtungen, insbesondere der Europäischen Union, sowie deren Organen, soweit es um Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung geht.

bb) Parlamentsinformationsgesetz

Die landesverfassungsrechtliche Differenzierung zwischen den unbedingten Informationspflichten des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 SHVerf und den bedingten Informationspflichten des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 SHVerf spiegelt sich im Parlamentsinformationsgesetz einfachrechtlich in der Gesetzessystematik der grundlegenden Regelung des § 1 PIG wider. Innerhalb dieses Paragraphen verläuft eine durch den Halbsatz „*und, soweit es sich um Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung handelt*“ gebildete (und damit auch optisch sichtbare) normative Trennlinie zwischen § 1 Abs. 1 Nr. 1 und 2 PIG auf der einen Seite sowie § 1 Abs. 1 Nr. 3 ff. PIG auf der anderen Seite. § 1 Abs. 1 **Nr. 1 und 2** PIG bilden die unbedingten Informationspflichten des Art. 28 Abs. 1 **Satz 1** SHVerf ab:

(1) Die Landesregierung unterrichtet den Landtag frühzeitig und vollständig über

1. die Vorbereitung von Gesetzen und Staatsverträgen,

2. Grundsatzfragen der Landesplanung, der Standortplanung und der Durchführung von Großvorhaben

, § 1 Abs. 1 Nr. 3 ff. bilden die bedingten Informationspflichten des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 SHVerf ab:

und, soweit es sich um Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung handelt, über

3. die Vorbereitung von Verwaltungsabkommen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften,

4. die Mitwirkung im Bundesrat und

5. die Zusammenarbeit mit dem Bund, den Ländern, anderen Staaten und zwischenstaatlichen Einrichtungen, insbesondere der Europäischen Union, sowie deren Organen.

Im Anschluss an die Aufzählung der Informationspflichten aus Art. 28 SHVerf im grundlegenden § 1 PIG werden die verschiedenen Informationspflichten in den nachfolgenden §§ 2 – 9 PIG jeweils im Einzelnen konkretisiert. Die Informationspflicht aus § 1 Abs. 1 Nr. 1 PIG bezüglich der Vorbereitung von Gesetzen etwa wird in § 2 PIG konkretisiert.

b) § 1 Abs. 1 Nr. 6 PIG-E

§ 1 Abs. 1 Nr. 6 PIG-E fügt sich gleich aus mehreren Gründen nicht in das in Art. 28 SHVerf und dem PIG normierte schleswig-holsteinische Parlamentsinformationsrecht ein.

aa) Wortlautargument

Bisher gibt die grundlegende Regelung des § 1 Abs. 1 PIG dem Wortlaut nach ausschließlich, aber auch vollumfänglich und insbesondere annähernd wortgleich den Inhalt des Art. 28 Abs. 1 SHVerf wieder. Art. 28 Abs. 1 SHVerf hat einen abschließenden Charakter. Der einfache Gesetzgeber hat keine Kompetenz, der Landesregierung durch einfaches Gesetz weitere Informationspflichten aufzuerlegen. Insofern stellt sich die Frage, inwieweit verfassungsrechtlich überhaupt Raum für Ergänzungen des Wortlautes des § 1 Abs. 1 PIG besteht.

Wird zur Erreichung des mit dem vorliegenden Entwurf verfolgten Ziels der Weg über eine Ergänzung des Wortlautes des grundlegenden § 1 Abs. 1 PIG über den Wortlaut des Art. 28 Abs. 1 SHVerf hinaus gewählt, drängt

sich bereits aus diesem Grund der Eindruck einer verfassungswidrigen einfachgesetzlichen Erweiterung der in der Landesverfassung abschließend normierten Informationspflichten der Landesregierung gegenüber dem Landtag jedenfalls geradezu auf.

bb) Systemwidrigkeitsargument

Sind Unterstützungsleistungen i.S.v. § 1 Abs. 1 Nr. 6 PIG-E, wie die Begründung des Gesetzentwurfes annimmt, dem Tatbestandsmerkmal „Vorbereitung von Gesetzen“ des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 SHVerf zu subsumieren sind, dann gehört die entsprechende Informationspflicht einfachgesetzlich innerhalb des § 1 Abs. 1 PIG systematisch vor den Halbsatz „*und, soweit es sich um Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung handelt*“, also vor § 1 Abs. 1 Nr. 3 ff. PIG. Insofern ist es systemwidrig, sie, wie der Gesetzentwurf vorsieht, nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 ff. PIG als Nr. 6 in die Liste der einfachgesetzlichen Normierung der bedingten Informationspflichten in § 1 Abs. 1 PIG aufzunehmen.

cc) Überflüssigkeitsargument

Sind Unterstützungsleistungen i.S.v. § 1 Abs. 1 Nr. 6 PIG-E, wie die Begründung des Gesetzentwurfes annimmt, dem Tatbestandsmerkmal „Vorbereitung von Gesetzen“ des Art. 28 Abs. 1 S. 1 SHVerf zu subsumieren, ist die entsprechende verfassungsrechtliche Informationspflicht einfachgesetzlich in der grundlegenden Vorschrift des § 1 Abs. 1 PIG bereits enthalten, denn § 1 Abs. 1 Nr. 1 PIG bestimmt schon jetzt, dass die Landesregierung den Landtag frühzeitig und vollständig über die „Vorbereitung von Gesetzen“ unterrichtet. Insoweit ist § 1 Abs. 1 Nr. 6 PIG-E innerhalb der grundlegenden Norm des § 1 Abs. 1 PIG überflüssig.

dd) Kontraproduktivitätsargument

Sind Unterstützungsleistungen i.S.v. § 1 Abs. 1 Nr. 6 PIG-E, wie die Begründung des Gesetzentwurfes annimmt, dem Tatbestandsmerkmal „Vorbereitung von Gesetzen“ des Art. 28 Abs. 1 S. 1 SHVerf zu subsumieren, wäre § 1 Abs. 1 Nr. 6 PIG-E sogar kontraproduktiv. Da § 1 Abs. 1 Nr. 6 PIG-E im Falle der

Vorbereitung von Gesetzen in Form von Unterstützungsleistungen im Sinne dieser Regelung nur eine bedingte Informationspflicht normiert, stünde er innerhalb des § 1 Abs. 1 PIG im Widerspruch zu § 1 Abs. 1 Nr. 1 PIG, der hinsichtlich der „Vorbereitung von Gesetzen“ uneingeschränkt eine unbedingte Informationspflicht vorsieht. § 1 Abs. 1 Nr. 6 PIG-E müsste als eine teilweise Einschränkung der unbedingten Informationspflicht des § 1 Abs. 1 Nr. 1 PIG gelesen werden und liefe damit der Intention seiner Urheber entgegen.

ee) Verfassungswidrigkeitsargument

Sind Unterstützungsleistungen i.S.v. § 1 Abs. 1 Nr. 6 PIG-E, wie die Begründung des Gesetzentwurfes annimmt, dem Tatbestandsmerkmal „Vorbereitung von Gesetzen“ des Art. 28 Abs. 1 S. 1 SHVerf zu subsumieren, wäre § 1 Abs. 1 Nr. 6 PIG-E im Ergebnis sogar verfassungswidrig. Da er eine Informationspflicht im Falle der Vorbereitung von Gesetzen in Form von Unterstützungsleistungen im Sinne dieser Regelung ausdrücklich nur für den Fall normiert, dass es um Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung geht, stünde er auch im Widerspruch zu Art. 28 Abs. 1 SHVerf, der hinsichtlich der „Vorbereitung von Gesetzen“ uneingeschränkt eine unbedingte Informationspflicht der Landesregierung normiert. Bei § 1 Abs. 1 Nr. 6 PIG-E würde es sich angesichts des klaren Wortlautes des Art. 28 Abs. 1 SHVerf, der die äußerste Grenze der Auslegung bildet, nicht mehr um eine einfachgesetzliche Konkretisierung, sondern um eine einfachgesetzliche Einschränkung der verfassungsrechtlichen Informationspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag für einen bestimmten Fall der „Vorbereitung von Gesetzen“ handeln. Eine solche Einschränkung dürfte verfassungsrechtlich unzulässig sein. Die Informationspflicht des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 SHVerf dient in besonderer Weise der parlamentarischen Opposition, deren Informationsdefizit gegenüber der Landesregierung aufgrund der fehlenden personellen Kontakte zur Landesregierung besonders ausgeprägt ist. Der Landtag kann die Landesregierung daher nicht mit einfacher Stimmenmehrheit durch einfaches Gesetz von einem Teil seiner verfassungsrechtlich verankerten Informationspflichten entbinden.

ff) Zwischenergebnis

§ 1 Abs. 1 Nr. 6 PIG-E fügt sich weder hinsichtlich des Wortlautes noch hinsichtlich der Systematik in das bestehende Parlamentsinformationsrecht ein. Die Norm wäre überflüssig, kontraproduktiv und verfassungswidrig.

2. Naheliegende (letztlich allerdings ebenfalls verfassungsrechtlich bedenkliche) Alternative: Ergänzung des § 2 PIG

Eine naheliegende, letztlich allerdings ebenfalls verfassungsrechtliche bedenkliche Alternative zur Einfügung des § 1 Abs. 1 Nr. 6 PIG-E wäre die Einfügung eines § 2 Satz 2 PIG.

Sind Unterstützungsleistungen i.S.v. § 1 Abs. 1 Nr. 6 PIG-E, wie die Begründung des Gesetzentwurfes annimmt, dem Tatbestandsmerkmal „Vorbereitung von Gesetzen“ zu subsumieren, dann bedarf es aufgrund von § 1 Abs. 1 Nr. 1 PIG im Hinblick auf das mit dem vorliegenden Gesetzentwurf verfolgte Ziel keiner Änderung des § 1 Abs. 1 PIG, sondern einer Ergänzung der §§ 2 ff. PIG, welche die verschiedenen Informationspflichten jeweils im Einzelnen konkretisieren. Naheliegend wäre es dann, § 2 PIG, der die in Nr. 1 des § 1 Abs. 1 PIG nochmals einfachgesetzlich normierte Informationspflicht der Landesregierung aus Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 SHVerf im Hinblick auf die Vorbereitung von Gesetzen konkretisiert, entsprechend zu ergänzen. Dieser hat bisher folgenden Wortlaut:

§ 2 Vorbereitung von Gesetzen

Das fachlich zuständige Ministerium unterrichtet den Landtag über Gesetzentwürfe der Landesregierung, sobald sie den kommunalen Spitzenverbänden, sonstigen Verbänden, Organisationen oder Körperschaften nach Abschluss des Ressortanhörungsverfahrens zur Anhörung zugeleitet werden.

Auf Grundlage des vorliegenden Textes des Gesetzentwurfes könnte ein Gesetzentwurf dann etwa wie folgt lauten:

„In § 2 PIG wird folgender Satz 2 eingefügt:

Die Landesregierung unterrichtet den Landtag auch über Unterstützungsleistungen für die Beratung von Gesetzentwürfen im Landtag und in den Ausschüssen des Landtages i.S.v. § 8 der Geschäftsordnung der Landesregierung, sofern diese auf Initiative der Landesregierung hin erfolgen und hierdurch Anhörungsverfahren im Rahmen der Kabinettsberatungen entfallen.“

Der bisherige und zukünftige § 2 Satz 1 PIG enthielte dann lediglich eine einfachgesetzlich konkretisierte Fallgruppe der „Vorbereitung von Gesetzen“ i.S.v. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 SHVerf und § 1 Abs. 1 Nr. 1 PIG. Der neu einzuführende § 2 Satz 2 PIG enthielte eine weitere einfachgesetzlich konkretisierte Fallgruppe der „Vorbereitung von Gesetzen“ i.S.v. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 SHVerf und § 1 Abs. 1 Nr. 1 PIG. Das entspräche dem mit der vorliegenden Gesetzesvorlage verfolgten gesetzgeberischen Ziel.

Voraussetzung einer solchen Regelung in Ergänzung von § 2 PIG ist allerdings, dass es sich bei der zweiten Fallgruppe tatsächlich um eine verfassungsrechtlich zulässige Konkretisierung der Informationspflicht der Landesregierung bezüglich der Vorbereitung von Gesetzen aus Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 SHVerf handelt und auch im Übrigen keine rechtlichen Bedenken gegen diese Konkretisierung bestehen.

IV. Verfassungsrechtliche Bedenken

Gegen die einfachrechtliche Einführung einer Informationspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag über „Unterstützungsleistungen für die Beratung von Gesetzentwürfen im Landtag i.S. § 8 der Geschäftsordnung der Landesregierung und in den Ausschüssen des Landtages, sofern diese auf Initiative der Landesregierung hin erfolgen und hierdurch Anhörungsverfahren im Rahmen der Kabinettsberatungen entfallen“ bestehen allerdings grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedenken.

1. „Unterstützungsleistungen“ i.S.d. § 8 GeschO LReg

Es erscheint bereits grundsätzlich zweifelhaft, ob es sich bei „Unterstützungsleistungen für die Beratung von Gesetzentwürfen im Landtag i.S. § 8 der Geschäftsordnung der Landesregierung und in den Ausschüssen des Landtages“, selbst wenn „diese auf Initiative der Landesregierung hin erfolgen und hierdurch Anhörungsverfahren im Rahmen der Kabinettsberatungen entfallen“ um eine „Vorbereitung von Gesetzen“ i.S.d. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 SHVerf handelt.

a) Vorbereitung eigener Gesetze der Landesregierung für das Gesetzgebungsverfahren

Mit der Vorbereitung von Gesetzen i.S.d. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 SHVerf ist trotz des insoweit offenen Wortlautes unstrittig die Vorbereitung *eigener Gesetze der Landesregierung* für das Gesetzgebungsverfahren gemeint. Unstrittig ist daher

auch, dass Unterstützungsleistungen für die Beratung von Gesetzentwürfen im Landtag und in den Ausschüssen des Landtages (§ 8 GeschO LReg) *grundsätzlich* keine Vorbereitung von Gesetzen i.S.d. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 SHVerf sind.

Hiervon geht auch die Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfes aus, wenn dort festgestellt wird, dass „[d]ie Leistung von Formulierungshilfen für Gesetzentwürfe [...] unverzichtbar für die rechtssichere Umsetzung der jeweiligen Regierungspolitik [ist]“ und jedenfalls dann keine Informationspflicht der Landesregierung auslöst, wenn „diese Formulierungshilfe für einen durch die regierungstragenden Fraktionen im Rahmen der Umsetzung ihres politischen Programms initiierten Gesetzentwurf erfolgt“, weil „hierdurch lediglich Einfluss auf die rechtliche Qualität und Durchführbarkeit der politischen Entscheidung der Regierungsfractionen genommen“ werde.

b) Materieller oder formeller Begriff der Vorbereitung von Gesetzen

Ob Unterstützungsleistungen i.S.v. § 8 GeschO LReg unter bestimmten Umständen ausnahmsweise eine Vorbereitung eigener Gesetze der Landesregierung i.S.d. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 SHVerf sein können, die eine entsprechende Informationspflicht der Landesregierung begründen, hängt davon ab, ob Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 SHVerf ein materieller oder ein formeller Begriff der Gesetzesvorbereitung zugrunde liegt.

aa) Materieller Begriff der Gesetzesvorbereitung

Liegt Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 SHVerf ein materieller Begriff der Gesetzesvorbereitung zugrunde, ist für die Beantwortung der Frage, ob das Tatbestandsmerkmal der Vorbereitung eines eigenen Gesetzes der Landesregierung i.S.d. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 SHVerf erfüllt ist, auf die materielle Urheberschaft abzustellen, also darauf an, wer das Gesetz materiell ausgearbeitet hat.

Dafür, dass Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 SHVerf ein materieller Begriff der Gesetzesvorbereitung zugrunde liegt, spricht der Sinn und Zweck der Regelung. Die Norm des Art. 28 SHVerf dient in ihrer Gesamtheit dazu, strukturelle Informationsasymmetrien zwischen Landesregierung und Landtag auszugleichen, um dem Landtag als direkt demokratisch legitimiertem Organ der politischen Willensbildung die notwendigen Informationen zu verschaffen, die ihn in die Lage versetzen, seine Kontroll-, Gesetzgebungs- und Mitwirkungsbefugnisse

effektiv ausüben zu können. Die spezifische Pflicht zur Unterrichtung über die Vorbereitung von Gesetzen nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 SHVerf soll dem Landtag ermöglichen, sich bereits im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens mit den jeweiligen Sachthemen zu befassen und ggf. eigene Initiativen zu entwickeln. Vor dem Hintergrund der Gewaltenverschränkung zwischen Regierung und regierungstragenden Fraktionen ist insbesondere die parlamentarische Opposition für die Ausübung ihrer parlamentarischen Rechte auf eine frühzeitige und vollständige Unterrichtung durch die Landesregierung angewiesen.

Vgl. VerfSH/*Hahn-Lorber*, Art. 28 Rn. 1 ff; Schlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform, LT-Drs. 12/180, S. 68; NdsStGH, Urteil vom 09.03.2021 – StGH 3/20, NVwZ-RR 2021, 601 (602) sowie zuletzt zu Informationspflichten der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag BVerfG, NVwZ 2023, 54 (56 ff).

Gerade die in der Gewaltenverschränkung zwischen Parlamentsmehrheit und Regierung angelegte Möglichkeit, dass eine materiell von der Landesregierung erarbeitete Gesetzesvorlage formell aus den Reihen insbesondere der regierungstragenden Landtagsfraktionen im Rahmen ihres Initiativrechts aus Art. 44 Abs. 1 SHVerf als eigene Vorlage in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht wird, spricht dafür, hinsichtlich der Informationspflicht des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 SHVerf eine materielle Sichtweise zugrunde zu legen. Der

„der Regierung in Gestalt des Behördenapparats zur Verfügung stehende Sachverstand, der sich bereits auf den Besitz und die weitere Generierung hinreichender Informationen für eine adäquate Problembestimmung bezieht und erst recht die genauere Problemanalyse und Problembestimmung für Lösungsansätze umfasst“

VerfSH/*Augsberg*, Art. 44 Rn. 23

, kommt schließlich gerade in der materiellen Erarbeitung des Gesetzentwurfs zum Tragen. Der im Gesetzentwurf materialisierte Informationsvorsprung der Landesregierung bleibt – jedenfalls und gerade gegenüber der parlamentarischen Opposition – auch dann im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens weiterhin wirksam, wenn das Gesetzesvorhaben von der Regierung selbst nicht in Richtung einer eigenen Gesetzesinitiative nach Art. 44 Abs. 1 Alt. 1 SHVerf weiterverfolgt wird, der Gesetzentwurf aber als Unterstützungsleistung i.S.v. § 8 GeschO LReg an regierungstragende Abgeordneten weitergeleitet wird, um von diesen zum Gegenstand einer eigenen Gesetzesinitiative nach Art. 44 Abs. 1 SHVerf gemacht zu werden. Erfolgt die entsprechende Unterstützungsleistung

auf Initiative der Landesregierung, handelt es sich jedenfalls bis einschließlich des Zeitpunktes der Vornahme der Unterstützungsleistung um die Vorbereitung eines *in materieller Hinsicht eigenen* Gesetzes der Landesregierung für das Gesetzgebungsverfahren.

Bei Zugrundelegung eines materiellen Begriffs der Vorbereitung von Gesetzen lässt sich eine Unterstützungsleistung i.S.v. § 8 GeschO LReg also ausnahmsweise unter bestimmten Voraussetzungen als Vorbereitung eines Gesetzes i.S.v. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 SHVerf verstehen.

bb) Formeller Begriff der Gesetzvorbereitung

Die systematische Auslegung des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 SHVerf spricht indes für eine formelle Sichtweise.

Die Informationspflicht des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 SHVerf korrespondiert mit dem Initiativrecht der Landesregierung aus Art. 44 Abs. 1 Alt. 1 SHVerf und muss im systematischen Zusammenhang mit dieser Vorschrift ausgelegt werden.

Die Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfes spricht mit Blick auf die Informationspflicht des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 SHVerf ausdrücklich von einer „aus dem Initiativrecht der Landesregierung resultierenden verfassungsrechtlichen Verpflichtung“ und führt aus: „Dem Initiativrecht der Landesregierung zur Gesetzgebung stehen gemäß Art. 28 Abs. 1 der Landesverfassung umfassende Informationspflichten gegenüber dem Landtag gegenüber, welche die Landesregierung verpflichten, das Parlament frühzeitig und vollständig über die Vorbereitung von Gesetzen zu informieren.“

Verfassungsrechtliche Regelungen zum Gesetzgebungsverfahren sind im Hinblick auf ihren Sinn und Zweck, wie das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf die entsprechenden Regelungen des Grundgesetzes betont,

„von strenger Förmlichkeit geprägt“

BVerfG, Urteil vom 15.01.2008 – 2 BvL 12/01, NVwZ 2008, 665 (667).

Folglich ist die Initiativberechtigung des Art. 76 Abs. 1 GG

„rein formal zu verstehen“

Dürig/Herzog/Scholz/Kersten, GG, 98. EL März 2022, Art. 76 Rn. 27 [Her-
vorhebung im Original].

Nichts anderes gilt für die Initiativberechtigung des Art. 44 Abs. 1 SHVerf. Der Begriff der Gesetzesinitiative der Landesregierung gemäß Art. 44 Abs. 1 Alt. 1 SHVerf bezieht sich nicht auf die materielle Urheberschaft des Gesetzes, sondern auf den *formellen Akt* des Einbringens in das Gesetzgebungsverfahren.

Dementsprechend steht auch die im Initiativrecht enthaltene Befugnis, einen bereits eingebrachten Gesetzentwurf wieder zurückzuziehen – als *actus contrarius* zum ursprünglichen Initiativakt – nicht dem materiellen Urheber des Gesetzes, sondern allein demjenigen zu, der den Gesetzentwurf selbst in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht hat.

In Art. 44 Abs. 1 SHVerf geht es also allein um

„die Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens durch die Einbringung eines Gesetzentwurfs. [...] wie ein solcher Gesetzentwurf selbst zustande kommt ist nicht erfasst, sondern wird von der Norm vorausgesetzt“

VerfSH/Augsberg, Art. 44, Rn. 13 f.

Aus dem systematischen Zusammenhang mit Art. 44 Abs. 1 SHVerf folgt, dass eigene Gesetze der Landesregierung i.S.d. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 SHVerf solche sind, die sie in Ausübung ihres eigenen Initiativrechts aus Art. 44 Abs. 1 SHVerf in eigener Verantwortung als eigene Vorlagen durch *eigenen formellen Akt* in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen beabsichtigt. Das bedeutet:

„Vorbereitung von Gesetzen meint die Vorbereitung von Gesetzesinitiativen der Landesregierung gemäß Art. 44 Abs. 1.“

VerfSH/Hahn-Lorber, Art. 28, Rn. 31.

Die Vorbereitung eines Gesetzes i.S.v. § 28 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 SHVerf endet mithin, wenn das entsprechende Gesetzesvorhaben von der Landesregierung – aus welchen Gründen auch immer – nicht in Richtung auf die Ausübung ihres eigenen Initiativrechts gemäß Art. 44 Abs. 1 Alt. 1 SHVerf weitergeführt wird. Wird ein Gesetzesvorhaben von der Regierung nicht in Richtung einer eigenen Gesetzesinitiative nach Art. 44 Abs. 1 Alt. 1 SHVerf weiterverfolgt, der Gesetzentwurf aber als Unterstützungsleistung i.S.v. § 8 GeschO LReg an

regierungstragende Abgeordneten weitergeleitet wird, um von diesen zum Gegenstand einer eigenen Gesetzesinitiative nach Art. 44 Abs. 1 Alt. 2 SHVerf gemacht zu werden, handelte es sich bei dieser Unterstützungsleistung um einen Beitrag zur Vorbereitung eines für die Landesregierung *in formeller Hinsicht fremden* Gesetzes für das Gesetzgebungsverfahren.

Bei Zugrundelegung eines formellen Begriffs der Vorbereitung von Gesetzen handelt es sich bei einer Unterstützungsleistung für die Beratung von Gesetzentwürfen im Landtag und in den Ausschüssen des Landtages (§ 8 GeschO LReg), selbst wenn diese auf Initiative der Landesregierung erfolgt und hierdurch Anhörungsverfahren im Rahmen der Kabinettsberatungen entfallen, nicht um die Vorbereitung eines Gesetzes i.S.v. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 SHVerf.

c) Ergebnis

Liegt der Informationspflicht der Landesregierung aus Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 SHVerf ein mit dem Initiativrecht der Landesregierung aus Art. 44 Abs. 1 Alt. 1 SHVerf korrespondierender formeller Begriff der Gesetzesvorbereitung zugrunde, handelt es sich bei einer einfachgesetzlich normierten Pflicht der Landesregierung, den Landtag über Unterstützungsleistungen für die Beratung von Gesetzentwürfen im Landtag und in den Ausschüssen des Landtages (§ 8 GeschO LReg) zu informieren, selbst wenn diese auf Initiative der Landesregierung erfolgen und hierdurch Anhörungsverfahren im Rahmen der Kabinettsberatungen entfallen, nicht um eine verfassungsrechtlich zulässige Konkretisierung des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 SHVerf. Eine entsprechende Änderung des PIG wäre verfassungswidrig.

2. Die beiden weiteren Tatbestandsmerkmale

Auch die beiden anderen Tatbestandsmerkmale sind verfassungsrechtlich jedenfalls nicht unproblematisch. In der Realität des politischen Prozesses dürfte es oftmals schwierig sein, nachzuweisen, von wem die Initiative für eine Unterstützungsleistung i.S.v. § 8 GeschO LReg ausgegangen ist, zumal eine Beschlussfassung des Kabinetts nach § 8 GeschO LReg Voraussetzung für alle Unterstützungsleistungen ist, die ihrem Inhalt nach über Beschlüsse der Landesregierung hinausgehen. Mit der Formulierung, „und hierdurch

Anhörungsverfahren im Rahmen der Kabinettsberatung entfallen“ wird zudem ein hypothetisches Alternativgeschehen zum negativen Tatbestandsmerkmal für das Bestehen einer Informationspflicht zwischen zwei Verfassungsorganen gemacht. Das ist eine im Staatsrecht mindestens ungewöhnliche gesetzliche Konstruktion, zumal der Eintritt oder Nichteintritt dieses Alternativgeschehens nicht, wie der Gesetzeswortlaut („hierdurch...entfallen“) suggeriert, davon abhängt, ob eine Unterstützungsleistung i.S.v. § 8 GeschO LReg auf Initiative der Landesregierung erfolgt, sondern von der – verfassungsrechtlich hiervon unabhängigen – souveränen Entscheidung der Landesregierung, ob sie ein von ihr begonnenes Gesetzesvorhaben in Richtung einer eigenen Gesetzesinitiative nach Art. 44 Abs. 1 Alt. 1 SHVerf fortführt oder nicht.

3. Zwischenergebnis

An der Verfassungsmäßigkeit einer einfachgesetzlichen Informationspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag bezüglich „Unterstützungsleistungen für die Beratung von Gesetzentwürfen im Landtag i.S. § 8 der Geschäftsordnung der Landesregierung und in den Ausschüssen des Landtages, sofern diese auf Initiative der Landesregierung hin erfolgen und hierdurch Anhörungsverfahren im Rahmen der Kabinettsberatungen entfallen“ bestehen erhebliche Zweifel.

V. Mögliche (verfassungsrechtlich zulässige) Alternative: Ergänzung von § 10 PIG

Sollten die weiteren Erörterungen des Gesetzgebungsvorhabens ergeben, dass verfassungsrechtlich keine Möglichkeit besteht, die gewünschte Informationspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag in das PIG aufzunehmen, wäre zu überlegen, ob eine Möglichkeit, dem gesetzgeberischen Ziel des vorliegenden Gesetzentwurfes zumindest näher zu kommen, in einer Ergänzung des § 10 PIG bestehen könnte.

§ 10 PIG regelt die Anwendungs- und Auslegungsgrundsätze für das PIG und geht bereits heute insoweit über die in § 28 SHVerf ausdrücklich normierten Informationspflichten hinaus, als er in § 10 Abs. 2 b) bestimmt, dass die Landesregierung bei der Auslegung und Anwendung des PIG im Geist interorganfreundlichen Verhaltens das Interesse des Landtages einbeziehen wird,

auch dann eine Information zu erhalten, wenn Gegenstände von erheblicher landespolitischer Bedeutung über die vereinbarten Fallgruppen hinaus Belange des Landtages wesentlich berühren.

Vorstellbar wäre auch eine Auslegungs- und Anwendungsnorm, die mit Blick auf die Vorbereitung von Gesetzen der Gewaltenschränkung im parlamentarischen Regierungssystem Rechnung trägt. Es steht jedenfalls außer Zweifel, dass ebenjenes Informationsdefizit, welches § 28 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 SHVerf „frühzeitig und vollständig“ auszugleichen sucht, zumindest und gerade bei der parlamentarischen Opposition auch dann besteht, wenn ein von der Landesregierung ausgearbeiteter Gesetzentwurf an regierungstragende Abgeordneten weitergeleitet wird, um von diesen im Einvernehmen mit der Landesregierung zum Gegenstand einer eigenen Gesetzesinitiative nach Art. 44 Abs. 1 SHVerf gemacht zu werden. Der Prozess der Vorbereitung des Gesetzes ist in diesem Fall zudem soweit fortgeschritten, dass der interne Willensbildungsprozess der Landesregierung im Hinblick darauf, dass der Gesetzentwurf auch tatsächlich zum Gesetz werden soll, abgeschlossen ist. Es sprechen daher gute Gründe dafür, dass die Landesregierung bei der Auslegung und Anwendung des PIG im Geiste interorganfreundlichen Verhaltens auch das Interesse des Landtages an einer Unterrichtung über einen entsprechenden Vorgang, zumindest wenn es um Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung geht, einzubeziehen haben sollte. Im Kontext der Auslegungs- und Anwendungsvorschrift des § 10 PIG begegnet eine materielle Sichtweise, anders als im Kontext einer die Unterrichtungspflicht des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 SHVerf konkretisierenden Vorschrift, auch keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Ein entsprechender Gesetzentwurf könnte etwa folgenden Inhalt haben:

„§ 10 Abs. 2 PIG wird wie folgt geändert:

1. In Buchstabe b) wird der Punkt am Ende des Satzes gestrichen und durch ein Komma ersetzt.

2. Es wird folgender neue Buchstabe c) angefügt:

„auch frühzeitig und vollständig über die Vorbereitung von Gesetzen der Landesregierung über Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung informiert zu werden, die nach Abschluss des Ressortanhörungsverfahrens zum Gegenstand einer Unterstützungsleistung für die Beratung von Gesetzentwürfen im Landtag sowie in den Ausschüssen des Landtages gemacht werden und von der Landesregierung in der Erwartung, dass diese von Abgeordneten des Landtages als eigene Initiative in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden, nicht selbst in Richtung einer Gesetzesinitiative weiterverfolgt werden.“

Eine Ergänzung des § 10 PIG in diesem Sinne wäre zwar weniger als eine Informations*p*flicht, aber doch mehr als das bloße Vertrauen in eine politische Kultur informationeller Kooperation zwischen Regierung(-smehrheit) und Opposition.