



Professor Dr. Edzard Schmidt-Jortzig

Juristisches Seminar der Universität Kiel · D-24098 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
- Innen- und Rechtsausschuss -
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70

24105 Kiel

Hausanschrift:

Leibnizstraße 6 · D-24118 Kiel

(0431) 880-3545, 895-0195

Telefax: (0431) 803471

e-mail: esjot@web.de



www.uni-kiel.de/oeffrecht/schmidt-jortzig

Kiel, den 03.02.2023

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/856

per Mail

Stellungnahme
zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Unterrichtung des
Landtags durch die Landesregierung (Parlamentsinformationsgesetz – PIG)
– LT-Drucks. 20/419 –

Bei allem Verständnis für das natürliche Anliegen einer parlamentarischen Opposition, der regierenden Mehrheit weitere Verfahrensfesseln anzulegen oder andererseits mögliche Verringerung ihrer Pflichten zu verbauen bzw. dabei jedenfalls nicht selber irgendwelche Nachteile zu erleiden, muss auch dieser Gesetzentwurf erst einmal unvoreingenommen auf seine Verfassungsmäßigkeit, systematische Stimmigkeit und inhaltliche Sinnhaftigkeit überprüft werden. Die einschlägige Beurteilung verlangt dabei zudem, nicht nur normative, sondern auch realitätsbewährte, wesensmäßige Maßstäbe anzulegen und mit einem gewissen Praxisverständnis zu bewerten.

I. Zunächst einmal ist die im Gesetzentwurf geforderte neue Nr. 6 in § 1 Abs. 1 PIG insoweit präziser zu fassen, als Subjekt des Relativsatzes („diese“) eben nicht – wie es sprachlich sonst nahe liegt – die von der Landesregierung gebotenen ‘Unterstützungsleistungen’ sein sollen, sondern die im Landtag eingebrachten ‘Gesetzentwürfe’. Ich schlage also vor, anstelle des „diese“ zu formulieren: **“ein entsprechender Gesetzentwurf... erfolgt“**.

Auf die systematisch eigentlich ebenso richtigere Kennzeichnung der „Gesetzentwürfe“ als „von Abgeordneten eingebrachte Gesetzentwürfe“ (weil es nach Art. 44 Abs. 1 LV ja auch andere, nämlich von der Landesregierung oder durch Volksinitiative eingebrachte Gesetzentwürfe gibt) könnte man – um der flüssigen Lesbarkeit willen – dagegen wohl verzichten, weil sich diese Qualifizierung doch hinreichend klar aus dem Sinn erschließt.

II. Mögliche Unterstützungsleistungen aus der Landesregierung für Gesetzesvorlagen, die von Abgeordneten (resp. Fraktionen) eingebracht werden, reichen von verbalen Ratschlägen über einzelne Formulierungshilfen bis zur Hingabe voll ausgearbeiteter Gesetzentwürfe. Davon sollen vorliegend indes nur diejenigen die gewünschte Unterrichtungspflicht auslösen, die „auf Initiative der Landesregierung erfolgen“. Dass insoweit überhaupt Stellen aus der Landesregierung bei parlamentarischen Gesetzentwürfen beteiligt sind und sich damit die verfassungsgrundsätzlich geforderte Funktionsteilung zwischen Legislative und Exekutive (resp. Gubernative) verwischt, wird von dem vorliegenden Gesetzentwurf praxiskonform nicht per se bekämpft, sondern nur verfahrensmäßig einzupflegen versucht. Tatsächlich mag die gubernale Einflussnahme zwar gewiss untypisch und womöglich auch ´nicht im Sinne der Verfassung` sein. Aber in der Praxis bildet sie eben eines der probaten Instrumente, um das Zusammenwirken von Parlamentsmehrheit und Regierung zu befestigen. Insoweit gelten eben selbst ministeriell voll ausgearbeitete Gesetzentwürfe, die dann ´aus der Mitte des Parlaments` eingebracht werden, zutreffenderweise nicht als verfassungswidrig¹. Solche Usancen verbieten zu wollen, ließe sich ja realiter auch gar nicht bewerkstelligen, weil einerseits das Freie Mandat (Art. 17 Abs. 1 LV) dem Abgeordneten die Inanspruchnahme aller zu Gebote stehenden legalen Erkenntnisquellen und Arbeitsunterstützungen gewährleistet und andererseits kaum verbotsfest nachgeprüft werden könnte, ob und/oder woher er denn konkrete Zuarbeiten für seine Gesetzesinitiative bezieht.

Da die Funktionenteilung im grundgesetzlichen Rechtsstaat nicht auf trennscharfe Verwirklichung angelegt ist, sondern ein System vielfältiger gegenseitiger Ausbalancierung, Kontrolle und Beschränkung darstellt, lässt sich gegen eine begrenzte Einwirkung der ´Zweiten Gewalt` (Exekutive/Gubernative) auf das eigene Gesetzesinitiativrecht der ´Ersten Gewalt` (Legislative) verfassungsrechtlich solange wenig einwenden, wie diese ausgewogen

¹ Dazu nur *Brüning* (2016), in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Rn. 148 ff. zu Art. 76; oder *Kersten* (2019), in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Rn. 113 zu Art. 76 GG; jeweils m. w. Nachw.

stattfindet. Und das ist hier schon deshalb gegeben, weil es – zwar seltener genutzt – eben auch das umgekehrte Verfahren gibt, dass nämlich ein in den Fraktionen geborener Gedanke aus strategischen Gründen besser über die Regierung zu einem Gesetzentwurf verdichtet und parlamentarisch eingebracht wird².

III. Die Verträglichkeit jener Funktionenverschränkung würde aber gewiss noch erhöht, wenn sie jeweils offen, d. h. transparent genutzt würde. Und genau das ist ja der Effekt des vorliegenden Gesetzentwurfs. Denn die geforderte Regierungsverpflichtung, „den Landtag frühzeitig und vollständig“ über bestimmte legislatorische Unterstützungsleistungen zu unterrichten, soll eben nur greifen, wenn letztere „auf Initiative der Landesregierung hin erfolgen“. Um die Pflichtenfolge auszulösen, muss der Eintritt der Bedingung also klar sein, gleichgültig, ob er einfach offenkundig ist oder förmlich von jemandem erklärt würde.

Auch als veritable Rechtsnorm, welche die gewünschte Unterrichtungspflichterweiterung ja – weil im Gesetz (PIG) und nicht nur in einer Geschäftsordnung (GeschO LReg) verankert – sein soll, wird von ihr potentielle, u. U. selbst gerichtliche Durchsetzbarkeit verlangt.

Solange nicht gesichert ist, wie diese Klarheit des Bedingungseintritts erreicht werden soll, wer die fragliche Initiativenherkunft angeben müsste und/oder wann sie als klar erscheinen könnte (ja, wann überhaupt eine unterrichtungspflichtige Unterstützungsleistung vorliegt), bleibt die gewünschte Vorschrift m. E. also unvollkommen. Sie stellt in dieser Form bloß eine unverbindliche Aufforderung dar, angewiesen allein auf freiwillige, freundliche Befolgung. Normtheoretisch wäre sie eher als „good behaviour-“ oder „best practice-“Regel denn als Rechtssatz einzuordnen (im Völkerrecht spräche man wohl von „Soft Law“).

gez. Schmidt-Jortzig

² Siehe *Schmidt-Jortzig*, Regierungskontrolle durch die Parlamentsmehrheit, in: Festschrift Rauschning (2001), S. 143 (149/50); oder *Schmidt-Jortzig / Schürmann* (1996), in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Rn. 210 bzw. 346 zu Art. 76.