

Ministerium für Inneres, Kommunales,
Wohnen und Sport | Postfach 71 25 | 24171 Kiel

Ministerin

Vorsitzender des
Innen- und Rechtsausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Abg. Jan Kürschner
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/906 (neu)

20. Februar 2023

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Unterrichtung des
Landtages durch die Landesregierung (Parlamentsinformationsgesetz – PIG)**

Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, FDP und SSW (LT-Drs. 20/419)

hier: Stellungnahme des Ministeriums für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

ich bedanke mich für die Gelegenheit, im Rahmen der vom Innen- und Rechtsausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtages vorzunehmenden Gesetzesberatung zu dem
„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Unterrichtung des
Landtages durch die Landesregierung (Parlamentsinformationsgesetz – PIG)“ –
Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, FDP und SSW (LT-Drs. 20/419) – Stellung
nehmen zu dürfen.

Das Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport unterstützt das
grundsätzliche Anliegen der Antragsteller, wie es im vorgelegten Gesetzentwurf formuliert
ist. Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf auf LT-Drs. 20/419 schlagen die Fraktionen von
SPD, FDP und SSW vor, den Katalogtatbestand des § 1 Abs. 1 PIG um eine weitere Ziffer
6 (im Folgenden: § 1 Abs. 1 Nr. 6 PIG-E) zu ergänzen:

„6. 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.“

Die Antragsteller begehren damit

- eine frühzeitige und umfassende Unterrichtung des Landtages
- auch über solche Gesetzesvorlagen zu ermöglichen, die nicht als „Gesetzentwürfe der Landesregierung“ nach Art. 44 Abs. 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LV) in den Landtag eingebracht werden und über welche der Landtag durch das federführende Ministerium nach der Ersten Kabinettsbefassung unterrichtet wird.

Allerdings erscheint der vorgelegte Gesetzentwurf **nicht vollständig geeignet**, um das gemeinsam geteilte Anliegen **auch wirklich zu erreichen**. Ich lege dem Ausschuss deshalb einen konkreten und alternativen Formulierungsvorschlag zur Änderung des Parlamentsinformationsgesetzes sowie der darauf beruhenden Folgeänderungen vor, den ich mit meiner Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf (LT-Drs. 20/419) verbinde, und stelle anheim, diesen Formulierungsvorschlag zur Grundlage der weiteren Ausschussberatung zu machen.

Den Formulierungsvorschlag zur Änderung des Parlamentsinformationsgesetzes und den darauf beruhenden Formulierungsvorschlag für die Änderung der zwischen der Landesregierung und den kommunalen Landesverbänden geschlossenen Beteiligungsvereinbarung habe ich mit den Geschäftsführenden Vorstandsmitgliedern des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages (SHGT), des Städteverbandes Schleswig-Holstein und des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages (SHLK) abgestimmt.

Meine Stellungnahme werde ich wie folgt gliedern: Zunächst werde ich zu der **verfassungsrechtlichen Grundlage** der Unterrichtspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag (Art. 28 LV) Stellung nehmen, soweit es die Vorbereitung von Gesetzen angeht, und der einfachgesetzlichen Ausgestaltung im Parlamentsinformationsgesetz (I.). Danach werde ich beschreiben, warum die Fertigung

von Formulierungshilfen für Parlamentsfraktionen verfassungsrechtlich – auch – eine **Regierungsaufgabe** ist (II.). Ihre Grenze findet die Unterrichtungspflicht der Landesregierung (III.1) in der **Gewaltenteilung** und im Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, was dazu führt, dass die Unterrichtungspflicht gegenüber dem gesamten (!) Landtag – d.h. gegenüber der regierungstragenden parlamentarischen Mehrheit und gegenüber der oppositionellen parlamentarischen Minderheit – **erst dann** einsetzt, **wenn** die Landesregierung über einen Gesetzentwurf Beschluss gefasst hat (**Erste Kabinettsbefassung**) und dieser anschließend im Rahmen der Verbändebeteiligung veröffentlicht wird (III.2). **Unberührt** von dieser verfassungsrechtlichen Unterrichtungspflicht gegenüber dem gesamten Landtag bleibt die aus dem **Verfassungsprinzip der parlamentarischen Demokratie** folgende Befugnis der einzelnen Ministerinnen und Minister, (nur) mit den Fraktionen der regierungstragenden parlamentarischen Mehrheit in einen **ständigen und steten Informationsaustausch** über Vorentwürfe von Gesetzesvorhaben zu treten, um eine Abstimmung und Vergewisserung über die Umsetzung des gemeinsam von Regierung und parlamentarischer Mehrheit verantworteten Sachprogramms zu gewährleisten (III.3). Ich nehme anschließend – nach einer Darstellung des Anliegens der Antragsteller (V.1) – eine **Bewertung** des Anliegens der Antragsteller vor (V.2), die zu einem **konkreten Formulierungsvorschlag (§ 1b PIG-E)** für eine funktionsgerechtere Regelung führt (V.3). Abschließend erläutere ich die besonders verbürgten **Anhörungsrechte der kommunalen Landesverbände** und der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und Berufsverbände, die an der Erarbeitung von Gesetzesvorhaben mitwirken, die einfachgesetzlich (aber im Gegensatz zur Unterrichtungspflicht gegenüber dem Landtag nicht verfassungsrechtlich) geregelt sind (V.), und schlage zusätzlich eine auf die Ergänzung des Parlamentsinformationsgesetzes (§ 1 b PIG-E) bezogene **Ergänzung der Beteiligungsvereinbarung** vor.

I. Verfassungsrechtliche Grundlage (Art. 28 LV) und einfachgesetzliche Ausgestaltung (Parlamentsinformationsgesetz)

Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LV) i.d.F. vom 2.12.2014 (GVOBl. Schl.-H. S. 344), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.4.2021 (GVOBl. Schl.-H. S. 438), ist die Landesregierung verpflichtet, den Landtag über die „Vorbereitung von Gesetzen“ frühzeitig und vollständig zu unterrichten. Das Nähere regelt nach Art. 28 Abs. 3 LV ein Gesetz. Dieses Gesetz ist das Gesetz über die Unterrichtung

des Landtags durch die Landesregierung (Parlamentsinformationsgesetz – PIG) vom 17.10.2006 (GVOBl. Schl.-H. S. 217), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.4.2018 (GVOBl. Schl.-H. S. 257)).

Gegenstand der Unterrichtungspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag ist, soweit es die „Vorbereitung von Gesetzen“ angeht, die Vorbereitung von Gesetzentwürfen **im Sinne des Art. 44 Abs. 1 LV** (*Hahn-Lorber* in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky (Hrsg.), Verf SH, 1. Aufl. 2021, Art. 28 Rn. 31). Die Verfassungsvorschrift des Art. 44 Abs. 1 LV, nach welcher die Gesetzentwürfe entweder von der Landesregierung oder von einzelnen oder mehreren Abgeordneten oder durch Initiativen aus dem Volk (in den Landtag) eingebracht werden, wiederum erfasst – soweit hier von Relevanz – entweder „Gesetzentwürfe der Landesregierung“, „Gesetzentwürfe von Fraktionen“ („mehreren Abgeordneten“) oder Gesetzentwürfe einzelner Abgeordneter. Die Unterrichtungspflicht der Landesregierung im Sinne des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 LV erstreckt sich dabei auf Entwürfe von Rechtsvorschriften, die **innerhalb des Geschäftsbereiches der Landesregierung** – d.h. in der Ministerialverwaltung oder in deren Auftrag – gefertigt werden und **hinsichtlich derer die finale Absicht besteht, sie durch die Landesregierung als „Gesetzentwürfe der Landesregierung“ nach Art. 44 Abs. 1 LV in den Landtag einzubringen**. Dies ergibt bereits die logische Gegenprobe: Würde die Landesregierung oder ein Ministerium über den in einer Fraktion gefertigten Gesetzentwurf (Fraktionsentwurf) verfügen, der noch nicht nach Art. 44 Abs. 1 LV in den Landtag eingebracht worden ist, so würde eine Pflicht zur Unterrichtung über den im Geschäftsbereich der Landesregierung verfügbaren Fraktionsentwurf gegenüber dem Landtag nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 LV – selbstverständlich – nicht ausgelöst. Von der Verfassungspflicht zur „frühzeitigen und vollständigen Unterrichtung“ des Landtages durch die Landesregierung im Sinne des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 LV sind daher **nur solche Entwürfe von Rechtsvorschriften erfasst**, über welche die Landesregierung den Beschluss fasst, die Entwürfe von Rechtsvorschriften **selbst als Initiatorin in den Landtag einbringen zu wollen** („Gesetzentwurf der Landesregierung“).

Nicht als „Gesetzentwürfe der Landesregierung“ im Sinne des Art. 44 Abs. 1 LV **erfasst sind** damit **Formulierungshilfen**, die zwar innerhalb der Ministerialverwaltung erarbeitet werden, deren Einbringung als Gesetzesvorlage aber anderen Einbringungsberechtigten (Fraktionen) nach Art. 44 Abs. 1 LV überlassen wird.

Dies kommt folgerichtig in der einfachgesetzlichen Ausgestaltung über die Informationspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag hinsichtlich der Vorbereitung von Gesetzen (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 LV) zum Ausdruck: So regeln die Vorschriften des § 1 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 2 PIG, dass die Landesregierung den Landtag frühzeitig und vollständig über die Vorbereitung von Gesetzen informiert und **dazu das fachlich zuständig 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. **Dieser Zeitpunkt** im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 2 PIG **ist** nach Ziff. 1.5 Satz 2 u. Ziff. 1.6 der Richtlinien über Gesetz- und Verordnungsentwürfe (bei diesen Richtlinien handelt es sich um einen aufgrund von § 28 Abs. 2 der Geschäftsordnung der Landesregierung Schleswig-Holstein - GeschO LReg - vom 19.8.2013 (GVOBl. Schl.-H. 358), letzte Änderung bekanntgemacht am 4.10.2022 (GVOBl. Schl.-H. S. 863), getroffenen Erlass des Innenministeriums v. 9.2.2015, zuletzt geändert am 28.6.2018)) **genau der Zeitpunkt im Anschluss an die Erste Kabinettsbefassung, in welcher die Landesregierung dem Gesetzentwurf zugestimmt hat.** Voraussetzung ist, dass es sich bei dem Gesetzentwurf um ein **politisch bedeutsames** Rechtsetzungsvorhaben handelt, das einer **Ersten und einer Zweiten Kabinettsbefassung** bedarf. Erforderlich für eine frühzeitige und vollständige Unterrichtung des Landtages durch die Landesregierung im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 2 PIG ist mithin, dass alle Mitglieder der Landesregierung dem Gesetzentwurf, der durch die federführende Ministerin oder den federführenden Minister nach regierungsinterner Abstimmung (§ 9 Abs. 2 bis 4 i.V.m. §§ 16, 17 GeschO LReg) zur Beschlussfassung in der Kabinettsitzung vorgelegt wird (§ 13 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 15 Abs. 1 u. Abs. 3 i.V.m. §§ 18, 19 GeschO LReg), zuvor zugestimmt haben (§ 23 GeschO LReg) mit der geschäftsordnungsrechtlichen Folge, dass dieser Kabinettsbeschluss über den „Gesetzentwurf der Landesregierung“ im Landtag und in der Öffentlichkeit einheitlich zu vertreten ist (§ 27 GeschO LReg). **Im Anschluss an die Erste Kabinettsbefassung** schließt sich das **Verbändebeteiligungsverfahren** an (§ 28 Abs. 2 GeschO LReg i.V.m. Ziff. 1.6 der Richtlinien über Gesetz- und Verordnungsentwürfe). Gesetzentwürfe, über welche die Landesregierung nach der Ersten Kabinettsbefassung Beschluss gefasst hat, sind nach ihrer Versendung im Rahmen des Beteiligungsverfahrens **nicht mehr als vertraulich** zu behandeln. Der Fortfall der Vertraulichkeit im Anschluss an die Erste

Kabinettsbefassung dient dem Ziel, die Entwürfe einer breit und offen angelegten fachlichen und politischen Diskussion zu unterziehen (§ 28 Abs. 2 GeschO LReg i.V.m. Ziff. 1.8 Satz 1 u. 2 der Richtlinien über Gesetz- und Verordnungsentwürfe). Dem Verbändebeteiligungsverfahren **folgt** dann die **Zweite Kabinettsbefassung** mit der **abschließenden Entscheidung der Landesregierung über die Einbringung des – ggf. aufgrund der Verbändebeteiligung überarbeiten – Gesetzentwurfes in den Landtag** (Art. 44 Abs. 1 LV i.V.m. § 13 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 9 Abs. 2 bis 4 i.V.m. §§ 15 Abs. 1 u. Abs. 3 i.V.m. §§ 16 bis 19 GeschO LReg).

Handelt es sich bei einem Gesetzentwurf der Landesregierung **nicht um ein politisch bedeutsames** Rechtsetzungsvorhaben, ist **nur eine einzige Kabinettsbefassung** zur Beschlussfassung über die – sofortige – Einbringung in den Landtag (Art. 44 Abs. 1 LV) vorgesehen, **sodass** eine **Verbändebeteiligung** im Anschluss an eine Erste Kabinettsbefassung und vor einer Zweiten (endgültigen) Kabinettsbefassung und **damit auch eine frühzeitige und vollständige Unterrichtung des Landtages** durch die Landesregierung nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 LV i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 2 PIG **entfällt** (denn der Gesetzentwurf der Landesregierung wird unmittelbar nach Abschluss der ministeriumsinternen Vorarbeiten und dem – einzigen – Kabinettsbeschluss in den Landtag eingebracht und das Parlament so zum frühestmöglichen Zeitpunkt durch die Gesetzesvorlage selbst informiert, nachdem die Landesregierung über den Gesetzentwurf – erstmals und zugleich zum einzigen Mal – Beschluss gefasst hat).

Bis zur Ersten (und bis zur Einzigen) **Kabinettsbefassung** ist ein Gesetzentwurf **vertraulich** zu behandeln. Den zuständigen Ministerien bleibt es unbenommen, bei nicht politisch bedeutsamen Rechtsetzungsvorhaben im Rahmen der Vorbereitung der Kabinettsvorlage vor der Einzigen Kabinettsbefassung – wie auch bei politisch bedeutsamen Rechtsetzungsvorhaben vor der Ersten Kabinettsbefassung – eine Verbändebeteiligung durchzuführen, die sich dann allerdings lediglich auf einen auf der Arbeitsebene der Ministerialverwaltung erstellten Referentenentwurf bezieht, der noch nicht von der Landesregierung beschlossen worden ist (zur notwendigen Verbändebeteiligung in bestimmten Fällen s. Ziff. III dieses Schreibens). Werden Entwürfe von politisch nicht bedeutsamen Rechtsetzungsvorhaben – wie auch von politisch bedeutsamen Rechtsetzungsvorhaben – mit Verbänden in einem Vorbereitungsstand erörtert, der Vertraulichkeit erfordert, ist hierauf in dem Beteiligungsschreiben ausdrücklich

hinzuweisen (vgl. dazu das sog. „vorgezogene Beteiligungsverfahren“ nach Ziff. 3 der „Vereinbarung über die Beteiligung der kommunalen Landesverbände beim Erlass von Rechtsvorschriften und allgemeinen Verwaltungsvorschriften zwischen der Landesregierung Schleswig-Holstein und dem Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag, dem Schleswig-Holsteinischen Landkreistag, dem Städtebund Schleswig-Holstein und dem Städtetag Schleswig-Holstein aufgrund von § 132 GO und § 71 KrO“, im Folgenden: Beteiligungsvereinbarung).

II. Formulierungshilfen für Fraktionen als Regierungsaufgabe

Die verfassungsrechtliche Befugnis, Gesetzentwürfe beim Schleswig-Holsteinischen Landtag einzubringen, steht – neben den Initiativen aus dem Volk (Art. 41 Abs. 1 LV) – der Landesregierung sowie einzelnen oder mehreren Abgeordneten und Fraktionen des Landtages gleichberechtigt nebeneinander zu (Art. 44 Abs. 1 LV i.V.m. §§ 23 Abs. 1, 32 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages (GOLT) vom 8.2.1991 (GVOBl. Schl.-H. S. 85), letzte Änderung bekanntgemacht am 31.8.2022 (GVOBl. Schl.-H. S. 802)). Sowohl der **Exekutiven (Landesregierung) als auch der Legislativen** (Abgeordnete oder Fraktionen des Landtages) steht damit das **Initiativrecht** zu (Augsberg in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky (Hrsg.), Verf SH, 1. Aufl. 2021, Art. 44 Rn. 18 ff.).

Alternativ zu dem Einbringen eines Gesetzentwurfes als förmlicher „**Gesetzentwurf der Landesregierung**“ kann die Landesregierung ermessensfehlerfrei entscheiden, das in der Ministerialverwaltung erarbeitete Material den Fraktionen des Schleswig-Holsteinischen Landtages zur Verfügung zu stellen, um auf diese Weise die Einbringung des Materials in Form eines Gesetzentwurfes zu ermöglichen (Art. 44 Abs. 1 LV). Bei diesen sog. „**verdeckten**“ oder „**verkappten Regierungsvorlagen**“ handelt es sich verfassungsrechtlich aber stets **um Gesetzentwürfe einer Fraktion oder mehrerer Fraktionen** (und eben nicht der Regierung), weil die Fraktion oder die Fraktionen, der bzw. denen das Material überstellt wird, autonom darüber entscheidet bzw. entscheiden, ob und ggf. mit welchem Inhalt und zu welchem Zeitpunkt sie das Material als ihren Gesetzentwurf (Fraktionsentwurf) einbringen will bzw. wollen. Änderungen gegenüber dem von Seiten der Regierung zur Verfügung gestellten Material sind dabei immer möglich (vgl. *Augsberg*, a.a.O., Art. 44 Rn. 24). Sofern das seitens der Regierung zur Verfügung

gestellte Material als Fraktionsentwurf ins parlamentarische Verfahren eingebracht wird, entfällt die – nur für Regierungsentwürfe geltende (§ 28 Abs. 2 GeschO LReg i.V.m. Ziff. 1.5.1 der Richtlinien über Gesetz- und Verordnungsentwürfe) – „selbstverpflichtete“ Vorab-Beteiligung von Verbänden an der Ausarbeitung des Entwurfes und die gesetzlich bestimmte Anhörung der kommunalen Landesverbände. Anstelle einer **beabsichtigten Verfahrensbeschleunigung** im Verlauf einer Wahlperiode kommen auch andere denkbare Motive für eine Überstellung von innerhalb der Ministerialverwaltung erarbeiteten Gesetzesmaterialien an Parlamentsfraktionen in Betracht, z.B. die **Erreichung breiter parlamentarischer Mehrheiten** (etwa durch interfraktionelle Gesetzentwürfe bei weltanschaulichen Problemen) oder die angestrebte baldige Inkraftsetzung eines Gesetzes noch vor sonst **drohender Diskontinuität** durch Ablauf einer Wahlperiode (vgl. von Beyme, Der Gesetzgeber, 1. Auflage 1997, S. 176).

Auf der Ebene des Bundes ist solch exekutives Handeln bereits Gegenstand verfassungsgerichtlicher Würdigung gewesen. Mit Beschluss vom 9.3.1971 – 2 BvR 326, 327, 341, 342, 343, 344, 345/69 – hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts festgestellt:

*„Am 21. November 1968 brachten, **einer Bitte der Bundesregierung entsprechend, die Fraktionen der damaligen Koalitionsparteien im Bundestag den Entwurf eines Gesetzes „über umsatzsteuerliche Maßnahmen zur außenwirtschaftlichen Absicherung“ ein. Am 28. November 1968 wurde das Absicherungsgesetz - nunmehr unter der Bezeichnung „Gesetz über Maßnahmen zur außenwirtschaftlichen Absicherung gemäß § 4 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ - in zweiter und dritter Lesung angenommen, am 29. November 1968 - unmittelbar nach abschließender Behandlung im Bundesrat - ausgefertigt und am 30. November 1968 verkündet. Es trat am 1. Dezember 1968 in Kraft und sollte am 31. März 1970 außer Kraft treten. (...) Das Absicherungsgesetz ist - worauf im Gutachten Lerche besonders hingewiesen wird - im Gesetzgebungsverfahren mit ungewöhnlicher Beschleunigung behandelt worden. **Verfassungsrechtliche Bedenken ergeben sich hieraus indessen nicht.**“** (BVerfGE 30, 250 (253, 254, 261) – Hervorhebungen durch Unterzeichner).*

Das **Bundesverfassungsgericht** hat mithin **keine Einwände** gegen die sog. „verdeckte“ bzw. „verkappte Regierungsvorlage“ erhoben. Das überwiegende **verfassungsrechtliche Schrifttum** hat eine solche Vorgehensweise **nicht kritisiert** (vgl. von Beyme, a.a.O., S. 176 f.; Dietlein in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Stand: 15.8.2022, Art. 76 Rn. 32; Kersten in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Stand: 86. Lfg. Januar 2019, Art. 76 Rn. 113; Masing/Risse in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG. Band 2, 7. Aufl. 2018, Art. 76 Rn. 105 ff.).

Auch die **fachgerichtliche Rechtsprechung** hat Formulierungshilfen der Regierung zugunsten von Parlamentsfraktionen **für verfassungsrechtlich zulässig erklärt** (OLG München, Beschl. v. 28.7.2021 – 7 AktG 4/21 –, juris Rn. 85; VG Berlin, Urt. vom 2.12.2021 – 2 K 45.19 –, juris Rn. 20). Dazu stellt das Verwaltungsgericht Berlin hinsichtlich der Aufgabenstellung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) ausdrücklich fest:

*„Das BMI hat durch die Erarbeitung der Formulierungshilfen eine **eigene, ihm obliegende Aufgabe** wahrgenommen. Die Gesetzesvorbereitende Unterstützung des Parlaments durch die Bundesministerien ist übliche Praxis. Denn der Deutsche Bundestag verfügt - abgesehen von den Arbeitsgruppen der Fraktionen und seinen Wissenschaftlichen Diensten - über keinen parlamentarischen Gesetzgebungsdienst. Die hieraus den Bundesministerien erwachsende Aufgabe ist staatsrechtlich anerkannt. Dies **gilt nicht nur für** die Vorbereitung einer Gesetzesvorlage der Bundesregierung und **die Vorbereitung zur Einbringung einer „verkappten Regierungsinitiative“ aus der Mitte des Bundestages**. Die Ministerialverwaltung erfüllt eine ihr obliegende Aufgabe auch dann, wenn Fraktionen - wie hier die damaligen Regierungsfaktionen - von sich aus Formulierungshilfen von Seiten des Bundesministeriums für eine mögliche Gesetzesinitiative aus der Mitte des Bundestages erbitten (vgl. Ossenbühl, HStR V, 2007, § 102 Rn. 12 ff., 25 f.; Brüning, Bonner Kommentar, 180. Akt. 2016, Art. 76 Rn. 127 f., 147 ff.; Masing/Risse, in: von Mangoldt/Klein/Stark, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 76 Rn. 48). Die Einordnung als Regierungsaufgabe verdeutlicht zudem § 56 Abs. 3 Satz 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien. Diese Bestimmung verlangt für die Mitwirkung der Angehörigen der Bundesministerien bei der sachlichen oder rechtsförmlichen Vorbereitung einer Gesetzesvorlage des*

Deutschen Bundestages eine Genehmigung des zuständigen Bundesministers. Das Genehmigungserfordernis setzt eine grundsätzliche Zuständigkeit der Bundesministerien voraus, auf Bitten von Fraktionen unterstützende Dienste zu erbringen, um eine Gesetzesinitiative aus der Mitte des Bundestages vorzubereiten.“ (VG Berlin, Urt. vom 2.12.2021 – 2 K 45.19 –, juris Rn. 20).

Die gleiche staatsrechtliche Anerkennung, welche auf der Ebene des Bundes zu einer den Ministerien zuwachsenden Aufgabe der Gesetzesvorbereitung führt (der fehlende parlamentarische Gesetzgebungsdienst), ist auch auf der Ebene des Landes zu verzeichnen. Allerdings fehlt es im Geschäftsordnungsrecht der Landesregierung – im Gegensatz zum deutlich detaillierter geregelten Geschäftsordnungsrecht der Bundesregierung – an einer vergleichbaren Regelung des § 56 Abs. 3 Satz 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO Bund): *„Die Angehörigen der Bundesministerien dürfen ohne Genehmigung der zuständigen Bundesministerin oder des zuständigen Bundesministers bei der sachlichen oder rechtsförmlichen Vorbereitung einer solchen Gesetzesvorlage nicht mitwirken.“*, wobei diese Vorschrift auf § 56 Abs. 1 GGO Bund bezogen ist: *„Bei Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Deutschen Bundestages hat das federführende Bundesministerium die Stellungnahme der Bundesregierung rechtzeitig herbeizuführen und sie gegenüber dem Deutschen Bundestag zu vertreten.“*. Bei der GGO Bund handelt es sich um ergänzendes Geschäftsordnungsrecht zur Geschäftsordnung der Bundesregierung, die gegenüber der GGO Bund höherrangig ist (Busse, GeschO BReg, 3. Aufl. 2018, Einl. Rn. 11). Demgegenüber handelt es sich bei der schleswig-holsteinischen GGO um eine „Vereinbarung mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften nach § 59 des Gesetzes über die Mitbestimmung der Personalräte (Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein - MBG Schl.-H.) über die Gemeinsame Geschäftsordnung für die Staatskanzlei und die Ministerien des Landes Schleswig-Holstein“ (Amtsbl. Schl.-H. 2022 S. 2). In dieser Vereinbarung, die Verfahrens-, Entscheidungs-, Steuerungs- und Aufsichtsprozesse normiert, ist keine § 56 Abs. 3 Satz 1 GGO Bund vergleichbare Regelung enthalten. Dies liegt zum einen daran, weil es einer § 56 Abs. 1 GGO Bund vergleichbaren geschäftsordnungsrechtlichen (Selbst-)Verpflichtung der Landesregierung ermangelt, zu jeder Gesetzesvorlage eines Abgeordneten oder mehrerer Abgeordneter (d.h. von Fraktionen) des Landtages eine Stellungnahme der Landesregierung herbeizuführen und sie gegenüber dem Landtag zu vertreten, auch wenn es der Praxis entspricht, dass die Landesregierung regelmäßig Stellung zu

Gesetzentwürfen der Fraktionen bezieht. Zum anderen ergibt sich das Erfordernis der Genehmigung für die Landesbediensteten, an der sachlichen oder rechtsförmlichen Vorbereitung von Gesetzentwürfen mitzuwirken, die durch Landtagsfraktionen anstelle der Landesregierung eingebracht werden sollen (Formulierungshilfen), unmittelbar aus der allgemeinen personalen Dienstaufsicht der Ministerinnen und Minister und der Ministerpräsidentin bzw. des Ministerpräsidenten gegenüber den ihrer Aufsicht unterstellten Landesbediensteten innerhalb ihres jeweiligen Geschäftsbereiches, wobei die Genehmigung regelmäßig in Form der über die jeweiligen Vorgesetzten vermittelten dienstlichen Anordnung erfolgt. Eine – wie auf der Ebene des Bundes – zusätzliche Normierung des Genehmigungserfordernisses im Geschäftsordnungsrecht der schleswig-holsteinischen Landesregierung ist nicht erfolgt.

Die **gesetzesvorbereitende Unterstützung des Landtages und seiner Fraktionen** ist in Schleswig-Holstein **Regierungsaufgabe**. Diese Regierungsaufgabe ist allerdings nicht von der verfassungsrechtlichen Unterrichtungspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 LV: „Vorbereitung von Gesetzen“) und auch nicht von der einfachgesetzlich ausgestalteten Unterrichtungspflicht der Landesregierung nach dem Parlamentsinformationsgesetz betreffend die Vorbereitung von Gesetzen (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 2 PIG: „nach der Ersten Kabinettsbefassung über den Gesetzentwurf der Landesregierung, zeitgleich mit Beginn des Verbändebeteiligungsverfahrens (Gesetzeswortlaut: „nach Abschluss des Ressortanhörungsverfahrens““)) erfasst.

III. Grenzen der Unterrichtungspflicht der Landesregierung durch das Gewaltenteilungsprinzip

Die Begrenzung des Umfanges der Unterrichtungspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 LV) ist durch die Verfassung selbst begründet (IV.1). Diese Unterrichtungspflicht, die im Landesverfassungsrecht begründet ist, wird begrenzt durch anderes Verfassungsrecht, nämlich durch den Grundsatz der Gewaltenteilung (IV.2). Neben der verfassungsrechtlichen Unterrichtungspflicht und neben dem Grundsatz der Gewaltenteilung besteht das Verfassungsprinzip der parlamentarischen Demokratie, das zu praktischen Konsequenzen führt (IV.3).

1. **Umfang der Unterrichtungspflicht: Beschränkt auf Gesetzentwürfe der Landesregierung**

Die Landesregierung ist nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 LV verpflichtet, den **gesamten Landtag** über die **Vorbereitung von Gesetzen** frühzeitig und vollständig zu unterrichten. Zweck dieser Verfassungsvorschrift ist es, das Prinzip der „**Staatsleitung zur gesamten Hand**“ zu verwirklichen (d.h. die vom gesamten Parlament und von der Regierung gemeinsam verantwortete Staatsführung: *Brinktrine* in Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. 2021, Art. 62 Rn. 28; *Hahn-Lorber*, a.a.O., Art. 28 Rn. 24; *Herzog* in Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 52. Lfg. Mai 2008, Art. 62 Rn. 58; *Hübner* in von Mutius/Wuttke/Hübner (Hrsg.), Verf SH, Kiel 1995, Art. 22 a.F. Rn. 3, alle sich beziehend auf *Friesenhahn*, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16 (1958), 9 (37 f.)).

Aus dem Wortlaut des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 LV lässt sich zwar nicht entnehmen, ob neben den Gesetzentwürfen der Landesregierung, welche die Landesregierung nach Beschlussfassung im Kabinett gemäß Art. 44 Abs. 1 LV in den Landtag einzubringen beabsichtigt, auch Formulierungshilfen erfasst sein sollen, die innerhalb der Ministerialverwaltung erstellt werden, aber von Ministerinnen oder Ministern an Fraktionen des Landtages überstellt werden, damit diese nach eigenem Ermessen entscheiden, ob sie aufgrund dieser Formulierungshilfen Fraktionsentwürfe gemäß Art. 44 Abs. 1 LV in den Landtag einbringen. Auch eine systematische Auslegung führt nicht weiter. Im Wege der **historischen Auslegung** der Verfassungsvorschrift anhand der Gesetzesmaterialien lässt sich aber folgendes ermitteln: Mit dem Gesetz zur Änderung der Landdessatzung für Schleswig-Holstein vom 13.6.1990 (GVObI. Schl.-H. 391) ist die damalige Verfassungsvorschrift des Art. 22 Abs. 1 Satz 1 LV (heute: Art. 28 Abs. 1 Satz 1 LV) eingeführt worden. In der in Bezug genommenen Begründung der Beschlussempfehlung des Sonderausschusses zur Beratung des Schlussberichts der Enquete-Kommission „Verfassungs- und Parlamentsreform“ vom 28.11.1989 (LT-Drs. 12/620) – in der Beschlussempfehlung war die Regelung noch in einem Artikel 24 vorgesehen – heißt es wörtlich:

„Artikel 24

Informationspflichten der Landesregierung gegenüber dem Landtag

(1) Die Landesregierung ist verpflichtet, den Landtag über die Vorbereitung von Gesetzen sowie über Grundsatzfragen der Landesplanung, der Standortplanung

und Durchführung von Großvorhaben frühzeitig und vollständig zu unterrichten. Das gleiche gilt für die Vorbereitung von Verordnungen und Verwaltungsvorschriften, für die Mitwirkung im Bundesrat sowie für die Zusammenarbeit mit dem Bund, den Ländern, anderen Staaten, der Europäischen Gemeinschaften und deren Organe. soweit es um Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung geht.

(2) Artikel 25 Abs. 3 gilt entsprechend.

(3) Das Nähere regelt ein Gesetz.

(einstimmig beschlossen)

Begründung:

Der Sonderausschuß empfiehlt. auf der Grundlage der Empfehlung der Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform die informationelle Beteiligung des Landtages in bestimmten Politikbereichen neu in der Verfassung zu verankern (s. hierzu im einzelnen den Bericht der EnqueteKommission Verfassungs- und Parlamentsreform Drucksache 12/180, Seite 66 bis 70).

Artikel 24 Landesverfassung ist mit dem Fragerecht der Abgeordneten und der Auskunfts- und Aktenvorlagepflicht der Regierung in Artikel 25 Landesverfassung im Zusammenhang zu sehen, unterscheidet sich jedoch hiervon in zweifacher Hinsicht: Zum einen wird die Landesregierung in Artikel 24 verpflichtet, von sich aus initiativ zu werden, ohne daß es eines Anstoßes durch einzelne Abgeordnete. durch Ausschüsse oder den Landtag bedarf, zum anderen ist die Informationspflicht der Landesregierung hier gegenständlich begrenzt.

Durch Artikel 24 Landesverfassung werden die Verantwortlichkeiten zwischen Landtag und Landesregierung nicht verwischt. Vielmehr soll durch die frühzeitige und vollständige Unterrichtung über bestimmte Gegenstände der Landtag in die Lage versetzt werden. seiner Gesetzgebungsaufgabe, seiner Kontrollaufgabe und seiner Aufgabe, öffentliche Angelegenheiten sachbezogen zu behandeln und hierzu Entschließungen zu fassen, nachzukommen (s. hierzu im einzelnen die Empfehlung zu Artikel 10 Abs. 1 Landesverfassung). Eingriffe in den Kernbereich exekutiver Tätigkeit und Verantwortung können darin nach Auffassung des Sonderausschusses nicht gesehen werden. Diesbezüglichen Bedenken der Landesregierung hat der Sonderausschuß in seiner Empfehlung zu Artikel 24 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 25 Abs. 3 Satz 1 Landesverfassung in

mehrfacher Hinsicht Rechnung getragen. **Zum einen kann die Landesregierung die Unterrichtung unter anderem ablehnen, „wenn die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Landesregierung beeinträchtigt werden.“** Zum anderen wird durch den unbestimmten Rechtsbegriff der „frühzeitigen“ Information deutlich, daß es nicht im Belieben der Landesregierung liegt, zu welchem Zeitpunkt sie den Landtag informiert. Schließlich wird sie in Artikel 24 Abs. 1 Satz 1 verpflichtet, lediglich über "Grundsatzfragen" der Landesplanung, der Standortplanung und der Durchführung von Großvorhaben zu unterrichten. In den Fällen des Artikels 24 Abs. 1 Satz 2 Landesverfassung ist sie zur Unterrichtung nur verpflichtet, „soweit es um Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung geht.“ Durch die Einschränkungen auf „Grundsatzfragen“ und auf „Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung“ wird deutlich, daß es sich nicht um die Information über jedes Detail der Regierungstätigkeit in diesen Bereichen handeln kann, sondern nur um politisch bedeutsame Vorgänge und Vorhaben.

Die Gegenstände, auf die sich die Informationsverpflichtung der Landesregierung bezieht, werden in Artikel 24 Abs. 1 Landesverfassung nicht detailliert aufgeführt, vielmehr werden Fallgruppen zusammengestellt. In der Zusammenstellung ist der Sonderausschuß der Empfehlung der Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform gefolgt (s. hierzu ausführlich den Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform Drucksache 12/180, Seite 68 bis 70). [...]

Ein genauer Zeitpunkt der Unterrichtung des Landtages wird nicht vorgesehen. Vielmehr beschränkt der Sonderausschuß seine Empfehlung auf den grundsätzlichen Anspruch auf „frühzeitige“ Unterrichtung. Die Kriterien, an denen der unbestimmte Rechtsbegriff „frühzeitig“ zu messen sein wird, müssen zum einen aus den möglichen Formen der Einwirkung des Landtages auf die Gegenstände innerhalb der Fallgruppen entwickelt werden. Sie reichen von der Entgegennahme der Unterrichtung ohne weiteres parlamentarisches Tätigwerden, über die Abgabe von Stellungnahmen ohne rechtliche Folgepflicht der Landesregierung (zu allen Gegenständen) **bis hin zur Vorbereitung parlamentarischer Gesetzesinitiativen (z.B. aufgrund von Unterrichtungen über die Vorbereitung von Gesetzen, Verordnungen oder Verwaltungsvorschriften)**. Zum anderen hat die Regierung zu

prüfen, zu welchem Zeitpunkt sie nach dem jeweiligen Stand der Vorbereitung eigener Vorhaben aus ihrer Sicht den Landtag zu informieren hat. Dies muß spätestens zu dem Zeitpunkt erfolgen, zu dem die Regierung mit einem Vorhaben an die Öffentlichkeit tritt. Schließlich ist zu berücksichtigen, daß der Landesregierung insbesondere bei der Mitwirkung im Bundesrat sowie bei der Zusammenarbeit mit dem Bund und den Europäischen Gemeinschaften häufig Fristen gesetzt sind, die eine Unterrichtung des Landtages mit dem Ziel der Befassung des Landtages vor einer Entscheidung unmöglich machen. In diesen Fällen hat die Regierung jedoch die verspätete Information dem Landtag gegenüber zu begründen. Kriterien für die unbestimmten Rechtsbegriffe „frühzeitige“ Unterrichtung in Absatz 1 Satz 1 und „Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung“ in Absatz 1 Satz 2 sind in der Praxis zu entwickeln und gegebenenfalls in dem in Artikel 24 Abs. 3 Landesverfassung angekündigten Gesetz zu regeln.

Wie bei den Informationsrechten des Landtages nach Artikel 25 Landesverfassung kann die Landesregierung die Unterrichtung des Landtages bei Vorliegen der in Artikel 25 Abs. 3 Satz 1 Landesverfassung genannten Voraussetzungen ablehnen. Für solche Fälle ist das dort vorgesehene Verfahren anzuwenden.“ (Amtl. Begr., Gesetzentwurf der SPD-Fraktion und des SSW, LT-Drs. 12/637 S. 25, unter Bezugnahme auf: Bericht und Beschlussempfehlung des Sonderausschusses zur Beratung des Schlussberichts der Enquete-Kommission „Verfassungs- und Parlamentsreform“ v. 28.11.1989, LT-Drs. 12/620 S. 62 ff., Hervorhebungen nicht im Original).

Und schon im Schlussbericht der Enquete-Kommission „Verfassungs- und Parlamentsreform“ vom 7.2.1989 (LT-Drs. 12/180 S. 68) heißt es wörtlich:

*„Der Landtag muß über Gesetzesvorhaben der Landesregierung **jedenfalls dann unterrichtet sein, wenn die Landesregierung mit solchen Vorhaben - etwa im Wege der Anhörung - in die Öffentlichkeit geht**; das gleiche gilt für Vorbereitungen zum Erlaß von Verordnungen. Von Bedeutung ist insoweit, daß die Abgeordneten von Bürgerinnen und Bürgern auf das, was möglicherweise in Zukunft auf sie zukommen wird, angesprochen werden und dann in der Lage sein müssen, inhaltlich zu antworten. Die Abgeordneten in diesem Zusammenhang auf*

die Möglichkeit zu verweisen, sich die entsprechenden Unterlagen selbst und gegebenenfalls von Dritten zu verschaffen, entspräche weder der Stellung des Abgeordneten noch der des Landtages. Eine rechtzeitige und vollständige Information über Gesetzesvorhaben versetzt den Landtag und seine Fraktionen überdies in die Lage, bereits im Vorfeld des eigentlichen Gesetzgebungsverfahrens die jeweiligen Sachthemen zu erörtern und gegebenenfalls selbst initiativ zu werden, wenn die Gefahr besteht, daß anderenfalls Fakten geschaffen werden oder Erwartungshaltungen entstehen, die parlamentarische Handlungszwänge zur Folge haben.“.

Aus den Gesetzesmaterialien ergibt sich folglich, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber mit der Einführung des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 LV (Art. 22 Abs. 1 Satz 1 LV a.F. bzw. Art. 24 LV in der Fassung des Sonderausschussberichts) eine Verpflichtung der Landesregierung zur Information des gesamten Landtages über ein Gesetzesvorhaben „der Landesregierung“ und damit **nur bezogen hat auf Gesetzentwürfe, die von der Landesregierung im Landtag eingebracht werden** (Art. 44 Abs. 1 LV), und zwar – jedenfalls – **ab dem Zeitpunkt, ab dem die Landesregierung mit einem von ihr verantworteten Vorhaben** (etwa im Wege der Anhörung) **in die Öffentlichkeit** geht (LT-Drs. 12/180 S. 68). Im Umkehrschluss haben der verfassungsändernde Gesetzgeber des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 LV (früher: Art. 22 Abs. 1 Satz 1 LV) und der Gesetzgeber des Parlamentsinformationsgesetzes (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 2 PIG) **keine Formulierungshilfen in den Anwendungsbereich der jeweiligen Verfassungs- und Gesetzesvorschriften über die Unterrichtung des Landtages durch die Landesregierung einbezogen**. Denn die Formulierungshilfe wird innerhalb der Ministerialverwaltung erarbeitet und ist zur Weitergabe an die Fraktionen des Landtages bestimmt, damit diese dann nach ihrem Ermessen darüber entscheiden, ob sie aus der Formulierungshilfe einen Fraktionsentwurf fertigen (oder nicht) und diesen der Öffentlichkeit vorstellen (oder nicht).

Der verfassungsändernde Gesetzgeber (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 LV) und der einfache Gesetzgeber (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 2 PIG) haben darüber hinaus **keinen früheren Zeitpunkt als den vorbezeichneten Zeitpunkt – nämlich den Ersten Kabinettsbefassung** – bestimmt. Damit haben sie **zugleich ausgeschlossen**, dass z.B. Entwürfe von Rechtsvorschriften, die innerhalb der Ministerialverwaltung erstellt werden

(Formulierungshilfen) und vor einer förmlichen Kabinettsbefassung durch eine Ministerin oder einen Minister an eine Fraktion zur weiteren Beratung überstellt werden (z.B. zur eigenverantwortlichen Einbringung in den Landtag), dem **Anwendungsbereich des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 LV** bzw. dem Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 2 PIG **unterfallen**. Vielmehr hat der einfache Gesetzgeber für „Gesetzentwürfe der Landesregierung“ in Ausführung des Gesetzesausgestaltungsauftrages des Art. 28 Abs. 3 LV im Parlamentsinformationsgesetz geregelt, dass der Zeitpunkt der Unterrichtung des Landtages der **Zeitpunkt nach der Ersten Kabinettsbefassung und der (ersten) zustimmenden Beschlussfassung durch die Landesregierung** ist – nach dieser Beschlussfassung wird der Gesetzentwurf der Landesregierung den kommunalen Landesverbänden, sonstigen Verbänden, Organisationen oder Körperschaften zur Anhörung zugeleitet (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 2 PIG; im Parlamentsinformationsgesetz werden die kommunalen Landesverbände als „kommunale Spitzenverbände“ bezeichnet, und die Gewerkschaften und Berufsverbände im Sinne des § 53 BeamtStG i.V.m. § 93 Abs. 3 LBG sind als „sonstige Verbände“ bzw. „Organisationen“ einzuordnen). Das „in die Öffentlichkeit gehen“ kann durch die Zuleitung von Unterlagen an einen Empfängerkreis im Rahmen des Verbändebeteiligungsverfahrens („Anhörung“) geschehen, aber auch durch Presseveröffentlichungen gegenüber der Allgemeinheit.

2. Grenzen der Unterrichtungspflicht: Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung

Weiterhin ist klar ersichtlich, dass die **Pflicht** der Landesregierung **zur Unterrichtung** des Landtages gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 1 LV **über die Vorbereitung von Gesetzen noch nicht einsetzt**, wenn die **Landesregierung noch keine (Zwischen-)Entscheidung** über das von ihr verfolgte Gesetzesvorhaben dergestalt getroffen hat, dass die Mitglieder der Landesregierung **in einer (ersten) Kabinettsbefassung** dem vorgelegten Gesetzentwurf nach gemeinsamer Beratung zugestimmt haben. Dies ist verfassungsrechtlich bedingt.

Die **parlamentarische Kontrolle** setzt grundsätzlich **erst dann** ein, **wenn** die Landesregierung ihren **internen Willensbildungsprozess (vorläufig) abgeschlossen** und eine **Entscheidung getroffen hat** (NdsStGH, Urt. vom 24.10.2014 – StGH 7/13 –, NordÖR 2015, 16 (21)). Insoweit wirkt der **Verweigerungsgrund der wesentlichen Beeinträchtigung der Eigenverantwortung und Funktionsfähigkeit der**

Landesregierung nach **Art. 28 Abs. 2 i.V.m. Art. 29 Abs. 3 Satz 1 LV** unmittelbar auf die Auslegung des Begriffes ein. Der laufende Prozess der Entscheidungsfindung, also die internen Absprachen und Diskussionen, ist der begleitenden parlamentarischen Kontrolle entzogen. Die Regierung muss die Möglichkeit haben, ihre politische Meinungsbildung intern abzuschließen. Sie darf nicht genötigt werden, zu Beginn eines politischen Prozesses „halbfertige Gedanken“ dem Parlament zu präsentieren, das dann die Aufgabe übernimmt, diese halbfertigen Gedanken zu vervollständigen (NdsStGH, Urt. vom 9.3.2021 – StGH 3/20 –, NVwZ-RR 2021, 601 (604)). Die Verantwortung der Landesregierung sowohl gegenüber dem Landtag (Art. 29 Abs. 3 Satz 1 LV) als auch gegenüber dem Volk setzt notwendigerweise einen **Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung** voraus, der einen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt. Dazu gehört zunächst die Willensbildung der Landesregierung selbst, sowohl hinsichtlich der vertraulichen Erörterungen im Kabinett – dies wird durch § 26 GeschO LReg ausdrücklich angeordnet (vgl. zur insoweit vergleichbaren Vorschrift des § 22 Abs. 3 der Geschäftsordnung der Bundesregierung (GeschO BReg) *Busse*, GeschO BReg, 3. Aufl. 2018, § 22 Rn. 4) – als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht (BVerfG, Beschl. vom 27.4.2021 – 2 BvE 4/15 –, NVwZ-RR 2021, 697 (700); BVerfG, Beschl. vom 7.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (138); BVerfG, Beschl. vom 13.6.2017 – 2 BvE 1/15 –, BVerfGE 146, 1 (42); BVerfG, Beschl. vom 13.10.2016 – 2 BvE 2/15 –, BVerfGE 143, 101 (137); BVerfG, Urt. vom 21.10.2014 – 2 BvE 5/11 –, BVerfGE 137, 185 (234); BVerfG, Beschl. vom 17.6.2009 – 2 BvE 3/07 –, BVerfGE 124, 78 (120); BVerfG, Beschl. vom 30.3.2004 – 2 BvK 1/01 –, BVerfGE 110, 199 (214, 222); BVerfG, Urt. vom 17.7.1984 – 2 BvE 11, 15/83 –, BVerfGE 67, 100 (139); *Riedinger* in *Becker/Brüning/Ewer/Schliesky* (Hrsg.), *Verf SH*, 1. Aufl. 2021, Art. 29 Rn. 28). Bei dem einer konkreten Beratung über einen Gesetzentwurf vorgelagerten Willensbildungsprozess der Landesregierung handelt es sich um einen von verschiedenen politischen sowie fachlichen Belangen, Erwägungen und Entwicklungen abhängigen Vorgang, der den Bereich der Landesregierung noch nicht verlässt und über den der Landtag von Verfassungs wegen grundsätzlich (noch) nicht zu informieren ist; dies folgt aus dem insoweit auch über Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG für die Landesverfassung verbindlichen (BVerfG, Beschl. vom 10.10.1972 – 2 BvL 51/69 –, BVerfGE 34, 52 (58); BVerfG, Beschl. vom 10.6.1953 – 1 BvF 1/53 –, BVerfGE 2, 307 (319); *Engels* in *Sachs* (Hrsg.), *GG*, 9.

Aufl. 2021, Art. 28 Rn. 17) und änderungsfesten **Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG, Art. 2 Abs. 3 LV)** als Grund und Grenze des Informationsanspruchs des Parlaments gegenüber der Regierung (BVerfG, Beschl. vom 7.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (139); BVerfG, Beschl. vom 13.10.2016 – 2 BvE 2/15 –, BVerfGE 143, 101 (137 f.); BVerfG, Urt. vom 21.10.2014 – 2 BvE 5/11 –, BVerfGE 137, 185 (234); BVerfG, Urt. vom 19.6.2012 – 2 BvE 4/11 –, BVerfGE 131, 152 (206); BVerfG, Beschl. vom 17.6.2009 – 2 BvE 3/07 –, BVerfGE 124, 78 (122); *Becker* in Becker/Brüning/Ewer/Schliesky (Hrsg.), *Verf SH*, 1. Aufl. 2021, Art. 2 Rn. 34 f.; *Caspar* in Caspar/Ewer/Nolte/Waack (Hrsg.), *Verf SH*, Kiel 2006, Art. 2 Rn. 16; *Mehde* in Epping/Hillgruber (Hrsg.), *GG*, Stand: 15.8.2021, Art. 45d Rn. 9; *Sommermann* in von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), *GG*, Band 2, 7. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 214 u. 219). Eine Pflicht der Landesregierung, parlamentarischen Informationswünschen zu entsprechen, besteht danach in der Regel nicht, wenn die Information zu einem Mitregieren Dritter bei Entscheidungen führen kann, die in der alleinigen Kompetenz der Regierung liegen. Diese Gefahr besteht bei Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen regelmäßig, **solange die Entscheidung noch nicht getroffen ist**. Die Kontrollkompetenz des Landtages erstreckt sich demnach grundsätzlich **nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge**; sie enthält nicht die Befugnis, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen (vgl. BVerfG, Beschl. vom 7.11.2017 – 2 BvE 2/11 –, BVerfGE 147, 50 (139); BVerfG, Beschl. vom 13.6.2017 – 2 BvE 1/15 –, BVerfGE 146, 1 (42); BVerfG, Beschl. vom 13.10.2016 – 2 BvE 2/15 –, BVerfGE 143, 101 (137)).

Solange die interne Willensbildung der Regierung nicht abgeschlossen ist, besteht auf der Grundlage des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 LV **kein Anspruch des Parlaments auf Unterrichtung** (BVerfG, Urt. vom 19.6.2012 – 2 BvE 4/11 –, BVerfGE 131, 152 (206)). Der Verfassungswortlaut bringt dies **durch Art. 28 Abs. 2 LV** klar zum Ausdruck: Diese Verfassungsvorschrift verweist ihrerseits – ebenso wie das Parlamentsinformationsgesetz in § 1 Abs. 2 PIG – auf Art. 29 Abs. 3 LV („*Die Landesregierung kann die Beantwortung von Fragen, die Erteilung von Auskünften oder die Vorlage von Akten ablehnen, 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. Die Entscheidung ist den Fragestellenden oder den*

Antragstellenden mitzuteilen. Auf deren Verlangen ist die Ablehnung vor dem Parlamentarischen Einigungsausschuss zu begründen. Soweit zwischen dem Parlamentarischen Einigungsausschuss und der Landesregierung keine Einigung erzielt wird, ist die Landesregierung verpflichtet, dem Informationsverlangen unverzüglich zu entsprechen, es sei denn, dass sie eine gegenteilige einstweilige Anordnung des Landesverfassungsgerichts erwirkt; bis zur Entscheidung über ihren Antrag besteht keine Antwort-, Auskunft- oder Vorlagepflicht.“). Diese Verweisung in **Art. 28 Abs. 2 LV** – ebenso wie in § 1 Abs. 2 PIG – ist **klarstellender Natur** und ergibt sich **bereits aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung** (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG, Art. 2 Abs. 3 LV) selbst, sodass die Landesregierung die Unterrichtung des Landtages unterlassen kann, wenn die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Landesregierung durch die Unterrichtung des Landtages im Zeitpunkt der Bekanntgabe der Information beeinträchtigt würde (BVerfG, Urt. vom 19.6.2012 – 2 BvE 4/11 –, BVerfGE 131, 152 (206); *Hahn-Lorber*, a.a.O., Art. 28 Rn. 28).

Wie Art. 28 LV und das schleswig-holsteinische Parlamentsinformationsgesetz normieren auch die **Parlamentsinformationsgesetze anderer Länder** der Bundesrepublik Deutschland die Befugnis der jeweiligen Landesregierung, die Unterrichtung des Landtages (noch) zu unterlassen, wenn der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung betroffen ist, z.B.:

- **Bayern:** Nach Art. 55 Nr. 3 Satz 1 BayVerf beschließt die Staatsregierung über alle dem Landtag zu unterbreitenden Vorlagen. Die Unterrichtung des Landtags durch die Staatsregierung bleibt einer Vereinbarung zwischen Landtag und Staatsregierung auf gesetzlicher Grundlage vorbehalten (Art. 55 Nr. 3 Satz 2 BayVerf). Diese gesetzliche Grundlage ist durch das „Gesetz über die Beteiligung des Landtags durch die Staatsregierung in Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Art. 70 Abs. 4 der Verfassung des Freistaates Bayern sowie in sonstigen Angelegenheiten gemäß Art. 55 Nr. 3 Satz 2 der Verfassung des Freistaates Bayern (Parlamentsbeteiligungsgesetz – BayPBG)“ v. 12.7.2016 (GVBl. S. 142) geschaffen worden (s. dazu *Lindner* in Lindner/Möstl/Wolff (Hrsg.) BayVerf, München 2009, Art. 55 Rn. 71). Nach Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 BayPBG unterrichtet die Staatsregierung den Landtag frühzeitig über Vorhaben der Landesgesetzgebung, und nach Art. 8 BayPBG darf die Staatsregierung nur von einer Unterrichtung

absehen, soweit diese den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung berührt oder gesetzliche Regelungen, geschützte Interessen Dritter oder überwiegende Belange des Geheimschutzes entgegenstehen.

- Bremen: Der Senat ist nach Art. 79 Abs. 1 BremVerf verpflichtet, die Bürgerschaft oder die zuständigen Ausschüsse oder Deputationen über die Vorbereitung von Gesetzen frühzeitig und vollständig zu unterrichten. Eine ausdrückliche Grenze der Informationspflicht des Senats ist im Bremischen Verfassungswortlaut nicht geregelt. Sie ergibt sich aber aus den allgemeinen Verfassungsprinzipien, aus denen u.a. der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung abgeleitet wird und der zu Einschränkungen der grundsätzlich bestehenden Informationspflicht der Landesregierung führen kann (vgl. NWVerfGH, Urt. vom 4.10.1993 – VerfGH 15/92 –, NVwZ 1994, 678 (680 f.); *Neumann*, BremVerf, Stuttgart 1996, Art. 79 Rn. 16).
- Thüringen: Nach Art. 67 Abs. 4 ThürVerf unterrichtet die Landesregierung den Landtag rechtzeitig u.a. insbesondere über Gesetzentwürfe der Landesregierung. Ausdrücklich nicht aufgenommen in den Wortlaut der Thüringer Verfassung – anders als in Art. 28 Abs. 2 i.V.m. Art. 29 Abs. 3 LV – ist eine ausdrückliche Befugnis der Thüringer Landesregierung, die Informationspflicht gegenüber dem Landtag berechtigt nicht zu erfüllen. Allerdings lässt sich aus dem Gewaltenteilungsprinzip und aus dem darauf ableitbaren Schutz des geheimen Initiativ- und Beratungsbereichs der Regierung („Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“) eine Befugnis der Regierung rechtfertigen, die an sich pflichtig zu erteilende Information nicht zu erteilen (*Linck* in: *Linck/Baldus/Lindner/Poppenhäger/Ruffert* (Hrsg.), ThürVerf, 1. Aufl. 2013, Art. 67 Rn. 66 f).

Den Befugnissen über den Kernbereichsschutz im Verfassungsrecht der Länder ist gemeinsam, dass die Landesregierung die Unterrichtung des Landesparlaments zu unterlassen befugt ist, wenn ein Vorgang – d.h. ein Rechtsetzungsvorhaben, das einen Gesetzentwurf der Landesregierung betrifft – noch nicht abgeschlossen ist, soweit die Beratungen innerhalb der Landesregierung noch nicht abgeschlossen sind. Aus der Verfassung selbst

„... folgt eine Verpflichtung der Verfassungsorgane und ihrer Gliederungen untereinander zur **gegenseitigen Rücksichtnahme**. Diese Pflicht fordert von allen Staatsorganen, dass sie **bei der Ausübung ihrer Befugnisse den Funktionsbereich respektieren**, den die **davon mitbetroffenen Staatsorgane in eigener Verantwortung wahrzunehmen** haben. Nur unter dieser Voraussetzung ist ein sinn- und planvolles Zusammenwirken mehrerer prinzipiell gleichgeordneter Staatsorgane im Interesse bestmöglicher Verwirklichung des Gemeinwohls zu erreichen. Dieser **Grundsatz beansprucht Geltung auch im Verhältnis zwischen der Regierung einerseits und dem Parlament** sowie seinen Abgeordneten **andererseits**; das schließt eine Begrenzung auch der parlamentarischen Befugnisse ein.“ (NWVerfGH, Urt. vom 4.10.1993 – VerfGH 15/92 –, NVwZ 1994, 678 (680 f.), Hervorhebungen nicht im Original).

Bei der Erfüllung ihrer Verpflichtung zur Unterrichtung des Landtages wie auch bei der Wahrung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung muss die Landesregierung auch die berechtigten Belange Dritter wahren, die durch die einfachen Gesetze besonders geschützt sind, insbesondere die Beteiligungsrechte der kommunalen Landesverbände und der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und der Berufsverbände im Rahmen der Vorbereitung der Landesgesetzgebung.

Würde eine Formulierungshilfe im Anschluss an einen Kabinettsbeschluss der Landesregierung bestimmungsgemäß an ein anderes Verfassungsorgan – den Landtag oder auch nur an einzelne Fraktionen des Landtages – übermittelt, so fiel diese Formulierungshilfe nicht mehr in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung (BVerwG, Urt. vom 30.3.2017 – 7 C 19/15 –, NVwZ 2017, 1621 (1624)). Mit der Vornahme der Übermittlungshandlung wird der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung verlassen.

3. Parallele Befugnis der Regierungsmitglieder zum ständigen Informationsaustausch nur mit regierungstragenden Fraktionen (Art. 16 Abs. 1 Satz 2 LV i.V.m. Art. 33 Abs. 2 Satz 1 u. Abs. 3 u. Abs. 4 LV)

Von der verfassungsrechtlichen Verpflichtung nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 LV zur Unterrichtung des Landtages durch die Landesregierung über die Vorbereitung von

Gesetzen – d.h. über „Gesetzentwürfe der Landesregierung“ im Sinne des Art. 44 Abs. 1 LV – **unberührt bleibt** das parallel geltende **verfassungsrechtliche Strukturprinzip der parlamentarischen Demokratie** in der schleswig-holsteinischen Landesverfassung mit der Wahl der Ministerpräsidentin bzw. des Ministerpräsidenten durch die Mehrheit der Mitglieder des Landtages (Art. 16 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 33 Abs. 2 Satz 1 u. Abs. 3 u. Abs. 4 LV; *Brüning* in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky (Hrsg.), *Verf SH*, 1. Aufl. 2021, Art. 16 Rn. 11). Grundprinzip der parlamentarischen Demokratie ist, dass das Parlament in **zwei politische Kraftzentren** aufzuteilen ist: In das Kraftzentrum der **parlamentarischen Mehrheit**, welche die Ministerpräsidentin bzw. den **Ministerpräsidenten wählt und** das von ihr bzw. ihm verantwortete **Sachprogramm (und damit die Regierung) trägt**. Dazu bestimmt sie bzw. er die Richtlinien der Regierungspolitik und trägt dafür die Verantwortung (Art. 36 Abs. 1 Satz 1 LV), also für die politischen Grund- und Leitentscheidungen, die den Rahmen für die Arbeit der Landesregierung bilden und alle Landesministerinnen und Landesminister bei der Leitung ihres Ressorts binden (Art. 36 Abs. 2 LV; § 1 GeschO LReg; vgl. *Kersten*, *Parlamentarismus und Populismus*, *JuS* 2018, 929 (930)). Und in das **Kraftzentrum der parlamentarischen Minderheit**, welche die Rolle der **Opposition** wahrnimmt; im schleswig-holsteinischen Verfassungsrecht wird dem Dualismus „Regierungsmehrheit-Oppositionsminderheit“ (BVerfG, Urt. vom 30.6.2009 – 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1269/08, 182/09 –, BVerfGE 123, 267 (359)) durch die ausdrückliche Erwähnung der Opposition im Verfassungswortlaut (Art. 18 LV) in besonderer Weise Rechnung getragen (vgl. auch BVerfG, Urt. vom 17.8.1956 – 1 BvB 2/51 –, BVerfGE 5, 85 (224)).

Die Mitteilung von Informationen, darunter u.a. die Überstellung von Vorarbeiten zu Gesetzesvorlagen aus der Ministerialverwaltung durch eine Ministerin oder einen Minister oder durch eine sie oder ihn vertretende Staatssekretärin oder durch eine sie oder ihn vertretenden Staatssekretär oder durch eine andere oder durch einen anderen zu diesem Zwecke besonders beauftragte Landesbedienstete oder Landesbediensteten (z.B. aus einem Ministerbüro), an eine regierungstragende (Mehrheits-)Fraktion oder an regierungstragende (Mehrheits-)Fraktionen zu einem Zeitpunkt, zu welchem die Landesregierung noch keine (Zwischen-)Entscheidung über einen Gesetzentwurf in Form einer Ersten Kabinettsbefassung gefasst hat – sodass deshalb noch nicht die Unterrichtungspflicht gegenüber dem Landtag nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 LV i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 2 PIG ausgelöst ist –, ist **Ausdruck der steten Abstimmung über**

das gemeinsam verantwortete Sachprogramm, z.B. hinsichtlich der durch die regierungstragenden Fraktionen im Landtag künftig zu beratenden und zu beschließenden Gesetzesvorhaben. Angesichts der verfassungsrechtlichen Konstruktion, dass in der parlamentarischen Demokratie die Mehrheitsfraktionen die Regierung stützen und deren Bildung überhaupt erst ermöglichen, ist diese stete Abstimmung und der ständige Informationsaustausch in mündlicher, schriftlicher und elektronischer Form **mit dem verfassungsrechtlichen Prinzip der parlamentarischen Demokratie** (Art. 16 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 33 Abs. 2 Satz 1 u. Abs. 3 u. Abs. 4 LV) **untrennbar verbunden**. Entscheidet sich z.B. eine Ministerin oder ein Minister, einen innerhalb des von ihr oder ihm geleiteten Ministeriums erstellten Entwurfes von Rechtsvorschriften in einem bestimmten Bearbeitungsstand (Referentenentwurf) nicht in die Abstimmung zwischen den mit dem Gegenstand des Rechtsetzungsvorhabens befassten Ressorts zu geben (§ 16 GeschO LReg) und anschließend eine Erste Beschlussfassung der Landesregierung über eine entsprechende Kabinettsvorlage nebst Gesetzentwurf vorzubereiten (§ 13 Abs.1 Nr. 1 GeschO LReg), an welche sich dann das Verbändebeteiligungsverfahren anschliesse (§ 28 Abs. 2 GeschO LReg i.V.m. Ziff. 1.5 Satz 2, 1.6 der Richtlinien über Gesetz- und Verordnungsentwürfe), sondern diesen innerhalb der Landesregierung „unabgestimmten“ Referentenentwurf unmittelbar an die regierungstragende (Mehrheits-)Fraktion oder die regierungstragenden (Mehrheits-)Fraktionen zu überstellen, so handelt diese Ministerin oder dieser Minister im Rahmen des ihr oder ihm verfassungsrechtlich zustehenden Ermessens, soweit dieses Vorgehen sich innerhalb der von der Ministerpräsidentin bzw. dem Ministerpräsidenten vorgegebenen Richtlinien der Regierungspolitik (Art. 36 Abs. 1 Satz 1 LV) bewegt. Anders als bei einem durch die Landesregierung eingebrachten Gesetzentwurf würde die regierungstragende (Mehrheits-)Fraktion oder würden die regierungstragenden (Mehrheits-)Fraktionen bei der Entscheidung über die Einbringung des Entwurfes in den Landtag (Art. 44 Abs. 1 LV) einen Prozess der sachlichen Abstimmung über den Inhalt der Gesetzesvorlage vollziehen, den es zuvor noch nicht gegeben hat (denn ein diesbezüglicher Abstimmungsvorgang oder gar mehrere diesbezügliche Abstimmungsvorgänge („Kabinettsbefassung(en)“) innerhalb der von den regierungstragenden (Mehrheits-)Fraktion(en) getragenen Landesregierung haben nicht stattgefunden). Eine Unterrichtungspflicht der einzelnen Mitglieder der Landesregierung gegenüber dem Landtag über das „Zurverfügungstellen“ von „unabgestimmten“ Entwürfen von Rechtsvorschriften besteht daher auch nicht.

Diese Befugnis der einzelnen Mitglieder der Landesregierung (Art. 33 Abs. 1 Satz 2 LV) zur Führung dieses Informationsaustausches mit Mitgliedern nur der regierungstragenden (Mehrheits-)Fraktionen(en) über **Vorarbeiten von Gesetzentwürfen bereits vor einer Kabinettsentscheidung** steht **gleichrangig** neben der Unterrichtungspflicht der Landesregierung gegenüber dem gesamten Landtag **nach der Beschlussfassung der Landesregierung in der Ersten Kabinettsbefassung** über einen Gesetzentwurf (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 LV i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 2 PIG).

IV. Zum vorgelegten Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, FDP und SSW (LT-Drs. 20/419)

1. Anliegen der Antragsteller

Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf auf LT-Drs. 20/419 schlagen die Fraktionen von SPD, FDP und SSW vor, den Katalogtatbestand des § 1 Abs. 1 PIG um eine weitere Ziffer 6 (im Folgenden: § 1 Abs. 1 Nr. 6 PIG-E) zu ergänzen:

„6. 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.“

Der Gesetzesantrag wird zusammengefasst so begründet: Die *„... Leistung von Formulierungshilfen für Gesetzentwürfe, welche die Landesregierung für Fraktionen des Landtages i.S. § 8 der Geschäftsordnung der Landesregierung erbringt...“* sei *„... einerseits unverzichtbar für die rechtssichere Umsetzung der jeweiligen Regierungspolitik.“* Zugleich stelle die Leistung von Formulierungshilfen *„... im Rahmen der Gewaltenteilung zugleich einen Grenzbereich dar, in dem die Exekutive maßgeblichen Einfluss auf Entscheidungen der Legislative außerhalb des dafür von der Landesverfassung in Art. 44 Absatz 1 vorgesehenen Initiativrechtes der Landesregierung ausüben kann.“* Stelle die Landesregierung den regierungstragenden Fraktionen Formulierungshilfen zur Verfügung, so führe dies *„... neben einer Intransparenz der politischen Verantwortung auch dazu, dass hier die aus dem Initiativrecht der Landesregierung resultierenden*

verfassungsrechtlichen Verpflichtungen umgangen werden.“. Dem Initiativrecht der Landesregierung zur Gesetzgebung stünde die Pflicht, den gesamten Landtag nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 LV zu unterrichten, gegenüber. Auch führe „... die Landesregierung im Rahmen der Kabinettsbefassung mit Gesetzentwürfen vor deren Zuleitung an den Landtag verpflichtende Anhörungsverfahren durch, mit denen sichergestellt werden soll, dass der Gesetzentwurf auch in fachlicher Hinsicht eine beratungsfähige Vorlage für die Beratungen des Parlamentes darstellt.“. Es seien jedoch „... Situationen vorstellbar, in denen es wegen besonderer Eilbedürftigkeit notwendig erscheint, das zeitlich aufwendige Kabinettsverfahren der Landesregierung dadurch abzukürzen, dass nicht sie, sondern die regierungstragenden Fraktionen die Vorlage als eigenen Entwurf in den Landtag einbringen.“. Dabei dürfe allerdings nach Auffassung der antragstellenden Fraktionen eine bestehende Verpflichtung, „... den Landtag i.S. Art. 28 Absatz 1 der Landesverfassung frühzeitig und umfassend über die Vorbereitung dieser Gesetzesinitiative ...“ zu unterrichten, nicht beseitigt werden. Um dies zu gewährleisten, solle das Parlamentsinformationsgesetz in § 1 Abs. 1 Nr. 6 PIG-E ergänzt werden.

2. Bewertung durch das Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport

In der Gesamtbewertung des Gesetzentwurfes ist – wie eingangs in meinem Schreiben festgestellt – zunächst festzuhalten, dass das Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport das **grundsätzliche Anliegen** der antragstellenden Fraktionen **teilt**, nämlich eine **frühzeitige und umfassende Unterrichtung des Landtages**

- auch **über** solche Entwürfe von Rechtsvorschriften zu ermöglichen, die nicht als „Gesetzentwürfe der Landesregierung“ durch die Landesregierung nach Art. 44 Abs. 1 LV in den Landtag eingebracht werden
- und über welche folgerichtig der Landtag durch das federführende Ministerium nicht nach der Ersten Kabinettsbefassung unterrichtet wird (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 LV i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 2 PIG),

sondern die als **Formulierungshilfen** Fraktionen des Landtages zur Einbringung nach eigenem Ermessen zur Verfügung gestellt werden.

Dazu ist zum vorgelegten Gesetzentwurf im Einzelnen zu bemerken:

1. Die mit dem Vorschlag des **§ 1 Abs. 1 Nr. 6 PIG-E** (LT-Drs. 20/419) vorgetragene **systematische Stellung** zu Beginn des Regelwerks ist **nicht überzeugend**.

Während dem Katalog des § 1 PIG jeweils eine Vorschrift des Parlamentsinformationsgesetzes zugeordnet ist:

- § 1 Abs. 1 Nr. 1 PIG = § 2 PIG (Vorbereitung von Gesetzen);
- § 1 Abs. 1 Nr. 1 PIG = § 3 PIG (Vorbereitung von Staatsverträgen);
- § 1 Abs. 1 Nr. 2 PIG = § 4 PIG (Grundsatzfragen der Landesplanung, der Standortplanung und der Durchführung von Großvorhaben);
- § 1 Abs. 1 Nr. 3 PIG = § 5 PIG (Vorbereitung von Verwaltungsabkommen);
- § 1 Abs. 1 Nr. 3 PIG = § 6 PIG (Vorbereitung von Verordnungen);
- § 1 Abs. 1 Nr. 4 PIG = § 7 PIG (Mitwirkung im Bundesrat);
- § 1 Abs. 1 Nr. 5 PIG = § 8 PIG (Zusammenarbeit mit dem Bund, den Ländern, anderen Staaten und zwischenstaatlichen Einrichtungen);
- § 1 Abs. 1 Nr. 5 PIG = § 9 PIG (Zusammenarbeit mit der Europäischen Union; Berücksichtigung von Stellungnahmen),

wäre einer Katalogziffer „§ 1 Abs. 1 **Nr. 6 PIG-E**“ **keine prozeduralisierende Vorschrift** des Parlamentsinformationsgesetzes zugeordnet. Dies muss als Nachteil betrachtet werden, da unklar bleibt, welche Verfahrensfolgen aus der gesetzlichen Pflicht zur frühzeitigen und vollständigen Unterrichtung folgen sollen.

Darüber hinaus ist die im Gesetzesantrag (LT-Drs. 20/419) gewählte Formulierung „... *Beratung von Gesetzentwürfen im Landtag i.S. § 8 der Geschäftsordnung der Landesregierung und in den Ausschüssen des Landtages* ...“ verfehlt, soweit damit auf § 8 GeschO LReg Bezug genommen wird. § 8 GeschO LReg lautet: „*Werden einzelne Ministerien **im Gesetzgebungsverfahren** um Unterstützungsleistungen für die Beratung von Gesetzentwürfen im Landtag und in den Ausschüssen des Landtages gebeten, dürfen diese nicht gegen die Auffassung der Landesregierung wirken. Unterstützungsleistungen, die ihrem Inhalt nach von Beschlüssen der*

Landesregierung abweichen oder über sie hinausgehen, sind dem Kabinett zur Beschlussfassung vorzulegen. § 16 gilt entsprechend.“ (Hervorhebung nicht im Original). Tatbestandliche Voraussetzung des § 8 Satz 1 GeschO LReg, auf welchen sich § 8 Satz 2 und 3 GeschO LReg beziehen, ist demnach, dass das **Gesetzgebungsverfahren**, innerhalb dessen einzelne Ministerien für die Beratung von Gesetzentwürfen im Landtag und in den Ausschüssen des Landtages gebeten werden, **bereits begonnen haben muss**. Anderenfalls könnten diese Unterstützungsleistungen weder „im Landtag“ noch „in den Ausschüssen des Landtages“ erbracht werden. Die Erbringung von Unterstützungsleistungen im Sinne des § 8 Satz 1 GeschO LReg erfolgt also während des Gesetzgebungsverfahrens (in diesem Sinne auch für das Gesetzgebungsverfahren des Bundes: *Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Handbuch der Rechtsförmlichkeit*, 3. Aufl. 2008, Rn. 836: „Gesetzentwürfe werden im Gesetzgebungsverfahren häufig noch geändert. Dies geschieht vor allem in den jeweils federführenden Bundestagsausschüssen. Das fachlich federführende Bundesministerium kann um eine „Formulierungshilfe“ gebeten werden, die der Ausschuss zum Gegenstand seiner Beratungen macht. Das federführende Ressort kann aber auch selbst Änderungswünsche im Wege der Formulierungshilfe an den Ausschuss herantragen, mit der Anregung, sie den Beratungen zugrunde zu legen.“). Demgegenüber ist die **Erstellung einer vollständigen Formulierungshilfe anstelle eines „Gesetzentwurfes der Landesregierung“** und deren Überstellung an Fraktionen des Landtages zwecks Einbringung in das Parlament als Fraktionsentwurf **(noch) nicht Teil des Gesetzgebungsverfahrens** (vgl. BVerwG, Urt. vom 23.2.2012 – 2 C 76/10 –, NVwZ 2012, 880 (884); BVerwG, Beschl. vom 25.10.1979 – 2 N 1/78 –, NJW 1980, 1763 (1763)), sodass die Inbezugnahme auf § 8 GeschO LReg im Wortlaut des Gesetzesantrages fehlt.

2. Das Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport macht sich die von den Antragstellern vorgetragene verfassungsrechtlichen Bedenken, bei der Erarbeitung von Formulierungshilfen und deren Überstellung an Fraktionen des Landtages handele es sich um einen „... **Grenzbereich** ... außerhalb des dafür von der Landesverfassung in Art. 44 Absatz 1 vorgesehenen Initiativrechtes der Landesregierung ...“, **nicht zu eigen** und verweist dazu auf die gerichtlich

festgestellte **Unbedenklichkeit des Instrumentes der Formulierungshilfe** anstelle eines Gesetzentwurfes der Regierung, deren Erarbeitung **ausdrücklich** als **Regierungsaufgabe** festgestellt ist (OLG München, Beschl. v. 28.7.2021 – 7 AktG 4/21 –, juris Rn. 85; VG Berlin, Urt. vom 2.12.2021 – 2 K 45.19 –, juris Rn. 20; s. Ziff. II dieses Schreibens).

Einig ist sich das Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport mit den Antragstellern **indes darin**, dass **von keinem Verfassungsorgan verfassungsrechtliche Verpflichtungen umgangen werden dürfen** und die verfassungsrechtliche Pflicht zur gegenseitigen Rücksichtnahme

„... von allen Staatsorganen [fordert], dass sie bei der Ausübung ihrer Befugnisse den Funktionsbereich respektieren, den die davon mitbetroffenen Staatsorgane in eigener Verantwortung wahrzunehmen haben. Nur unter dieser Voraussetzung ist ein sinn- und planvolles Zusammenwirken mehrerer prinzipiell gleichgeordneter Staatsorgane im Interesse bestmöglicher Verwirklichung des Gemeinwohls zu erreichen. Dieser Grundsatz beansprucht Geltung auch im Verhältnis zwischen der Regierung einerseits und dem Parlament sowie seinen Abgeordneten andererseits ...“ (NWVerfGH, Urt. vom 4.10.1993 – VerfGH 15/92 –, NVwZ 1994, 678 (680 f.), Hervorhebungen nicht im Original).

Aus dieser Verfassungspflicht **zur gegenseitigen Rücksichtnahme** sieht sich die **Landesregierung ermuntert**, einen eigenen Formulierungsvorschlag zur Änderung des Parlamentsinformationsgesetzes zu unterbreiten, der

- das Anliegen der Antragsteller nach zusätzlichen Information des Landtages über innerhalb der Ministerialverwaltung erarbeiteten Formulierungshilfen anstelle von Gesetzentwürfen der Landesregierung aufnimmt

und

- darüber hinaus eine verbesserte Information der kommunalen Landesverbände für diese Fallkonstellation ankündigt,

wenn diese Formulierungshilfen **durch die Landesregierung beschlossen** werden und anstelle eines Gesetzentwurfes der Landesregierung an Fraktionen des Landtages überstellt werden, damit diese über Fraktionsentwürfe das Gesetzgebungsverfahren im Landtag initiieren. Mittels dieses hier unterbreiteten Formulierungsvorschlages wird das nicht nur von den Antragstellern, sondern auch von der Landesregierung verfolgte Ziel der Herstellung einer **möglichst transparenten Politik** hergestellt.

3. **Vorzugswürdiger Formulierungsvorschlag**

Nach den vorgenannten Ausführungen kommt der nachstehende, vorzugswürdige Formulierungsvorschlag für die Einbeziehung von Formulierungshilfen in den Wortlaut des Parlamentsinformationsgesetzes in Betracht:

„§ 1b Informationspflicht der Landesregierung bei Unterstützungsleistungen zu Gesetzentwürfen

Im Anschluss an die abschließende Entscheidung der Landesregierung unterrichtet das fachlich zuständige Ministerium den Landtag über Unterstützungsleistungen für die Beratung von Gesetzentwürfen, deren Einbringung in den Landtag durch eine Fraktion oder mehrere Fraktionen nach Artikel 44 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vorgesehen ist, sofern diese Unterstützungsleistungen auf Initiative der Landesregierung hin erfolgen.

Begründung:

Da es sich bei sog. „Formulierungshilfen“, also Unterstützungsleistungen der Landesregierung für die Beratung von Gesetzentwürfen, deren Einbringung in den Landtag durch eine Fraktion oder mehrere Fraktionen nach Artikel 44 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vorgesehen ist, sofern diese Unterstützungsleistungen auf Initiative der Landesregierung hin erfolgen, nicht um Gesetzentwürfe der Landesregierung i.S.d. Art. 44 Abs. 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein handelt, unterfallen diese nicht der Informationspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag gemäß Art. 28 Abs.1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (Vorbereitung von Gesetzen) und der Unterrichtungspflicht aus § 1 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 PIG SH (Vorbereitung von Gesetzen). Um dem Informationsbedürfnis des Landtages dennoch umfassend Rechnung zu tragen, wird die Rechtsgrundlage für eine über Art. 28 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein

hinausgehende Informationspflicht der Landesregierung bezüglich Formulierungshilfen, die auf die eigene Initiative der Landesregierung zurückgehen, geschaffen. Anders als bei Gesetzentwürfen der Landesregierung, für die § 2 PIG gilt, knüpft die Informationspflicht aufgrund der angestrebten Verfahrensbeschleunigung an die Kabinettsbefassung an.“

Durch die Aufnahme einer Unterrichtungspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag **auch für Formulierungshilfen** im Sinne des hier vorgeschlagenen **§ 1 b PIG (neu)** würde im einfachen Gesetzesrecht des Landes Schleswig-Holstein das Instrument der Formulierungshilfe erstmalig ausdrücklich erwähnt. Dies dient der Transparenz und Klarheit. Zugleich würde das Unterrichtungsverfahren prozeduralisiert und an das Verfahren, das sich im Hinblick auf die Unterrichtung über Gesetzentwürfe bewährt hat, angeknüpft. Die wesensmäßigen Unterschiede zur Regelung des § 2 PIG ergeben sich daraus, dass § 2 PIG an ein zweiphasiges Kabinettsbefassungsverfahren (Erste und Zweite Kabinettsbefassung mit dazwischen geschalteter Verbändebeteiligung) anknüpft (s. Ziff. I dieses Schreibens), das bei der Erstellung und Beschlussfassung über eine Formulierungshilfe nicht zur Anwendung kommt.

Zugleich würden durch die Gesetzesformulierung **andere Unterstützungsleistungen** aus dem Geschäftsbereich der Landesregierung, die bei der Beratung von bereits eingebrachten Gesetzentwürfen (Regierungsentwürfe, Fraktionsentwürfe) während ihrer Beratungen im Plenum des Landtages oder in den Ausschüssen erbracht werden, **ausdrücklich nicht von der Regelung im Parlamentsinformationsgesetz erfasst**. Dies ist sinnvoll, da zu diesem Zeitpunkt die Gesetzesberatungen öffentlich verhandelt werden (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 LV, Art. 23 Abs. 3 Satz 1 LV) und von der Landesregierung oder aus den Ministerien eingebrachte Unterstützungsleistungen, die regelmäßig als Auskünfte behandelt werden, ohnehin verumdruckt werden (§ 23 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages (GOLT); *Hübner* in Arens, GOLT, Kiel 1999, § 23 Anm. 5).

V. Besonders verbürgte Anhörungsrechte bei Gesetzentwürfen der Landesregierung

Für das Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport ist die Zusammenarbeit

mit den Landesverbänden der Gemeinden und der Kreise bei der Erarbeitung von Entwürfen von Rechtsvorschriften von besonderer Bedeutung. Die Gemeinden, Städte, Kreise und Ämter sind nicht Objekt staatlichen Handelns, sondern Partner des Landes. Eine dem öffentlichen Wohl entsprechende, gute Entscheidung des Gesetzgebers setzt im Übrigen auch regelmäßig die Abwägung von verschiedenen, oft gegenläufigen Interessen voraus. Diese Abwägung kann sachgerecht nicht ohne Beteiligung der vom Vollzug des jeweiligen Gesetzes Betroffenen erfolgen. Durch sie erhält der Gesetzgeber zumeist erst die erforderliche umfassende und zuverlässige Kenntnis von allen erheblichen Umständen (vgl. BVerfG, Beschl. vom 19.11.2002 – 2 BvR 329/97 –, BVerfGE 107, 1 (24); BVerfG, Beschl. vom 17.1.1979 – 2 BvL 6/76 –, BVerfGE 50, 195 (202 f.))

Zur Förderung der kommunalen Selbstverwaltung über ihren verfassungsrechtlich gesicherten Grundbestand hinaus (Art. 54 Abs.1 u. 2 LV) hat der Landesgesetzgeber durch Gesetz den **Landesverbänden der Gemeinden** (§ 132 GO: Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag, Städtebund Schleswig-Holstein, Städtetag Schleswig-Holstein) und dem **Landesverband der Kreise** (§ 71 KrO: Schleswig-Holsteinischer Landkreistag), für das Gesetzgebungsverfahren und dessen Vorfeld **Anhörungs- und Beratungsrechte** gewährt sowie **Konsultationspflichten** der obersten Landesbehörden festgelegt. Eine Verletzung der Vorschriften (§ 132 GO, § 71 KrO) kann mit einer kommunalen Verfassungsbeschwerde (Art. 51 Abs. 2 Nr. 4 LV i.V.m. §§ 3 Nr. 4, 47 f. LVerfGG SH) nicht gerügt werden, da die gesetzlichen Mitwirkungsrechte bei der Vorbereitung kommunal relevanter Gesetze nicht auf der Ebene der Landesverfassung durch den verfassungsändernden Gesetzgeber (Art. 54, 57 LV) geschehen ist. Die Verfassungen von sieben der dreizehn Flächenländer der Bundesrepublik Deutschland enthalten einschlägige Bestimmungen, nämlich die Verfassung des Landes Baden-Württemberg (Art. 71 Abs. 4 Verf BW), die Verfassung des Freistaates Bayern (Art. 83 Abs. 7 BayVerf), die Verfassung des Landes Brandenburg (Art. 97 Abs. 4 Verf BB), die Niedersächsische Verfassung (Art. 57 Abs. 6 NdsVerf), die Verfassung des Saarlandes (Art. 124 Verf SL), die Verfassung des Freistaates Sachsen (Art. 84 Abs. 2 SachsVerf) und die Verfassung des Freistaats Thüringen (Art. 91 Abs. 4 ThürVerf). Ein allgemeines Verfassungsprinzip, das auch in den anderen Ländern gelten würde, kann daraus allerdings nicht entnommen werden (LVerfG Mecklenburg Vorpommern, Urt. vom 11.05.2006 – LVerfG 1, 5, 9/05 –, BeckRS 2006, 23150, unter Verweis auf StGH BW, Urt. vom 10.5.1999 – GR 2/97 –, ESVGH 49, 241 (257 f.) und die insoweit vom mecklenburg-

vorpommerschen (und auch schleswig-holsteinischen) Landesverfassungsrecht abweichende Rechtslage in Baden-Württemberg). Aus dem Landesverfassungsrecht des Art. 54 Abs. 1 u. 2 LV folgt deshalb **keine Verfassungspflicht zur Anhörung** (im Gegensatz z.B. zu Art. 71 Abs. 4 Verf BW: „*Bevor durch Gesetz oder Verordnung allgemeine Fragen geregelt werden, welche die Gemeinden und Gemeindeverbände berühren, sind diese oder ihre Zusammenschlüsse rechtzeitig zu hören.*“). Die Anhörungsrechte der kommunalen Landesverbände sind in Schleswig-Holstein aber einfachgesetzlich verbürgt und durch die zwischen der Landesregierung und den kommunalen Landesverbänden abgeschlossene Beteiligungsvereinbarung prozeduralisiert:

- Nach **§ 132 GO** haben die obersten Landesbehörden – d.h. die Landesregierung, die Ministerpräsidentin bzw. der Ministerpräsident und die Ministerien (§ 5 Abs. 1 Satz 1 LVwG) – zu Entwürfen von Rechtsvorschriften (soweit hier von Belang), die die Selbstverwaltung der Gemeinden berühren, die Landesverbände der Gemeinden zu hören, d.h. Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag, Städtebund Schleswig-Holstein und Städtetag Schleswig-Holstein. Nach **§ 71 KrO** trifft dieselben Normadressaten dieselbe Verpflichtung, wenn die Entwürfe von Rechtsvorschriften die Selbstverwaltung der Kreise berühren, mit der Folge, dass dann der Landesverband der Kreise (Schleswig-Holsteinischer Landkreistag) zu hören ist (*Bracker/Dehn/Wolf* in *Bracker/Dehn/Lütje* u.a. (Hrsg.), GO. PdK SH B-1, Stand: Januar 2020, § 132 Rn. 1 u. 4; *Birkner/Wolf* in *Bracker/Dehn/Ernst* u.a. (Hrsg.), KrO. PdK SH B-3, Stand: August 2018, § 71 Rn. 1 f. u. 6 f.). Mit dem Begriff der „Entwürfe[n] von Rechtsvorschriften“, die die „Selbstverwaltung der Gemeinden“ bzw. die „Selbstverwaltung der Kreise“ berühren, sind solche Entwürfe von Rechtsvorschriften gemeint, die die Rechtsstellung der Gemeinden, Städte und Ämtern (§ 132 GO) bzw. die die Rechtsstellung von Kreisen (§ 71 GO), deren Organisation oder deren Verwaltungsführung, deren Aufgabenstellung oder die Finanzen des jeweiligen kommunalen Verwaltungsträgers regeln (*Bracker/Dehn/Wolf*, a.a.O., § 132 Rn. 1; *Birkner/Wolf*, a.a.O., § 1 KrO). Dabei handelt es sich nach der inneren Systematik der kommunalrechtlichen Vorschriften und deren Sinn und Zweck um solche Entwürfe von Rechtsvorschriften, die von den zur Durchführung der Anhörung verpflichteten obersten Landesbehörden selbst erstellt worden sind. Nicht erfasst wären z.B. – in der logischen Gegenprobe –

fremde Entwürfe (z.B. Fraktionsentwürfe), die bei einer obersten Landesbehörde zwar verfügbar wären, aber nicht von ihr selbst erstellt oder in ihrem Auftrag erarbeitet worden sind. Darüber hinaus sind von der in § 132 GO und in § 71 KrO niedergelegten Verpflichtung der obersten Landesbehörden, eine Anhörung der kommunalen Landesverbände durchzuführen, nur solche „Entwürfe von Rechtsvorschriften“ erfasst, zu denen innerhalb der obersten Landesbehörden die finale (zweckgerichtete) Absicht besteht, sie als „Gesetzentwürfe der Landesregierung“ in den Landtag einzubringen.

Bei sog. Formulierungshilfen, die als innerhalb der Ministerialverwaltung erstelltes Material an Landtagsfraktionen überstellt werden und bei welchen Landtagsfraktionen nach eigenem Ermessen darüber entscheiden, ob sie anhand des überstellten Materials eigene „Gesetzentwürfe der Fraktion(en)“ nach Art. 44 Abs. 1 LV in den Landtag einbringen oder nicht, handelt es sich nicht um „Entwürfe von Rechtsvorschriften“, zu denen eine „oberste Landesbehörde“ für die sich anschließende Einbringung in den Landtag und das Gesetzgebungsverfahren die verantwortliche Autoren- und Initiatorenschaft beanspruchen dürfte (als Einbringende bestimmen die Fraktionen die letztendliche Gestalt des Entwurfes und weichen nach ihrem Ermessen ggf. auch von dem aus der Ministerialverwaltung überstellten Material der Formulierungshilfe ab, sodass die gesetzliche Verpflichtung der § 132 GO und § 71 KrO nicht auf Formulierungshilfen gerichtet ist).

Weder § 132 GO noch § 71 KrO erfassen daher Formulierungshilfen, wenn in ihren Gesetzeswortlauten die Begriffe „Entwürfe von Rechtsvorschriften“ gebraucht werden.

- Noch deutlicher wird dies durch das Gesetz zur Regelung eines Beteiligungs- und Kostenfolgeabschätzungsverfahrens nach Artikel 57 Absatz 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (Konnexitätsausführungsgesetz - **KonnexitätsAusfG** -) vom 27.4.2012 (GVOBl. Schl.-H. S. 450), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.6.2020 (GVOBl. Schl.-H. 364). In diesem Gesetz wird die landesverfassungsrechtliche Verpflichtung des Landes geregelt, dass, wenn in

einem Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung die Gemeinden oder Kreise (Gemeindeverbände) zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden, dabei auch Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen sind, und dass – wenn die Erfüllung dieser Aufgaben in den Gemeinden und Kreisen (Gemeindeverbänden) zu einer Mehrbelastung führt – für die Mehrbelastung ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen ist. Auch das Konnexitätsausführungsgesetz prozeduralisiert und konkretisiert auf der Ebene des einfachen Gesetzesrechts Beteiligungsrechte der kommunalen Landesverbände, die nicht auf der Ebene des Landesverfassungsrechts normiert sind (*Birkner/Wolf*, a.a.O., § 71 KrO Rn. 3 f.). **Der Anwendungsbereich des Konnexitätsausführungsgesetzes ist ausdrücklich auf „Gesetzentwürfe der Landesregierung“ beschränkt** (§ 1 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 2 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 2 Abs. 2 Satz 1 KonnexitätsAusfG).

Im Verlauf des diesbezüglichen Gesetzgebungsverfahrens wurde eine Erstreckung des Konnexitätsausführungsgesetzes auch auf Gesetzentwürfe „... *einzelner oder mehrerer Abgeordneter* ...“ (Amtl. Begr., Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 17/2150) wieder gestrichen (Umdruck 17/3970). Damit ist auch **Erstreckung des Konnexitätsausführungsgesetzes auf Fraktionsentwürfe ausgeschlossen** worden, die aufgrund von Formulierungshilfen aus der Ministerialverwaltung erstellt worden wären. Im parlamentarischen Beratungsverfahren war vorgetragen worden, dass der Landtag selbst nicht in der Lage wäre, das gesetzlich vorgesehene Beteiligungs- und Kostenfolgeabschätzungsverfahren durchzuführen (Umdruck 17/3770, Umdruck 17/3782), wobei von Seiten der kommunalen Landesverbände die Einbeziehung von Fraktionsentwürfen in den Anwendungsbereich des Konnexitätsausführungsgesetzes ausdrücklich begrüßt worden wäre und lediglich die Durchführung des Beteiligungs- und Kostenfolgeabschätzungsverfahrens durch die fachlich zuständigen obersten Landesbehörden angeregt worden ist (Umdruck 17/3804, Umdruck 17/3839).

§§ 1 ff. KonnexitätsAusfG erfasst Formulierungshilfen nicht und findet – soweit es die Erarbeitung von im Landtag zu beschließenden Entwürfen von Rechtsvorschriften angeht – nur auf „Gesetzentwürfe der Landesregierung“ Anwendung.

- Auch die Beteiligung der **Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und Berufsverbände** bei der Vorbereitung gesetzlicher Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse ist einfachgesetzlich normiert (§ 53 des Gesetzes zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz - BeamStG) vom 17.6.2008 (BGBl. I S. 1010), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.6.2021 (BGBl. I S. 2250), i.V.m. § 93 Abs. 3 Satz 4 des Landesbeamtengesetzes (LBG) vom 26.3.2009 (GVOBl. Schl.-H. S. 93), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3.5.2022 (GVOBl. Schl.-H. S. 551), i.V.m. der Vereinbarung über Verbesserungen der Beteiligung der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften bei allgemeinen Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse (§ 110 Landesbeamtengesetz a.F.), Bek. des Innenministeriums vom 16.5.1997 – IV 230a – 0286.0/2 – (Amtsbl. Schl.-H. S. 208, ber. S. 246), zuletzt geändert durch Bek. v. 10.11.1999 (Amtsbl. Schl.-H. S. 647)), wenngleich die Beteiligungsrechte dazu dienen, eine beamtenrechtliche Gesetzesvorbereitung zu ermöglichen, die auf der einen Seite dem Grundrecht der Koalitionsfreiheit der Beamtinnen und Beamten (Art. 9 Abs. 3 GG) Rechnung trägt und andererseits in möglichst weitgehendem Maße das in Art. 33 Abs. 5 GG enthaltene Strukturprinzip des Berufsbeamtentums mit dem Aufbau einer stabilen Verwaltung und durch die Gewährleistung der staatlichen Aufgabenerfüllung durch einen auch in Krisenzeiten funktionierenden Beamtenapparat ermöglicht. Ein schonender Ausgleich der widerstreitenden Verfassungsgüter verlangt verfassungsrechtlich weder eine Stärkung der Beteiligungsrechte von Gewerkschaften (BVerfG, Urt. vom 12.6.2018 – 2 BvR 1738/12, 1395/13, 1068/14, 646/15 –, BVerfGE 148, 296 (372 f.), unter ausdrücklicher Kritik am BVerwG, Urt. vom 27.2.2014 – 2 C 1.13 –, NVwZ 2014, 736 (742), und die im bundesverwaltungsgerichtlichen Urteil für erforderlich erachtete erhebliche Erweiterung der Mitwirkungsbefugnisse von Gewerkschaften) noch ist die Beteiligungsregelung verfassungsrechtlich normiert. Aus der Systematik des § 93 Abs. 3 LBG ergibt sich, dass es sich bei den „Entwürfe[n] allgemeiner beamtenrechtlicher Regelungen“ ausschließlich um „Gesetzesentwürfe der Landesregierung“ handelt. Dies wird durch Ziff. 2 der konkretisierenden Vereinbarung über Verbesserungen der Beteiligung der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften bei allgemeinen Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse

(§ 110 Landesbeamtengesetz a.F.), Bek. des Innenministeriums vom 16.5.1997 – IV 230a – 0286.0/2 – (Amtsbl. Schl.-H. S. 208, ber. S. 246), zuletzt geändert durch Bek. v. 10.11.1999 (Amtsbl. Schl.-H. S. 647), bestätigt, in welcher als Beteiligungszeitpunkt für „... *das Rechtsverhältnis der Beamtinnen und Beamte gestaltende Gesetze ...*“ der Zeitpunkt bestimmt wird, nach welchem die zuständige Ministerin oder der zuständige Minister zugestimmt hat und der Entwurf zur interministeriellen (oder ressortinternen) Abstimmung versandt wird, wobei die zugeleiteten Unterlagen auch bei organisationsinterner Meinungsbildung vor der ersten Kabinettsberatung vertraulich zu behandeln sind.

§ 53 BeamtStG i.V.m. § 93 Abs. 3 Satz 4 LBG erfasst Formulierungshilfen nicht und findet nur auf „Gesetzentwürfe der Landesregierung“ Anwendung.

Weder die Anhörungs- und Beteiligungsrechte der kommunalen Landesverbände nach § 132 GO, § 71 KrO (einschließlich der darauf bezogenen Beteiligungsvereinbarung) noch die Bestimmungen des Konnexitätsausführungsgesetzes (§ 1 Abs. 1 Satz 1, § 2 Abs. 1 Satz 1, § 2 Abs. 2 Satz 1 KonnexitätsAusfG) noch die Beteiligungsrechte der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und Berufsverbände (§ 53 BeamtStG i.V.m. § 93 Abs. 3 LBG) beziehen sich auf innerhalb der Ministerialverwaltung erarbeitete Formulierungshilfen, die anschließend an Landtagsfraktionen überstellt werden, sondern auf „Gesetzentwürfe der Landesregierung“.

Die zwischen der Landesregierung und den kommunalen Landesverbänden und die zwischen der Landesregierung und den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften geschlossenen Vereinbarungen sind aber offen dafür, über den Gesetzeswortlaut hinaus pragmatisch **auf innerhalb der Ministerialverwaltung erarbeitete Formulierungshilfen erstreckt** zu werden, die an Fraktionen des Landtages überstellt werden, damit diese sie als Fraktionsentwürfe in den Landtag einbringen (Art. 44 Abs. 1 LV), und dies durch eine ausdrückliche Vereinbarung im Wortlaut der jeweiligen Vereinbarung einvernehmlich zu ergänzen.

Anzustreben ist dabei **auch eine Unterrichtung der kommunalen Landesverbände** sowie der **Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und der Berufsverbände** nach den einschlägigen gesetzlichen Vorschriften und die Beteiligung weiterer Fachverbände,

soweit die Regularien über die Verbändebeteiligung dies bei einem „Gesetzentwurf der Landesregierung“ vorgesehen hätten.

Ich werde dazu folgenden Formulierungsvorschlag zur Ergänzung der Beteiligungsvereinbarung unterbreiten (hervorgehoben):

„3. Vorgezogenes Beteiligungsverfahren

Entwürfe von Gesetzen und Regierungsverordnungen **sowie Unterstützungsleistungen der Landesregierung für die Beratung von Gesetzentwürfen, deren Einbringung in den Landtag durch eine Fraktion oder mehrere Fraktionen nach Artikel 44 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vorgesehen ist, sofern diese Unterstützungsleistungen auf Initiative der Landesregierung hin erfolgen**, werden nach Zustimmung durch die Ministerin oder den Minister grundsätzlich den kommunalen Landesverbänden zeitgleich mit einer interministeriellen Abstimmung mit der Gelegenheit zur Abgabe einer vorgezogenen Stellungnahme oder zum Führen eines Vorgesprächs übersandt. Das federführende Ministerium bezeichnet dabei die Aufgaben und Standards, die die Kommunen neu oder zusätzlich zu erfüllen haben. Die durch die Aufgabenübertragung bei den Kommunen entstehenden Kosten sind in einer Kostenfolgeabschätzung (Ziffer 6) darzustellen. **Satz 2 und 3 gelten nicht für Unterstützungsleistungen der Landesregierung für die Beratung von Gesetzentwürfen, deren Einbringung in den Landtag durch eine Fraktion oder mehrere Fraktionen nach Artikel 44 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vorgesehen ist, sofern diese Unterstützungsleistungen auf Initiative der Landesregierung hin erfolgen.**

Die zugeleiteten Unterlagen sind bis zum Beginn des Beteiligungsverfahrens nach Ziffer 4 bei der organisationsinternen Meinungsbildung der kommunalen Landesverbände vertraulich zu behandeln.

Die vorgezogene Stellungnahme kann innerhalb der Frist abgegeben werden, die den Ressorts im Rahmen der Ressortabstimmung eingeräumt wird. Fristabweichungen sind zu vereinbaren. **Für Stellungnahmen zu Unterstützungsleistungen der Landesregierung für die Beratung von Gesetzentwürfen, deren Einbringung in den Landtag durch eine Fraktion oder mehrere Fraktionen nach Artikel 44 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vorgesehen ist, sofern diese Unterstützungsleistungen auf Initiative der Landesregierung hin erfolgen, kann die Landesregierung eine verkürzte Frist vorgeben.** Auf Wunsch der kommunalen Landesverbände soll binnen dieser Frist zur Vorbereitung einer Stellungnahme ein Vorgespräch (Ziffer 2 Absatz 1 Satz 2) geführt werden. **Satz 9 gilt nicht für Unterstützungsleistungen der Landesregierung für die Beratung von Gesetzentwürfen, deren Einbringung in den Landtag durch eine Fraktion oder mehrere Fraktionen nach Artikel 44 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vorgesehen ist, sofern diese Unterstützungsleistungen auf Initiative der Landesregierung hin.**“.

Mit dieser Ergänzung der Beteiligungsvereinbarung ist beabsichtigt, dass die kommunalen Landesverbände bereits nach Zustimmung der zuständigen Ministerin bzw. des zuständigen Ministers den Entwurf einer Formulierungshilfe mit der Gelegenheit zur Abgabe einer Stellungnahme erhalten – unter der Auflage der vertraulichen Behandlung und grds. im Rahmen der Frist der Ressortabstimmung –, um in fachlicher Hinsicht eine beratungsfähige Vorlage für die Beratungen des Parlamentes zu erzeugen, wenn eine

Fraktion oder mehrere Fraktionen einen auf der Formulierungshilfe beruhenden Gesetzentwurf in den Landtag einbringen. Diese Beteiligung greift dann, wenn in der Formulierungshilfe die Selbstverwaltung der Gemeinden oder der Kreise berührt ist oder wenn in der Formulierungshilfe vorgesehen ist, durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung die Gemeinden oder Kreise zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben zu verpflichten, sodass dabei auch Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen wären und – wenn die Erfüllung dieser Aufgaben in den Gemeinden und Kreisen (Gemeindeverbänden) zu einer Mehrbelastung führt – für die Mehrbelastung ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen wäre.

Dieser Formulierungsvorschlag zur Ergänzung der Beteiligungsvereinbarung ist mit den Geschäftsführenden Vorstandsmitgliedern des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages (SHGT), des Städteverbandes Schleswig-Holstein und des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages (SHLKT) erörtert und von diesen gebilligt worden.

Ich hoffe, dass diese Stellungnahme für die weiteren Beratungen des Ausschusses dienlich ist, und verbleibe mit

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Dr. Sabine Sütterlin-Waack