

Dr. Marcus Hahn-Lorber, LL.M.

An den  
Vorsitzenden des Innen- und Rechtsausschusses  
des Schleswig-Holsteinischen Landtags  
- Herrn Jan Kürschner, MdL -  
Landeshaus  
Postfach 7121  
24171 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 20/1035

per E-Mail: [innenausschuss@landtag.ltsh.de](mailto:innenausschuss@landtag.ltsh.de)

6. März 2023

## Stellungnahme<sup>1</sup>

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung (Parlamentsinformationsgesetz- PIG) – Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, FDP und SSW (Drucksache 20/419)

### I. Gegenstand des Regelungsvorschlags

Mit dem hier vorliegenden Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, FDP und SSW wird vorgeschlagen, § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung (Parlamentsinformationsgesetz - PIG) vom 17. Oktober 2006, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. April 2018 (GVOBl. S. 257) um eine Nr. 6 zu ergänzen.

Die durch **§ 1 Abs. 1 PIG** begründete Verpflichtung der Landesregierung, den Landtag frühzeitig und vollständig über

---

<sup>1</sup> Der Verfasser ist Richter am Verwaltungsgericht und derzeit an das Ministerium der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen abgeordnet. Die Stellungnahme gibt ausschließlich die persönliche Rechtsauffassung des Verfassers wieder.

1. die Vorbereitung von Gesetzen und Staatsverträgen,
2. Grundsatzfragen der Landesplanung, der Standortplanung und der Durchführung von Großvorhaben  
und, soweit es sich um Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung handelt, über
3. die Vorbereitung von Verwaltungsabkommen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften,
4. die Mitwirkung im Bundesrat und
5. die Zusammenarbeit mit dem Bund, den Ländern, anderen Staaten und zwischenstaatlichen Einrichtungen, insbesondere der Europäischen Union, sowie deren Organen

zu unterrichten, würde durch die vorgeschlagene **Neuregelung** durch folgenden Tatbestand erweitert:

*„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.“*

Ausweislich der Entwurfsbegründung zielt die vorgeschlagene Neuregelung darauf ab, die Unterrichtungspflichten der Landesregierung auf die Zuarbeit der Landesregierung zu Gesetzentwürfen, insbesondere durch Formulierungshilfen, die von den regierungstragenden Fraktionen als eigene Gesetzesinitiative gemäß Artikel 44 Abs. 1 Var. 2 LV in den Landtag eingebracht werden, zu erstrecken.

## **II. Systematischer Zusammenhang mit dem geltenden Recht**

Derzeit besteht **keine proaktive Unterrichtungspflicht** hinsichtlich der ministeriellen **Zuarbeit zu Gesetzentwürfen** von Fraktionen, namentlich in Ministerien ausgearbeiteten Formulierungshilfen. Dies legen die den Gesetzentwurf einbringenden Fraktionen dem Gesetzentwurf zutreffend zu Grunde:

- Der Tatbestand des **§ 1 Abs. 1 Nr. 1 PIG („Vorbereitung von Gesetzen“)** bezieht sich lediglich auf **Gesetzentwürfe der Landesregierung** im Sinne des Artikel 44 Abs. 1 Var. 1 LV. Dies ergibt sich zunächst aus dem Zusammenhang mit § 2 Abs. 1 PIG. Danach unterrichtet das fachlich zuständige Ministerium den Landtag über **Gesetzentwürfe der Landesregierung**, sobald sie den kommunalen Spitzenverbänden, sonstigen Verbänden, Organisationen oder Körperschaften nach Abschluss des Ressortanhörungsverfahrens zur Anhörung zugeleitet werden.
- Die derzeit auf Gesetzentwürfe der Landesregierung beschränkte einfachgesetzliche Informationspflicht dürfte **im Einklang mit Artikel 28 Abs. 1 LV** stehen, der

nicht die Unterrichtung des Landtags über von der Landesregierung erarbeitete Formulierungshilfen fordert. Gemäß Artikel 28 Abs. 1 LV ist die Landesregierung verpflichtet, den Landtag – insbesondere – über die Vorbereitung von Gesetzen frühzeitig und vollständig zu unterrichten. Zweck des Artikel 28 Abs. 1 LV ist es, die Abgeordneten des Landtags in die Lage zu versetzen, bereits im Vorfeld des eigentlichen Gesetzgebungsverfahrens die jeweiligen Sachthemen erörtern zu können (vgl. – noch zu Artikel 22 LV a.F. – bereits *Caspar*, in: *Caspar/Ewer/Nolte/Waack* (Hrsg.), *Verfassung des Landes Schleswig-Holstein*, Artikel 22 Rn. 8).

- Es erscheint nach dem **Wortlaut des Artikel 28 Abs. 1 LV** und seinem **systematischen Zusammenhang mit Artikel 44 Abs. 1 LV** vorzugswürdig, unter „Vorbereitung von Gesetzen“ – lediglich – die Erarbeitung von Gesetzesinitiativen der Landesregierung zu verstehen und nicht auch die Erarbeitung von Formulierungshilfen für Landtagsfraktionen und Ausschüsse.

Der **Wortlaut „Vorbereitung“** setzt im Zusammenhang mit der Landesregierung als Verpflichtungsadressatin voraus, dass ein der Unterrichtungspflicht unterfallender Gesetzentwurf während des Vorbereitungsstadiums, d.h. bis zur Einbringung des Gesetzentwurfs in den Landtag gemäß Artikel 44 Abs. 1 Var. 1 LV, zur **uneingeschränkten Disposition der Landesregierung** steht, es sich also um einen „eigenen“ Entwurf der Regierung handelt. Eine Formulierungshilfe hingegen wird einer Fraktion überlassen. Das Vorbereitungsstadium beginnt, wenn die Landesregierung entschieden hat, einen Gesetzentwurf zu erarbeiten. Die Vorbereitung wird mit der Einbringung des Gesetzentwurfs in den Landtag abgeschlossen. Eine sowohl „frühzeitige“ als auch „vollständige“ Information wird jedenfalls dann möglich sein, wenn der Gesetzentwurf als Referentenentwurf vorliegt. Vor diesem Hintergrund wird verlangt werden können, dass die Unterrichtung des Landtags zu erfolgen hat, sobald die Landesregierung über das „Ob“ der Gesetzesinitiative entschieden hat und Dritte in Kenntnis über das Gesetzgebungsvorhaben zu setzen beabsichtigt (vgl. hierzu *Hahn-Lorber*, in: *Becker/Brüning/Ewer/Schliesky* (Hrsg.), *Verfassung des Landes Schleswig-Holstein*, 2021, Artikel 28 Rn. 31).

- Eine weitergehende Unterrichtungspflicht ergibt sich **nicht aus dem Grundsatz der Verfassungsorgantreue**.

Dieser Grundsatz verpflichtet die Verfassungsorgane zur wechselseitigen Rücksichtnahme bei Ausübung ihrer Kompetenzen. Er begründet aber keine originären Kompetenzen und Verpflichtungen, sondern ist akzessorisch zu ihnen, kann also nur ein vorhandenes Verfassungsrechtsverhältnis ausgestalten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. September 2013 – 2 BvE 6/08 – juris Rn. 183). Dies bekräftigt auch § 10 PIG, gemäß dem Landtag und Landesregierung das PIG – aber nicht darüber hinaus gehende Regelungsgehalte – im Geist interorganfreundlichen Verhaltens anwenden und auslegen.

Sollte also die Landesregierung einen Gesetzentwurf vorbereiten und ihn als Formulierungshilfe einer Fraktion an die Hand geben, ist sie derzeit nicht aus dem Grundsatz der Verfassungsorgantreue zur Unterrichtung des Landtags hierüber verpflichtet.

### III. Inhalt der Neuregelung

Die **Entwurfsbegründung** könnte nahelegen, dass mit der Neuregelung vor allem die Unterrichtungspflicht der Landesregierung hinsichtlich **Formulierungshilfen** zu Gesetzentwürfen begründet werden soll.

Der Wortlaut des Tatbestandes, nach dem die Landesregierung verpflichtet werden soll, den Landtag über „**Unterstützungsleistungen**“ zu der Beratung von Gesetzentwürfen zu unterrichten, dürfte **über Formulierungshilfen** zu Gesetzentwürfen indes **deutlich hinausgehen** und jegliche Zuarbeit im Hinblick auf Gesetzentwürfe umfassen. Dies können einerseits von der unterstützten Fraktion selbst zu erstellende Gesetzentwürfe sein, die Zuarbeit kann sich andererseits aber auch auf die Bewertung von Gesetzentwürfen anderer Fraktionen beziehen.

#### 1. „Unterstützungsleistungen“

Gegenstand der Unterrichtungspflicht sind „**Unterstützungsleistungen**“. „Unterstützungsleistungen“ dürften sich nicht in – als fertige Gesetzentwürfe aufbereiteten – Formulierungshilfen erschöpfen. Als Unterstützungsleistung denkbar erscheinen – beispielsweise – auch:

- gutachtliche Stellungnahmen,
- juristische oder fachliche Einschätzungen,
- Ausarbeitungen,
- Kurzvermerke,
- mitunter auch mündliche Rücksprachen.

Aus dem Merkmal ergibt sich allerdings nicht hinreichend sicher, **welches qualitative und quantitative Gewicht die Unterstützungsleistung** haben muss, um der Unterrichtungspflicht zu unterfallen.

#### a) „Unterstützungsleistungen i.S. § 8 GOLR“

Redaktionell erscheint es vorzugswürdig, „im Sinne des“ auszuformulieren.

Fraglich erscheint, ob der Regelungsvorschlag eine Eingrenzung durch Bezugnahme auf **§ 8 der Geschäftsordnung der Landesregierung (GOLR)** vornimmt.

§ 8 GOLR 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 Kabinetts zur Beschlussfassung vorzulegen. § 16 gilt entsprechend.“*

§ 16 GOLR regelt die Ressortabstimmung über Angelegenheiten, die den Geschäftsbereich mehrerer Ministerinnen und Minister berühren. Gemäß § 16 Abs. 1 Satz 1 GOLR können diese erst dann der Landesregierung zur Beratung und Beschlussfassung zugeleitet werden, wenn die Abstimmung zwischen den beteiligten Ressorts abgeschlossen ist. Im Übrigen trifft § 16 GOLR hierzu weitere Verfahrensregelungen.

Aus dieser **Bezugnahme** dürfte sich – sofern nicht die Staatspraxis von einem engen Verständnis der „Unterstützungsleistung“ als „Formulierungshilfe für Gesetzentwürfe“ ausgeht, **keine genauere inhaltliche Eingrenzung** des Tatbestandes der „Unterstützungsleistung“ ergeben. Auch die Bezugnahme auf § 16 GOLR – Verfahren vor Kabinettsbefassung – lässt nicht den zwingenden Schluss zu, dass Unterstützungsleistungen ausschließlich kabinettspflichtige Angelegenheiten betreffen können (vgl. § 13 Abs. 1 GOLR). Vielmehr geht § 8 Satz 1 GOLR davon aus, dass – was die anzunehmende tatbestandliche Weite der vorgeschlagenen Neuregelung stützen dürfte – „Unterstützungsleistungen“ auch unterhalb der Kabinettspflicht möglich sind.

Hiervon unabhängig dürfte es fraglich erscheinen, ob der Regelungsgehalt einer gesetzlichen Bestimmung abschließend durch die Geschäftsordnung der Landesregierung – eine untergesetzliche und vornehmlich binnenrechtliche Regelung – definiert werden kann.

#### **b) Durch Auslegung herzuleitende gesetzliche Untergrenze der „Unterstützungsleistung“**

Für die **Annahme einer gewissen Untergrenze** spricht aber der von den einbringenden Fraktionen gewählte Begriff selbst. Sie wird **als „Unterstützung“ geeignet** sein müssen, das von der Landesregierung bzw. einem Ministerium an eine Fraktion herangetragene gesetzgeberische Anliegen zu fördern. Als **„Leistung“** dürfte sie für die Fraktion einen **politischen Mehrwert** haben müssen.

Gegenstand der Unterrichtungspflicht dürfte also eine **Zuarbeit von gewissem Gewicht und einem Mindestmaß an gedanklicher Durchdringung und Umfang** sein. Demnach könnten das kurze Gespräch oder der „Zuruf“ einer gesetzgeberischen Idee aus dem Tatbestand herausfallen. Dies ist indes nicht abschließend sicher. Eine

Prognose über die von Staatspraxis und Rechtsprechung vorzunehmende Grenzziehung, auch im Hinblick auf die Umstände künftiger Einzelfälle, dürfte hier nicht abschließend leistbar sein.

### c) Gesetzgeberische Optionen

Erwogen werden könnte eine **Klarstellung im Wortlaut der Regelung**.

⇒ Sollte beabsichtigt sein, die **Unterrichtungspflicht auf Formulierungshilfen zu beschränken**, sollte die Bestimmung entsprechend formuliert werden. Denkbar könnte dann sein, „Formulierungshilfen zu Gesetzentwürfen“ direkt in die Regelung als Gegenstand der Unterrichtungspflicht aufzunehmen. Hierdurch würde sich auch die Umschreibung des Unterrichtsgegenstandes erübrigen. Als Rechtsbegriff sind „Formulierungshilfen zu Gesetzentwürfen“ der Staatspraxis bekannt, wie sich etwa in der Formulierung des § 8 Abs. 1 Buchst. b) der Geschäftsordnung der Landesregierung Nordrhein-Westfalen (GOLR NRW) zeigt. Danach sind „Formulierungshilfen zu Gesetzentwürfen“ kabinettpflichtig.

Hingegen dürfte es nicht genügen, auf die Entwurfsbegründung zu verweisen, weil die Begrenzung im Wortlaut der Norm nicht zum Ausdruck kommt. Auch eine Einschränkung durch nachgelagerte Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung dürfte ausscheiden. Solche Vereinbarungen könnten den Tatbestand der Regelung zwar gesetzeskonform konkretisieren, seinen Inhalt aber nicht gegen den Wortlaut der Norm (und damit *contra legem*) begrenzen.

⇒ Sollte hingegen – im Sinne des jetzt vorgeschlagenen Wortlauts „Unterstützungsleistungen“ – beabsichtigt sein, **darüber hinausgehende Zuarbeiten der Unterrichtungspflicht unterfallen** zu lassen, könnte erwogen werden:

- Aufnahme von **Regelbeispielen** – beispielsweise: „Unterstützungsleistungen, insbesondere [Aufzählung prägnant benannter Fallgruppen]“;
- Aufnahme einer **Bagatellgrenze in das Gesetz**, um die Unterrichtungspflicht auf Zuarbeiten von einem qualitativen und quantitativen Mindestmaß zu begrenzen.

⇒ Die vorgeschlagene **Regelung könnte auch beibehalten werden**, um die Auslegung des Begriffs der Unterstützungsleistung Staatspraxis und ggf. Rechtsprechung zu überlassen.

## 2. „für die Beratung von Gesetzentwürfen im Landtag“

Ebenfalls weit erscheint das Tatbestandsmerkmal „**für die Beratung von Gesetzentwürfen im Landtag**“. Das Merkmal dürfte – jedenfalls im Ansatz – die

Unterrichtungspflicht auf fachliche Zuarbeiten zu Gesetzentwürfen anderer Fraktionen erstrecken. Mit dem Merkmal „Beratung“ knüpft der Gesetzentwurf an den Begriff der parlamentarischen Beratung von Gesetzentwürfen an, wie er vor allem in § 24 der Geschäftsordnung des Landtags (GOLT) niedergelegt ist, sowie wörtlich an ihre Beratung im Ausschuss (§ 19 Abs. 1 GOLT). „Unterstützungsleistungen“ dürften sich nicht auf die Formulierung eines Gesetzentwurfs für eine Fraktion – oder auch die diesbezügliche fachliche Beratung in dieser Hinsicht – beschränken, sondern dürften auch die Bewertung und Einschätzung von Gesetzentwürfen anderer Fraktionen – Beratungsgegenstände im Sinne des § 24 Abs. 1 GOLT und § 19 Abs. 1 GOLT umfassen.

### 3. „frühzeitig und vollständig“

Über die Unterstützungsleistung ist **gemäß § 1 Abs. 1 PIG „frühzeitig und vollständig“** zu unterrichten.

Im Falle von **Formulierungshilfen** bedeutet dies die Vorlage der vollständigen („vollständig“) Formulierungshilfe, die – ausweislich der Regulationsintention – an die Stelle der Unterrichtung über die Vorbereitung von Gesetzen treten soll. Es dürfte zu fordern sein, dass über die Formulierungshilfe zeitgleich („frühzeitig“) mit der Überlassung der Formulierungshilfe an eine Fraktion zu unterrichten ist.

Im Falle **anderer Zuarbeiten** dürfte es **auf die Art der Unterstützung** ankommen. Schriftlich fixierte Dokumente werden vollständig vorzulegen sein. Über mündliche Unterstützungsleistungen wird lückenlos Auskunft zu erteilen sein („vollständig“). Hinsichtlich des Zeitpunkts („frühzeitig“) wird die Unterrichtung zu erfolgen haben, sobald die Unterstützungsleistung den Handlungsbereich der Landesregierung verlässt.

### 4. „auf Initiative der Landesregierung“

Eine **gewisse Eingrenzung** könnte sich aus dem **Merkmal „auf Initiative der Landesregierung“** ergeben.

- Damit dürfte eine **Unterrichtungspflicht** hinsichtlich Zuarbeiten **ausgeschlossen** sein, die von der unterstützten Landtagsfraktion abgefragt werden.
- **Dem Tatbestand unterfallen** dürften Konstellationen, in denen die Landesregierung einer Fraktion Zuarbeiten zur weiteren Verwendung übermittelt. Dies dürfte auch der aus der Begründung ersichtlichen intendierten Abgrenzung entsprechen, nach der nur Fälle erfasst werden sollen, in denen „das Initiativrecht der Landesregierung i.S. Art. 44 Absatz 1 der Landesverfassung“ zum Tragen kommt.
- Als **fraglich, mitunter rechtsunsicher**, dürften sich Fallkonstellationen erweisen, in denen unklar bleibt, ob die Initiative von der Landesregierung oder von der Fraktion ausgeht. Denkbar könnten Konstellationen sein, in denen die Landesregierung

anlässlich einer von der Fraktion erbetenen Zuarbeit weitergehende Anregungen ausspricht. Ob solche oder ähnliche Sachverhalte unter die Neuregelung fiele, dürfte einzelfallabhängig zu entscheiden sein.

- Möglicherweise könnte **auch insoweit eine Klarstellung** zur Abgrenzung erfolgen.

## 5. „und hierdurch Anhörungsverfahren im Rahmen der Kabinettsberatungen entfallen“

Eine **weitere Eingrenzung** könnte aus dem Merkmal „und hierdurch Anhörungsverfahren im Rahmen der Kabinettsberatungen entfallen“ folgen. Indes ist nicht aus dem Wortlaut der Norm selbst eindeutig und abschließend ersichtlich – und eröffnet der Auslegung Spielraum – welche im Rahmen der Kabinettsberatungen entfallenden „Anhörungsverfahren“ gemeint sind.

- Ein **möglicher Bezugspunkt** der näheren Bestimmung dieses Merkmals könnte gegenwärtig die **Vereinbarung über die Beteiligung der kommunalen Landesverbände** beim Erlass von Rechtsvorschriften und allgemeinen Verwaltungsvorschriften zwischen der Landesregierung und den kommunalen Landesverbänden (Bekanntmachung des Innenministeriums vom 27. Februar 2006 -IV 212 - 121.4.1 - Amtsbl. Schl.-H. 2006 S. 201) sein. Gemäß Nr. 3 Abs. 1 Satz 1 der Vereinbarung werden Entwürfe von Gesetzen und Regierungsverordnungen 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 Vorgesprüches übersandt. Die Beteiligungspflicht besteht gemäß Nr. 1 Abs. 1 dieser Vereinbarung grundsätzlich für solche Rechtsvorschriften, die die kommunale Selbstverwaltung berühren. Hiermit korrespondiert die gegenwärtig in § 2 PIG enthaltene nähere Bestimmung der Unterrichtungspflicht über Gesetzentwürfe der Landesregierung, nach der das fachlich zuständige Ministerium den Landtag über Gesetzentwürfe der Landesregierung unterrichtet, sobald sie den kommunalen Spitzenverbänden, sonstigen Verbänden, Organisationen oder Körperschaften nach Abschluss des Ressortanhörungsverfahrens zur Anhörung zugeleitet werden. § 2 PIG legt zugleich offen, dass auch andere „Anhörungsverfahren im Rahmen der Kabinettsberatung“ als Auslöser der neuen Unterrichtungspflicht in Betracht kommen. Jedenfalls entfallen diese Anhörungsverfahren, wenn nicht die Landesregierung selbst, sondern die von ihr unterstützte Landtagsfraktion auf Grund dieser Unterstützung einen Gesetzentwurf in den Landtag einbringt.
- Ein so zustande gekommener Gesetzentwurf kann, muss aber nicht eine der Landtagsfraktion geleistete Formulierungshilfe abbilden oder auf ihr beruhen. Angesichts der Weite des Tatbestandsmerkmals „Unterstützungsleistung“ erscheinen Fallkonstellationen vorstellbar, durch die im Sinne einer **Kausalität** (Wortlaut der

Neuregelung: „**hierdurch**“) die Einbringung eines Gesetzentwurfs der Landesregierung in den Landtag gemäß Artikel 44 Abs. 1 LV unterbleibt und es gerade deshalb – „**hierdurch**“ – zu einem Gesetzentwurf aus der Mitte des Landtags kommt.

- Fraglich erscheint, ob **nur die unmittelbare Kausalität** zwischen einer Formulierungshilfe und einem Gesetzentwurf der Fraktion gemeint ist oder das Merkmal **weiter zu fassen** ist. Denkbar erscheint beispielsweise, dass die Landtagsfraktion auf Grund einer Zuarbeit, die nicht in einer Formulierungshilfe besteht, das Gesetzgebungsverfahren gleichsam „übernimmt“ und sich die Gesetzesinitiative hierdurch aus der Landesregierung in den Bereich des Landtags verlagert. Welche (weiteren) Sachverhalte über Formulierungshilfen hinaus noch in Betracht kommen, dürfte sich indes nicht abstrakt beantworten lassen und mit Rechtsunsicherheiten versehen sein. Im Einzelfall könnte die skizzierte Kausalitätsprüfung mitentscheiden, ob über eine „Unterstützungsleistung“ zu unterrichten (gewesen) ist.
- Dass gemäß **§ 25 Abs. 3 Satz 1 GOLT** eine Anhörung der kommunalen Landesverbände Gesetzentwürfen, Haushaltsvorlagen oder einer über den Bereich des Landes hinausgehenden Vereinbarung, die wichtige kommunale Belange berühren vorgesehen ist, **unterbricht die in der Neuregelung vorgesehene Kausalität nicht**. Denn hierbei handelt es sich nicht um eine Anhörung „im Rahmen der Kabinettsberatungen“. Es dürfte also – so wohl auch intendiert – nicht darauf ankommen, dass die kommunalen Landesverbände „ohnehin“ angehört werden.
- Sofern der Tatbestand der Neuregelung prägnanter gefasst wird (siehe oben 1.c)), könnte sich **das Merkmal „und hierdurch Anhörungsverfahren im Rahmen der Kabinettsberatungen entfallen“** möglicherweise erübrigen.

## 6. Regelungstechnik und weitere gesetzgeberische Optionen

Anzumerken ist, dass sich die vorgeschlagene **Neuregelung deutlich von der bisherigen Regelungstechnik des PIG unterscheidet**.

- **§ 1 PIG** gibt bisher in Nr. 1 bis 5 die in Artikel 28 Abs. 1 LV festgelegten Gegenstände der Unterrichtspflicht **schlagwortartig und enumerativ** wieder. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass sich einfaches Gesetzesrecht und Verfassungsrecht decken. Alle **näheren Bestimmungen**, insbesondere zum jeweils einzuhaltenden Verfahren und zur Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Unterrichtspflicht, enthalten – auch im Sinne des Konkretisierungsauftrags des Artikel 28 Abs. 3 LV – die **§§ 2 ff. PIG**.
- Mit der Neuregelung würde eine verfassungsrechtlich bislang nicht verankerte Unterrichtspflicht in den Katalog des § 1 Abs. 1 PIG aufgenommen und im Unterschied zu den bisherigen Nummern recht voraussetzungsreich ausgestaltet. Dies

betrifft **nicht allein die „Gesetzeskosmetik“**. Der **Rechtssicherheit** dürfte es nach den Überlegungen zum Inhalt der Neuregelung zuträglicher sein, wenn die **Auflistung in Nr. 6 durch ein prägnantes Stichwort** ergänzt würde und zum Inhalt der Unterrichtungspflicht **nähere Einzelheiten in einer gesonderten Bestimmung** ausgeführt würde.

- Zusammenfassend könnten folgende gesetzgeberischen Optionen geprüft werden:
  - ⇒ Streichung der Verweisung auf § 8 GOLR (vgl. oben, 1.a));
  - ⇒ Straffung des Tatbestandes (Optionen zur Klarstellung oben, 1.c));
  - ⇒ Abhängig von 1.a) und 1.c): ggf. Verzicht auf das Merkmal „und hierdurch Anhörungsverfahren im Rahmen der Kabinettsberatungen entfallen“;
  - ⇒ Ergänzung der Auflistung in Nr. 6 durch ein prägnantes Schlagwort und Regelung des Näheren in einer gesonderten Bestimmung des PiG.

#### **IV. Verfassungsrechtliche Bewertung des Regelungsvorschlags**

**Verfassungsrechtlich** dürfte die Erweiterung der Unterrichtungspflichten der Landesregierung durch einfaches Gesetz **zulässig** sein. Die vorgeschlagene Regelung ist zwar nicht zwingend. Der Gesetzgeber hat aber in der Ausgestaltung der Rechtsverhältnisse zwischen Landtag und Landesregierung im Zusammenhang der **verfassungsrechtlichen Gewaltenbalance** einen weiten, nur durch verfassungsrechtliche Schranken begrenzten Gestaltungsspielraum, innerhalb dessen sich die hier vorgeschlagene Regelung bewegt.

##### **1. Erweiterung der Unterrichtungspflichten durch einfaches Gesetz**

**Artikel 28 Abs. 1 LV**, der mit der hier vertretenen Auffassung derzeit nur Gesetzesinitiativen, nicht aber Formulierungshilfen in die Unterrichtungspflicht der Landesregierung einbezieht, dürfte einer weitergehenden einfachgesetzlichen Regelung nicht entgegenstehen. Artikel 28 Abs. 1 LV begründet ein „**verfassungsrechtliches Minimum**“ der Gegenstände, über die die Landesregierung den Landtag unaufgefordert zu informieren hat, ohne dass es parlamentarischer Anfragen, Auskunftersuchen und Aktenvorlagebegehren (Artikel 29 LV), gegebenenfalls verstärkt durch das parlamentarische Zitierrecht (Artikel 27 Abs. 1 LV), bedarf. Dass die darüber hinausgehende unaufgeforderte Information des Landtags durch die Landesregierung zulässig ist, erscheint in Ansehung des Verfassungsgrundsatzes der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung selbstverständlich.

Hieraus folgt, dass Artikel 28 LV kein verfassungsrechtliches Hindernis für den Gesetzgeber darstellt, den Katalog der Unterrichtungspflichten der Landesregierung durch einfaches Gesetz zu erweitern:

- Die Aufzählung der Unterrichtungspflichten in Artikel 28 Abs. 1 LV ist im Hinblick auf das „verfassungsrechtliche Minimum“ abschließend. Sie dürfte aber eine gesetzliche Regelung, die weitergehende Informationsverpflichtungen der Landesregierung vorsieht, unberührt lassen.
- Einer Erweiterung einfachgesetzlicher Informationsverpflichtungen steht auch nicht der Konkretisierungsauftrag des Artikel 28 Abs. 3 LV („Das Nähere regelt ein Gesetz“) entgegen. Dieser bezieht sich auf die verfassungsrechtlich festgelegten Gegenstände des Artikel 28 Abs. 1 LV und wird derzeit durch das PIG erfüllt.

## 2. Verfassungsrechtliche Grenzen der Unterrichtungspflicht

Der Gesetzgeber ist allerdings an **allgemeine verfassungsrechtliche Grundsätze** gebunden. Hieraus ergibt sich – sofern nicht durch die Neuregelung auf Artikel 28 Abs. 2 i.V.m. Artikel 29 Abs. 3 LV Bezug genommen werden soll – ein unmittelbarer verfassungsrechtlicher Ausschlussgrund der Unterrichtungspflicht der Landesregierung.

### a) Grenzen der Unterrichtungspflicht

**Äußere Grenzen weitergehender Unterrichtungspflichten** bilden – insbesondere – Staatsgeheimnisse, schutzwürdige Interessen Dritter sowie die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Landesregierung.

- Für die in Artikel 28 Abs. 1 LV enthaltenen Katalogtatbestände folgt dies bereits aus Artikel 28 Abs. 2 i.V.m. Artikel 29 Abs. 3 LV. Werden neue einfachgesetzliche Unterrichtungspflichten in das PIG aufgenommen, ergeben sich diese Grenzen unmittelbar aus den Grundrechten (Artikel 3 LV i.V.m. Artikel 1 bis 19 GG) sowie aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung (Artikel 2 Abs. 3 LV), der über Artikel 28 Abs. 1 Satz 1 GG („Homogenitätsgebot“) in wesentlichen Grundzügen im Sinne des grundgesetzlichen Begriffs der Gewaltenteilung (Artikel 20 Abs. 2 GG) zu verstehen sein dürfte (vgl. BVerfG, Urteil vom 27. April 1959 – 2 BvF 2/58- juris Rn. 54 ff. = BVerfGE 9, 268 (279)). In diesem Rahmen können – auch durch einfaches Gesetz – die Rechtsverhältnisse zwischen dem Landtag und der Landesregierung ausgestaltet werden (vgl. BVerfG, Urteil vom 18. Dezember 2002 – 2 BvF 1/02 – juris Rn. 172 = BVerfGE 106, 310 (333 f.)).
  - Im Sinne einer **systematischen Betrachtung** der landesgesetzlichen Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Landtag und Landesregierung dürfte ein **Gleichlauf der Maßstäbe** – Artikel 28 Abs. 2 i.V.m. Artikel 29 Abs. 3 LV einerseits und allgemein geltende verfassungsrechtliche Schranken andererseits – gelten.
- ⇒ Es könnte erwogen werden, im Rahmen der Neuregelung **klarstellend auf Artikel 28 Abs. 2 i.V.m. Artikel 29 Abs. 3 LV zu verweisen**, um den **Gleichlauf der**

**Schranken** hinsichtlich aller Tatbestände des § 1 Abs. 1 PIG **rechtssicher herzustellen**.

## b) Voraussichtliche praktische Auswirkungen

**Grundsätzlich** wird die Landesregierung ihrer Unterrichtungspflicht nachkommen müssen, denn die **politische Öffentlichkeit** ist essentiell für die Ausübung der Kontrollfunktion des Parlaments. **Nur ausnahmsweise** wird sie sich auf **verfassungsrechtliche Schranken** dieser Verpflichtung berufen können (vgl. zu den Maßstäben *Riedinger*, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky (Hrsg.), Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Artikel 29 Rn. 20 ff.).

Auskünfte hinsichtlich Unterstützungsleistungen im Sinne des Gesetzentwurfs dürften diesen Schranken regelmäßig nicht unterfallen. Insbesondere dürfte der **Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung regelmäßig nicht berührt** sein. Nach dem Gesetzentwurf tritt die Informationspflicht für Unterstützungsleistungen für die Beratung von Gesetzentwürfen im Landtag und in den Ausschüssen ein, „sofern diese auf Initiative der Landesregierung hin erfolgen“. Dass sie erfolgen, setzt **ihre Entäußerung aus dem Handlungs- und Verantwortungsbereich der Landesregierung in Richtung einer Landtagsfraktion** voraus. In diesem Stadium haben sie denknötwendig den geschützten Initiativ- und Beratungsbereich der Landesregierung definitiv verlassen. Gerade darin besteht der Sinn einer solchen Zuarbeit, außerhalb des Wirkungsbereichs der Landesregierung im parlamentarischen Raum zur Verfügung zu stehen. Hat sie den Wirkungsbereich der Landesregierung verlassen, steht sie nicht mehr zu ihrer Disposition und unterfällt nicht mehr ihrem geschützten Initiativ- und Beratungsbereich.

## 3. Verfassungsmäßige Rechte der Fraktionen

Auskünfte über an Fraktionen geleistete Formulierungshilfen könnten in die verfassungsmäßige Rechtsstellung der unterstützten Fraktion, namentliche ihre parlamentarisch-politische Willensbildung, eingreifen.

- Das **Recht auf Bildung von Fraktionen** leitet sich von der Freiheit des Mandats der sie bildenden Mitglieder ab (Artikel 17 Abs. 1 Satz 2 LV, hierzu *Brüning*, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky (Hrsg.), Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Artikel 17 Rn. 15; sowie zu Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Kommentar, Werkstand 99. EL September 2022, Artikel 38 Rn. 294). Hiermit einher geht die politische **Autonomie der Fraktion** im Sinne einer selbstorganisierten politischen Willensbildung (vgl. hierzu m.w.N. *Grzeszick*, NVwZ 2017, 985 (988 ff.)).
- Muss die Landesregierung über Unterstützungsleistungen für einzelne Fraktionen den Landtag unterrichten, erscheint es **diskutabel**, hierin einen **Eingriff in die**

**freie** – das heißt hier: von den übrigen Fraktionen und der Öffentlichkeit unbeobachtete – **politische Willensbildung der unterstützten Fraktion** zu sehen. Denn jedenfalls wird so durch Mitteilung der Landesregierung bekannt, dass ein bestimmtes Gesetzgebungsvorhaben voraussichtlich Gegenstand der fraktionsinternen Willensbildung wird, bevor sie selbst entscheidet, ob und mit welchen Maßgaben sie einen Gesetzentwurf in den Landtag einbringt (Artikel 44 Abs. 1 Var. 2 LV).

**Gegen einen Eingriff** spricht indes, dass nach dem hier vorliegenden Regelungsvorschlag nur solche Unterstützungsleistungen der Unterrichtspflicht unterfallen, die auf Initiative der Landesregierung erfolgen, mithin nicht von der Fraktion selbst auf Grundlage ihrer autonomen Willensbildung abgefragt, sondern an sie herangetragen werden. Dennoch kann die Unterstützungsleistung mit einer beginnenden oder laufenden Willensbildung innerhalb der Fraktion zusammenhängen. Die beiden Fallvarianten sind, wie oben unter III.4. ausgeführt, nicht immer klar abgrenzbar.

**Jedenfalls** aber wäre die **Eingriffsintensität eher gering**. Denn die parlamentarische Öffentlichkeit erfährt über die von der Landesregierung geleistete Unterstützung und deren Inhalt, nicht aber über die Bewertung und Verarbeitung im weiteren Willensbildungsprozess der Fraktion, bevor diese entscheidet, in welcher Weise sie die Unterstützungsleistung selbst oder hierauf aufbauende Überlegungen in die parlamentarische Öffentlichkeit trägt.

- Sollte ein Eingriff angenommen werden, dürfte dieser **durch die Chancengleichheit der anderen Fraktionen gerechtfertigt** sein.
- Die **Chancengleichheit der Fraktionen** leitet sich aus dem Recht auf gleiche Teilhabe aller Abgeordneten am Prozess der parlamentarischen Willensbildung ab, das seinerseits aus dem Abgeordnetenstatus folgt (Artikel 17 Abs. 1 Satz 2 LV, hierzu *Brüning*, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky (Hrsg.), Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Artikel 17 Rn. 5; zur Gleichbehandlung der Fraktionen im Zusammenhang mit Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 1995 – 2 BvH 1/95 – juris Rn. 43 = BVerfGE 93, 195 (204), vgl. auch *Grzeszick*, NVwZ 2017, 985 (987)).
- Durch die Unterrichtung wird **den anderen Fraktionen bekannt, dass eine und welche Unterstützungsleistung erbracht worden** ist. Sie können sich auf dieser Grundlage – ähnlich einem Gesetzentwurf der Landesregierung (Artikel 44 Abs. 1 LV) – mit der Thematik politisch befassen und sie zu einem von ihnen bestimmten Zeitpunkt zum Gegenstand der parlamentarischen Beratung machen bzw. ihre Überlegungen in den politisch-parlamentarischen Prozess einbringen – im Ergebnis so, als wäre ein Gesetzentwurf unmittelbar durch die Landesregierung eingebracht worden. Dass auf diese Weise die **parlamentarische Demokratie durch**

**ein Mehr an Transparenz belebt** wird, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

- Dies flankierend, dürfte sich die Unterrichtung durch die **politische Chancengleichheit der parlamentarischen Opposition** rechtfertigen. Gemäß Artikel 18 Abs. 1 Satz 4 LV hat die parlamentarische Opposition das Recht auf politische Chancengleichheit. Die Bestimmung verlängert die Chancengleichheit der Fraktionen im Allgemeinen auf die Oppositionsfraktionen, wobei die Bestimmung nur ausnahmsweise konstitutiv wirken dürfte (*Brüning*, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky (Hrsg.), *Verfassung des Landes Schleswig-Holstein*, 2021, Artikel 18 Rn. 22, 24). Im vorliegenden Zusammenhang dürfte sie einen – zusätzlichen – verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt zur Rechtfertigung der vorgeschlagenen Unterrichtungspflicht darstellen.

## V. Rechtsschutz

Schließlich stellt sich die Frage der Ausgestaltung des Rechtsschutzes.

- Im Unterschied zu den auch in Artikel 28 Abs. 1 LV niedergelegten Unterrichtsgegenständen des § 1 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 PIG ist nicht vorgesehen, dass der Regelungsvorschlag zugleich in der Landesverfassung verankert wird. Dies dürfte dazu führen, dass die **einfachgesetzliche Unterrichtungspflicht nicht Gegenstand des Organstreitverfahrens** vor dem Landesverfassungsgericht sein kann.
- Gemäß **Artikel 51 Abs. 2 Nr. 1 LV** entscheidet das Landesverfassungsgericht – im Organstreitverfahren – über die **Auslegung der Verfassung** aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten des Landtages oder der Landesregierung oder anderer Beteiligter, die durch die Landesverfassung oder die Geschäftsordnung des Landtages mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Im Einklang hiermit bestimmt § 36 Abs. 1 Landesverfassungsgerichtsgesetz (LVerfGG), dass die Zulässigkeit des Antrags voraussetzt, dass die Antragstellerin oder der Antragsteller geltend macht, dass sie oder er oder das Organ, dem sie oder er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung der Antragsgegnerin oder des Antragsgegners in ihren oder seinen ihr oder ihm durch die Landesverfassung übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Ein zulässiges Organstreitverfahren dürfte damit voraussetzen, dass eine **Rechtsposition von Verfassungsrang** geltend gemacht werden kann (vgl. insoweit übertragbar zu § 64 Abs. 1 BVerfGG *Bethge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/ders., *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, § 64 Rn. 61, Stand: Februar 2018).
- Dies dürfte auf die Unterrichtungspflichten gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 1-5 PIG zutreffen, denn die Aufzählung ist inhaltlich identisch mit der Auflistung in Artikel 28 Abs. 1 LV. Demgegenüber spricht vieles dafür, dass die **Neuregelung als „überschießendes“ einfaches Recht** fachgerichtlich, als öffentlich-rechtliche Streitigkeit

nichtverfassungsrechtlicher Art im Sinne der §§ 40 Abs. 1, 45 VwGO vor dem Verwaltungsgericht geltend zu machen wäre.

- ⇒ In Ansehung der prozessualen Rechtslage **könnte der Gesetzgeber erwägen**, die mit der Neuregelung vorgeschlagene **Unterrichtungspflicht (zugleich) in die Verfassung** – als Teil der Auflistung des Artikel 28 Abs. 1 LV – aufzunehmen und in der Auflistung des § 1 Abs. 1 PIG zu wiederholen.

gez. Dr. Marcus Hahn-Lorber