Der Präsident des
Schleswig-Holsteinischen Landtages

Wissenschaftlicher Dienst

An die Vorsitzende
des Innen- und Rechtsausschusses
Frau Monika Schwalm, MdL

im Hause

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 15/5381

Ihr Auftrag vom 12. Januar 2005

Mein Zeichen: L 201 – 610/15

Bearbeiter: Dr. Johannes Caspar

Telefon (0431) 988-1103
Telefax (0049/431) 988-1250
johannes.caspar@landtag.ltsh.de

17. Januar 2005

Überprüfung der Formulierungen des Parlamentsinformationsgesetzes (PIG); Stellungnahme zur Änderung von Artikel 22 LV

Sehr geehrte Frau Schwalm,

auf Ihren Auftrag vom 12. Januar 2005 zur Überprüfung und Stellungnahme der Einführung eines Parlamentsinformationsgesetzes (PIG) sowie der Einfügung entsprechender Änderungen in Artikel 22 LV nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Gesetz über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung – PIG

Regelungssystematik

Das Parlamentsinformationsgesetz enthält in § 1 eine allgemeine Bestimmung über den Umfang der verfassungsrechtlichen Informationspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag. Diese Regelung entspricht im Wesentlichen Art. 1 des *Gesetzes über die Unterrichtung des Bayerischen Landtags durch die Staatsregierung vom 25.5.2003*, Drs. 14/12501.

In § 1 Abs. 1 Nrn. 1-6 werden zunächst die einzelnen Fallgruppen der Informationspflichten der Landesregierung enumerativ aufgezählt. Daneben bestimmt § 1 Abs. 2, dass dem Landtag in den dort aufgeführten Fällen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist. Ferner wird die Landesregierung verpflichtet, die Stellungnahme des Landtages zu berücksichtigen.

Die nachfolgenden Regelungen des PIG sind im Wesentlichen den Bestimmungen der *Vereinbarung zwischen dem Bayerischen Landtag und der Staatsregierung über die Unterrichtung des Landtags durch die Staatsregierung* vom 25.5.2003, Drs. 14/12503 angeglichen.

§§ 2 bis 9 betreffen die einzelnen in § 1 aufgeführten Fallgruppen, die eine Informationspflicht auslösen. Sie enthalten für die jeweiligen Informationsgegenstände konkretisierende Bestimmungen über das Verfahren der Unterrichtung des Landtags sowie über die Behandlung der vom Landtag abgegebenen Stellungnahmen durch die Landesregierung.

Aus § 10 ergeben sich besondere Auslegungsgrundsätze, die bei Anwendung des PIG zu beachten sind. Ferner wird darin die allgemeine Pflicht zur Berücksichtigung der Stellungnahme des Landtags durch die Landesregierung näher konkretisiert.

Zu § 1 Abs. 1

Gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 3 unterrichtet die Landesregierung den Landtag frühzeitig und vollständig über beabsichtigte Staatsverträge und Verwaltungsabkommen. Die Informationspflicht wird dabei in Bezug auf Staatsverträge und Verwaltungsabkommen gem. § 1 Abs. 1 auf „Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung“ beschränkt.

Die Konkretisierung des Unterrichtungsverfahrens erfolgt hinsichtlich beabsichtigter Staatsverträge durch § 4. Die in § 1 Abs. 1 enthaltene Beschränkung auf „Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung“ findet in § 4 weder eine Erläuterung, noch wird auf die Beschränkung dort überhaupt Bezug genommen.

Da es ein wesentliches Anliegen des Parlamentsinformationsgesetzes ist, das Parlament möglichst frühzeitig über beabsichtigte Staatsverträge zu unterrichten, stellt sich die Frage, ob die Beschränkung in § 1 Abs. 1 sinnvoll ist. Die Definition des Begriffs „Gegenstand von grundsätzlicher Bedeutung“ bezogen auf Staatsverträge ermöglicht im Einzelfall keine trennscharfe Anwendung. Im Streitfall dürfte das unbestimmte Tatbestandsmerkmal für das Bestehen einer Unterrichtungspflicht eher zu einer Verkürzung des Unterrichtungsrechts führen. Es macht daher Sinn, Staatsverträge von dieser Einschränkung auszunehmen.

Entsprechendes gilt dann auch für eine Änderung des Art. 22 Abs. 1 S. 2 LV.

Zu § 1 Abs. 3

§ 1 Abs. 3 und § 1 Abs. 2 sollten getauscht werden. Zur Begründung wird auf die Ausführungen im Zusammenhang mit der Stellungnahme und deren Berücksichtigung durch die Landesregierung in § 10 verwiesen.

Zu § 4

Soweit § 4 Abs. 5 für die beabsichtigte Kündigung eines Staatsvertrages auf Absatz 1 verweist, drängt sich die Frage auf, weshalb die Kündigung von Staatsverträgen als actus contrarius zu deren Abschluss nicht denselben Regelungen hinsichtlich der Unterrichtungspflicht unterworfen werden sollte. Es käme daher eine Verweisung in § 4 Abs. 5 auf die gesamte Vorschrift des § 4 in Betracht.

Zu § 5

Die in § 5 für Verwaltungsabkommen verankerte Anwendung des § 4 auf Verwaltungsabkommen von erheblicher landespolitischer Bedeutung sowie solchen, die im Landeshaushalt zu Mehrausgaben oder Mindereinnahmen von jeweils über 1 Mio. Euro führen würden, erscheint sinnvoll, zumal die Verträge mit der Bundesrepublik oder mit anderen Ländern nach Maßgabe des Art. 30 Abs. 2 Satz 2 LV der Zustimmung des Landtags bedürfen, sodass in diesem Bereich ein deutlich höheres Interesse an einer umfassenden Unterrichtung des Landtags besteht.

Zu § 6

1. § 6 verweist auf die Bestimmung in § 2 betreffend die Vorbereitung von Gesetzen. Die Formulierung in § 6 „Die für Vorbereitung von Gesetzen der Landesgesetzgebung geltenden Regelungen“ ist zu streichen und durch die Formulierung „Die für die Vorbereitung von Gesetzen“ zu ersetzen.

2. Inkonsistent erscheint, dass § 1 Abs. 1 Nr. 4 - wie auch die Landesverfassung in Artikel 22 Abs. 1 - auf die Vorbereitung **von Verordnung und Verwaltungsvorschriften** abhebt, während § 6 sowie die übrigen Bestimmungen im PIG lediglich die Vorbereitung von Verordnungen regeln und Verwaltungsvorschriften im Übrigen nicht erwähnen. Angesichts einer auch diesbezüglich bestehenden Informationspflicht der Landesregierung sollte der Anwendungsbereich des § 6 auch auf Verwaltungsvorschriften ausgedehnt werden.

Zu § 7

1. § 7 betrifft die Unterrichtung in Bundesratsangelegenheiten. In Absatz 2 Satz 2 ist eine Verweisung auf Fristen des § 23 der Geschäftsordnung des Bundesrats enthalten, deren Sinngehalt unklar ist. Es wird hier weder ersichtlich, ob auf die Frist in § 23 Abs. 3 GO-BR oder in § 23 Abs. 4 GO-BR verwiesen wird, noch wird deutlich, an wen sich diese Fristenregelung richtet. § 7 Abs. 2 Satz 2 sollte daher gestrichen werden.

2. Soweit § 7 Abs. 3 in eilbedürftigen Angelegenheiten eine **vorläufige Stellungnahme** des federführenden Ausschusses des Landtags anspricht, die die Landesregierung bei ihrer Entscheidung über ihr Abstimmungsverhalten im Bundesrat zu berücksichtigen hat, würde die Bestimmung mangels einer entsprechenden Geschäftsordnungsbefugnis der Ausschüsse zur vorläufigen Stellungnahme in eilbedürftigen Angelegenheiten leer laufen, wenn sie nicht von einer entsprechenden Geschäftsordnungsänderung begleitet würde.

3. In § 7 Absatz 3 sollte der letzte Halbsatz wie folgt gefasst werden „..., berücksichtigt die Landesregierung diese bei ihrer Entscheidung über ihr Abstimmungsverhalten im Bundesrat."

Zu § 8

§ 8 regelt die Zusammenarbeit mit dem Bund, den Ländern, anderen Staaten und zwischenstaatlichen Einrichtungen. In diesem Zusammenhang fehlt eine nähere Bestimmung über die Unterrichtungspflicht zwischen Bund und Ländern im Hinblick auf **völkerrechtliche Verträge und Abkommen**. Für den Fall, dass gemäß Artikel 32 Abs. 2 GG vor dem Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages, der die besonderen Verhältnisse eines Landes berührt, das Land zu hören ist, sollte überlegt werden, dem Landtag ebenfalls hinreichend und frühzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen.

Zu § 9

1. In Abs. 1 S. 2 sollte das Wort „auch" gestrichen werden.

2. In Abs. 6 S. 1 sollten das Wort „abgesprochen" durch das Wort „angesprochen" ersetzt werden.

3. In Abs. 8 sollte Satz 1 wie folgt gefasst werden: “ Die Landesregierung berücksichtigt ihr rechtzeitig zugegangene Stellungnahmen des Landtages zu Vorhaben der Europäischen Union, die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berühren, bei ihrer Entscheidung.“

Zu § 10

§ 10 Absatz 4 bestimmt, dass, soweit die Landesregierung eine Stellungnahme des Landtags zu berücksichtigen hat, dies keine „rechtliche Bindung“ der Landesregierung bedeutet, wohl aber deren Verpflichtung nach sich zieht, der Stellungnahme des Landtags bei der eigenen Meinungsbildung ein besonderes Gewicht beizumessen. Die Pflicht zur Berücksichtigung der Stellungnahme des Landtags enthält damit für die Landesregierung keine inhaltlichen Vorgaben, sondern lediglich die formale Anforderung, im politischen Abwägungsprozess die Argumente des Landtags bei den eigenen Entscheidungen einfließen zu lassen.

Die in § 1 Abs. 3 eingefügte Verweisung auf Artikel 23 Abs. 3 LV ist hinsichtlich der über die bloßen Informationspflichten hinausgehenden Regelungen zur **Stellungnahme und deren Berücksichtigung** nicht unproblematisch. Eine Verweisung auf den Einigungsausschuss erscheint hier nicht sinnvoll, da Art. 23 Abs. 3 sich lediglich auf die *Nichterfüllung von Informationsverlangen* des Parlaments bezieht, vorliegend aber ein *Recht auf Stellungnahme bzw. auf Berücksichtigung der Stellungnahme* durch die Landesregierung geschaffen wird, dessen Missachtung im einzelnen Fall durch den Einigungsausschuss wohl festgestellt, aber nach Entscheidung durch die Landesregierung nicht mehr behoben werden könnte. Eine Feststellung der Verletzung organschaftlicher Rechte fällt insofern grundsätzlich in den Aufgabenbereich des Bundesverfassungsgerichts.

Es sollte daher geprüft werden, ob die Verweisungsbestimmung in § 1 Abs. 3 nicht in Abs. 2 vorgezogen werden sollte und der bisherige Abs. 2 dann Abs. 3 wird. Entsprechendes gilt für die vorgeschlagene Änderung des Art. 22 (Schreiben des Wissenschaftlichen Dienstes vom 12.1.2005, dazu im Folgenden). Auch hier wäre die Verweisungsbestimmung (bislang Abs. 3) in Abs. 2 vorzuziehen.

2. Zur Änderung des Artikel 22 Abs. 2 LV

Neben der Erweiterung der einzelnen Informationsgegenstände in Artikel 22 Abs. 1 LV sieht der Regelungsvorschlag vom 12. Januar 2005 auch die Einfügung eines neuen

Absatz 2 in Art. 22 LV vor, wodurch die Bestimmung des § 1 Abs. 2 auf die Verfassungsebene übertragen werden soll.

Für eine verfassungsrechtliche Implementierung des Regelungsanliegens sprechen folgende Erwägungen:

Das Rechtsverhältnis zwischen Landtag und Landesregierung - insbesondere die vielgestaltigen parlamentarischen Kontrollbefugnisse - werden unmittelbar durch die Landesverfassung geregelt. Die Verfassung bildet insoweit die Rahmenordnung der Staatsorganisation, in die sich die einfachen Gesetze einfügen müssen.

Ob der Landesgesetzgeber vor diesem Hintergrund - ohne Verfassungsänderung - eine einfach-gesetzliche Bestimmung einfügen kann, die über die bisherigen Regelungsbereich der Verfassung, insbesondere über Artikel 22 hinausgehend Rechte beziehungsweise Pflichten von Verfassungsorganen schafft, erscheint zumindest sehr fraglich (in diesem Sinne auch Caspar, in: von Mutius/Caspar/Nolte/Waack, Kommentar zur Landesverfassung, Artikel 22 – in Vorbereitung; vgl. im Übrigen zum engen Spielraum des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung des Staatsorganisationsrechts Isensee, Vorbehalt der Verfassung, in Eigentum und Freiheit, Festschrift für Leisner, 1999, 359, 393ff). Insofern gilt, dass einfach-rechtliche Regelungen die Verfassung nur ausgestalten, sie hingegen nicht ändern dürfen. Ob nun die Ermächtigung in Art. 22 Abs. 3 LV den einfachen Gesetzgeber quasi als Annex zum Informationsrecht dazu befugt, ein gänzlich neues Recht auf Stellungnahme und deren Berücksichtigung gegenüber der Landesregierung einzufügen und insoweit eine Ausgestaltungsoption enthält, dürfte verfassungsrechtlich bedenklich sein.

Art. 22 Abs. 1 LV betrifft die informationelle Beteiligung das Landtags in bestimmten Politikbereichen und betrifft neben Art. 23 einen besonderen Ausschnitt der parlamentarischen Informationsrechte. Soweit Artikel 22 Abs. 3 LV darauf verweist, dass das Nähere durch Gesetz geregelt wird, erstreckt sich diese Ermächtigung lediglich darauf, den Grundsatz der *Unterrichtungspflicht der Landesregierung im Einzelnen auszugestalten und ermächtigt den Landtag, hierzu das Nähere durch Gesetz zu regeln* (so Hübner, in: von Mutius/Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung, Artikel 22 Rn. 26). Die Ausgestaltungsbefugnis bezieht sich daher allein auf die Gegenstände der Unterrichtung, nicht dagegen auf die Schaffung neuer Rechte und Pflichten im Verhältnis zwischen Landtag und Landesregierung.

Abgesehen von diesen verfassungsrechtlichen Zweifeln an einer derartigen „Ergänzung“ der Landesverfassung kann der einfache Gesetzgeber ohnehin keine verbindlichen Rechte und Pflichten schaffen, die von den Verfassungsorganen im Streitfall gerichtlich durchgesetzt werden könnten. Nach Art. 44 Nr. 1 LV entscheidet das BVerfG im Verfahren des Landesorganstreits aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten, die durch diese Verfassung, die Geschäftsordnung des Landtags oder der Geschäftsordnung der Landesregierung übertragen wurden (zu einer sinngemäßen Anwendung des § 64 Abs. 1 BVerfGG, die aus dem Wesen des Organstreits als eines Verfassungsstreits resultiert, von Mutius, in : v. Mutius/Wuttke/Hübner, Art. 44 Rn. 6 mit Verweis auf BVerfGE 60, 53,63).

Soweit § 1 Abs. 2 PIG daher konkrete Rechte und Pflichten statuiert (Stellungnahmerecht des Landtags sowie entsprechende Berücksichtigungspflicht der Landesregierung), sind diese mangels landesverfassungsrechtlicher Anerkennung kein zulässiger Streitgegenstand im Organstreitverfahren. Hierfür ist vielmehr erforderlich, dass sich die geltend gemachten Rechte und Pflichten aus einem verfassungsrechtlichen, nicht bloß aus einem einfach-gesetzlichen Rechtsverhältnis ergeben (vgl. BVerfGE 2, 143 [152]; 60, 374 [379]; 84, 290 [297]; Sturm, in: Sachs, Artikel 93 Rn. 32). Die Justiziabilität und damit auch rechtsverbindliche Wirkung von § 1 Abs. 2 setzt somit eine verfassungsrechtliche Verankerung der über die Unterrichtung nach Art. 22 Abs. 1 LV hinausgehenden Rechte und Pflichten von Landtag und Landesregierung voraus.

Eine Verankerung des Rechts auf Stellungnahme und auf Berücksichtigung durch die Landesregierung wäre im Übrigen innerhalb des Verfassungsrechts der Länder kein Novum: Eine ähnliche Bestimmung enthält Artikel 34a der Verfassung des Landes Baden-Württemberg. Danach ist es möglich, dass der Landtag – folglich aber auch eine Fraktion als mit eigener Zuständigkeit ausgestatteter Teil des Verfassungsorgans - der Regierung die Unterlassung der verfassungsrechtlich geregelten Pflichten zur Unterrichtung, zur Ermöglichung einer Stellungnahme oder zur Berücksichtigung derselben im Wege des Organstreitverfahrens vorwirft (dazu Engelken, Ergänzungsband zu Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Artikel 34a, Rn. 40).

Letztlich sei angemerkt, dass eine Beschränkung der Verfassungsänderung allein auf Artikel 22 Abs. 1 LV weitgehend deklaratorischer Natur bliebe und für die gegenwärtige Rechtslage ohnehin wenig Auswirkungen hätte. So wird mit Blick auf die Einführung der Begriffe „Staatsverträge“ und „Verwaltungsabkommen“ in Artikel 22 Abs. 1

Satz 2 LV bereits eine Unterrichtungspflicht aus der Regelung über die Zusammenarbeit mit dem Bund und den Ländern in Artikel 22 Abs. 1 Satz 2 abgeleitet, die in der Praxis auch von der Landesregierung erfüllt wird (dazu siehe Hübner, aaO., Artikel 22 Rn. 30).

Nach alledem stehen nach unserer Auffassung insbesondere folgende Alternativen zur Vereinheitlichung von PIG und Art. 22 gegenüber: Einerseits kann durch die vorgeschlagene Neufassung des Absatz 2 in Artikel 22 die Bestimmung des § 1 Abs. 2 verfassungsrechtlich abgesichert werden. Sollte andererseits von einer Einfügung eines neuen Absatzes 2 in Art. 22 LV abgesehen werden, sprechen kompetenzrechtliche Gründe dafür, die Regelung in § 1 Abs. 2 PIG sowie die anderen im PIG enthaltenen Bestimmungen über das Recht auf Stellungnahme und die Berücksichtigung der Stellungnahme zu streichen.

Für den Fall einer Einfügung eines neuen Abs. 2 in Art. 22 unterbreiten wir folgenden Formulierungsvorschlag:

„Artikel 22
Informationspflichten der Landesregierung, Stellungnahme des Landtags

(1) Die Landesregierung ist verpflichtet, den Landtag über die Vorbereitung von Gesetzen sowie über **beabsichtigte Staatsverträge,** Grundsatzfragen der Landesplanung, der Standortplanung und Durchführung von Großvorhaben frühzeitig und vollständig zu unterrichten. Das Gleiche gilt für beabsichtigte **Verwaltungsabkommen**, für die Vorbereitung von Verordnungen und Verwaltungsvorschriften, für die Mitwirkung im Bundesrat, für die Zusammenarbeit mit dem Bund, den Ländern, anderen Staaten und **zwischenstaatlichen Einrichtungen** sowie für die **Angelegenheiten der Europäischen Union** und deren Organen, soweit es um Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung geht.

(2) Artikel 23 Abs. 3 gilt entsprechend.

(3) Die Landesregierung gibt dem Landtag Gelegenheit zur Stellungnahme und berücksichtigt die Stellungnahme des Landtages. Dies gilt nicht für Vorhaben der Landesgesetzgebung sowie der Vorbereitung von Verordnungen und Verwaltungsvorschriften.

(4) Das Nähere regelt ein Gesetz.“

Im Fall, dass eine entsprechende Änderung der Verfassung erfolgt, sollten dies auch bei der Abfassung von § 1 PIG berücksichtigt werden.

Sollten Sie weitere Fragen haben, stehen wir Ihnen wie immer gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Johannes Caspar