

Sandro Heyer

**Informations- und Beteiligungsrechte
der Landesparlamente im
parlamentarischen Regierungssystem
unter besonderer Beachtung
ihrer Integrationsverantwortung**



Diplomica Verlag

Heyer, Sandro: Informations- und Beteiligungsrechte der Landesparlamente im parlamentarischen Regierungssystem unter besonderer Beachtung ihrer Integrationsverantwortung. Hamburg, Diplomica Verlag GmbH 2014

Buch-ISBN: 978-3-8428-8917-0

PDF-eBook-ISBN: 978-3-8428-3917-5

Druck/Herstellung: Diplomica® Verlag GmbH, Hamburg, 2014

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden und die Diplomica Verlag GmbH, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

Alle Rechte vorbehalten

© Diplomica Verlag GmbH

Hermannstal 119k, 22119 Hamburg

<http://www.diplomica-verlag.de>, Hamburg 2014

Printed in Germany

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	V
Kapitel 1: Einleitung	1
Kapitel 2: Die Stellung der Länder im Mehrebenensystem	5
A. Das Verhältnis der Länder zur Bundesrepublik Deutschland	5
B. Das Verhältnis der Länder zur Europäischen Union	8
Kapitel 3: Theoretische Grundlagen der parlamentarischen Informations- und Beteiligungsrechte	10
A. Zum Begriff der Informations- und Beteiligungsrechte	10
B. Verfassungsrechtliche Herleitung eines parlamentarischen Informationsanspruchs ..	11
C. Reaktive und aktive parlamentarische Fremdinformationsrechte und parlamentari- sche Selbstinformationsrechte	13
I. Reaktive parlamentarische Fremdinformationsrechte	14
II. Aktive parlamentarische Fremdinformationsrechte	14
1. Allgemeines	14
2. Sinn und Zweck	15
III. Parlamentarische Selbstinformationsrechte	16
D. Zwischenergebnis	16
E. Die Integrationsverantwortung der Landesparlamente	17

Kapitel 4: Abbild und Analyse der Verfassungswirklichkeit hinsichtlich parlamentarischer Informations- und Beteiligungsrechte im Mehrebenensystem	22
A. Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat auf nationalstaatlicher und europäischer Ebene	22
I. Mitwirkungsrechte aus europäischer Perspektive	22
II. Mitwirkungsrechte auf nationalstaatlicher Ebene	25
B. Informations- und Beteiligungsrechte auf Landesebene	29
I. Zu den reaktiven parlamentarischen Fremdinformationsrechten	29
1. Die Große und die Kleine Anfrage	31
2. Die mündliche Anfrage	33
3. Die Aktuelle Stunde	34
4. Das Zitierrecht	35
5. Ergebnis	36
II. Zu den aktiven parlamentarischen Fremdinformationsrechten	37
1. Der äußere Rahmen	40
a. Regelungen auf Verfassungsebene	40
b. Regelungen unterhalb der Verfassungsebene	41
aa. Gesetz oder Vereinbarung?	43
bb. Zur parlamentarischen Geschäftsordnung	48
c. Zwischenergebnis	49
2. Die inhaltliche Ausgestaltung	50
a. Unterrichtsgegenstände	51
b. Gegenständliche Reichweite	53
c. Zeitpunkt der Unterrichtung	55
d. Das Recht zur parlamentarischen Stellungnahme	56
aa. Das Gebot der Berücksichtigung	58
bb. Das Gebot der maßgeblichen Berücksichtigung	59
cc. Rechtliche Bindungswirkung der parlamentarischen Stellungnahme?	61
dd. Abweichen von der parlamentarischen Stellungnahme	63
ee. Zwischenergebnis	64
e. Grenzen der Informations- und Beteiligungsrechte	67

3.	Bewertung der bisherigen Regelungen über parlamentarische Informations- und Beteiligungsrechte und zugleich eine Beschreibung eines vorzugswürdigen Modells	68
a.	Zum äußeren Rahmen	69
b.	Zur inhaltlichen Ausgestaltung	70
4.	Ergebnis	75
Kapitel 5: Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussbetrachtungen		76
Literaturverzeichnis		VII

Abkürzungsverzeichnis

BB	Land Brandenburg
BE	Berlin
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BW	Land Baden-Württemberg
BY	Freistaat Bayern
EU	Europäische Union
EULG BW	Gesetz über die Beteiligung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union in Baden-Württemberg
EUV	Vertrag über die Europäische Union
GO BBL	Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg
GO BEL	Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin
GO BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GO BWL	Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg
GO BYL	Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag
GO HBL	Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft
GO HHL	Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft
GO MVL	Geschäftsordnung des Landtages Mecklenburg-Vorpommern
GO NSL	Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages
GO NWL	Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen
GO RPL	Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz
GO SAL	Geschäftsordnung des Landtages von Sachsen-Anhalt
GO SLL	Geschäftsordnung des Saarländischen Landtages
GO SNL	Geschäftsordnung des Sächsischen Landtages
GO SHL	Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages
GO THL	Geschäftsordnung des Thüringer Landtags
HB	Freie Hansestadt Bremen
HE	Land Hessen
HH	Freie und Hansestadt Hamburg

LIG SA	Landtagsinformationsgesetz in Sachsen-Anhalt
LIV	Landtagsinformationsvereinbarung in Sachsen-Anhalt
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
LV	Landesverfassung
MV	Land Mecklenburg-Vorpommern
NS	Land Niedersachsen
NW	Land Nordrhein-Westfalen
PBG BY	Parlamentsbeteiligungsgesetz in Bayern
PIG	Parlamentsinformationsgesetz
PIV	Parlamentsinformationsvereinbarung
RP	Rheinland-Pfalz
SL	Saarland
SA	Land Sachsen-Anhalt
SH	Land Schleswig-Holstein
SN	Freistaat Sachsen
TH	Freistaat Thüringen
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerPBG BY	Vereinbarung zum Parlamentsbeteiligungsgesetz in Bayern

Nach Meinung der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente obliegt es den Ländern, die jeweiligen Regeln im Landesrecht, vorzugsweise im Landesverfassungsrecht, so auszugestalten, dass die notwendige Mitwirkungsmöglichkeit des Landesparlaments gegenüber der Landesregierung zur Wahrnehmung der Integrationsverantwortung gesichert wird. Zu dieser Mitwirkungsmöglichkeit gehört über Informationsrechte hinaus die Möglichkeit, landesverfassungsrechtlich eine Bindung der Landesregierung beim Stimmverhalten im Bundesrat und bei der Erhebung von Verfassungsklagen auf Bundesebene vorzusehen.

Stuttgarter Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente¹

Kapitel 1

Einleitung

Es ist der Präsident des Bundesverfassungsgerichts *Andreas Voßkuhle* höchstpersönlich, der in seiner Festrede anlässlich des 60-jährigen Bestehens des Landes Baden-Württemberg auf die eigens gestellte Frage, „welche Rolle die Landesparlamente im europäischen Integrations- und Rechtssetzungsprozess spielen“ würde, die „spontane Antwort“ zulässt: „Überhaupt keine!“²

Würde diese ernüchternde Antwort so stehen bleiben, wäre der vorliegenden Abhandlung bereits kurz nach ihrem Beginn der Nährboden entzogen. Und das gezeichnete Bild ist durchaus düster, „geht (es) doch um nicht mehr, aber auch nicht weniger als die Existenz der parlamentarischen Demokratie auf der Ebene der deutschen Bundesländer“³. Bedroht ist der damit angesprochene Länderparlamentarismus aber nicht nur durch die stetig fortschreitende europäische Integration, sondern auch durch den Bund. Denn die Bedeutung eines Parlaments bemisst sich nicht unwesentlich an ihren Aufgaben und Befugnissen. Genau diese sind es, insbesondere in Form der Kompetenz zur Gesetzgebung, die das Parlament zum Ort der politischen Willensbildung gewählter Volksvertreter werden lassen. Wenn aber „gerade die Ge-

¹ *Stuttgarter Erklärung* der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente, Landtag von Baden-Württemberg, LT-Drs. 14/6554 vom 22.06.2010, Ziffer 5.

² *Voßkuhle, Andreas*: Die Rolle der Landesparlamente im europäischen Integrationsprozess. Festrede anlässlich des 60-jährigen Bestehens des Landes Baden-Württemberg im Rahmen einer Landtagssitzung am 25. April 2012 (Landesgründungstag), Fundstelle: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/aktuell/rede-praesident-laenderparlamenteEU-2012.html> (letzter Zugriff am 21.08.2012).

³ *Papier, Hans-Jürgen*: Zur Verantwortung der Landtage für die europäische Integration, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 41. Jahrgang 2010, Heft 4, S. 903-908 (908).

setzungskompetenzen (...) den Landesparlamenten zunehmend abhanden kommen, ohne dass dieser Entwicklung (...) Nennenswertes entgegengesetzt⁴ werden würde, träfe die oben gegebene Antwort wohl zu; und zwar nicht nur mit Blick auf die Europäische Union, sondern auch auf die Bundesstaatlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland, in deren Konsequenz die Länder mit jeweiliger Staatsqualität überhaupt erst bestehen.

In einem ersten Schritt (*Kapitel 2*) werden sodann Ursachen ermittelt, die als Nachweis für den Hintergrund dieser *spontanen* Einschätzung dienen sollen und die zuweilen defizitäre Lage der Landesparlamente aufzuarbeiten versucht. Dazu wird die Stellung der Länder im Mehrebenensystem beleuchtet, und zwar im Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland und im Verhältnis zur Europäischen Union.

Wie *Vofßkuhle* bemerkt, hat der geäußerte Befund nur so lange Bestand, wie nichts *Nennenswertes* entgegengesetzt wird. In diesem Gedanken wurzelt die Idee der vorliegenden Abhandlung unter dem Titel *Informations- und Beteiligungsrechte der Landesparlamente im parlamentarischen Regierungssystem unter besonderer Beachtung ihrer Integrationsverantwortung*. Denn „überhaupt keine“ Rolle würde schlicht der Bedeutung der Landesparlamente nicht gerecht werden, die Frage aufwerfen, ob die Landesparlamente im Zuge der europäischen Integration abgehängt werden und zugleich das Nennenswerte der Verfassungswirklichkeit verkennen. Deshalb wird in einem zweiten Schritt (*Kapitel 3*) die theoretische Grundlegung der parlamentarischen Informations- und Beteiligungsrechte vorgenommen, in dessen Verlauf eine verfassungsrechtliche Herleitung und eine Abstufung der Informationsrechte versucht werden. Dabei geht es stets um das Verhältnis des Landesparlaments zur Landesregierung, denn Letztere ist als Empfängerin der Informationen Adressatin parlamentarischer Informationsbegehren. Schließlich wird der Frage nachgegangen, weshalb auch den Landesparlamenten eine Integrationsverantwortung obliegt, die ihre Rolle im europäischen Gefüge zu stärken im Stande wäre.

Den thematischen Schwerpunkt bildet sodann das *vierte Kapitel*, in dem ein Abbild und eine Analyse der Verfassungswirklichkeit hinsichtlich parlamentarischer Informations- und Beteiligungsrechte im Mehrebenensystem vorgenommen werden. Dazu rücken zunächst Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat auf nationalstaatlicher und europäischer Ebene in den Fokus. Allerdings ist fraglich, ob diese eine stärkere Stellung der Landesparlamente generieren können. Deshalb wird die Darlegung anschließend auf der Ebene der Länder fortgeführt. In den Blick genommen werden überdies entsprechend der bereits genannten Ab-

⁴ *Vofßkuhle*: Die Rolle der Landesparlamente im europäischen Integrationsprozess.