

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	17
Einleitung, Problemaufriss	21
A. Gründe für den Bedeutungsverlust der Landesparlamente	21
I. Kompetenzverlagerungen auf Bund und Europäische Union	21
II. Kooperativer Föderalismus	22
III. Informationsrückstand des Parlaments gegenüber Regierung	23
B. Maßnahmen zur Stärkung der Landesparlamente	27
I. Maßnahmen zur Stärkung der legislatorischen Befugnisse der Länder	27
1. Verfassungsnovelle von 1994	27
2. »Föderalismusreform« von 2006	28
a) Erhöhung des Stellenwerts der Landesparlamente im Verhältnis zum Bundestag	29
b) Erhöhung des Stellenwerts der Landesparlamente gegenüber den Landesregierungen	30
aa) Reduzierung der Anzahl zustimmungsbedürftiger Gesetze	30
bb) Abbau der Kooperation unter den Landesregierungen	32
cc) Aufwertung des Bundesrates	32
II. Aktuelle Überlegungen zur Stärkung des Informationsstandes der Landtage	33
1. Die Rolle der Parlamentspräsidentenkonferenz	33
2. Initiativen des nordrhein-westfälischen Landtags	33
3. Stärkung der Informationsrechte in anderen Ländern	34
4. Konzentration der nachfolgenden Untersuchung auf die verfassungsrechtlich unbedenkliche rechtstechnische Umsetzung eines nachfrageunabhängigen frühzeitigen Unterrichtsrechts des Parlaments	36
a) Parlamentsinformationsgesetz	37
b) Parlamentsinformationsvereinbarung	37
c) Kaskadenartige Ordnung der Parlamentsinformation	37
d) Differenzierte Festlegung des Informationsverhältnisses in der Verfassung	38
	7

Möglichkeiten der verfassungsrechtlich unbedenklichen rechtstechnischen Umsetzung eines initiativunabhängigen Rechts des Parlaments auf frühzeitige Unterrichtung gegenüber der Regierung	39
A. Einfaches Gesetz	39
I. Rechtmäßigkeit eines »Parlamentsinformationsgesetzes« aus verfassungsrechtlicher Sicht	39
1. Zulässigkeit der Regelungsform des einfachen Gesetzes	39
a) Einfachgesetzliche Konstituierung von Rechtsbeziehungen zwischen Verfassungsorganen	39
aa) Abschließende Festlegung des Kompetenzverhältnisses der Verfassungsorgane durch die Verfassung – Begründungsansatz der Literatur	40
bb) Einwände gegen den Begründungsansatz	41
cc) Würdigung der Einwände	42
aaa) »Befangenheit« eines Verfassungsorgans keine dem Verfassungsrecht angehörige Kategorie	42
bbb) Vermengung von Verfassungsvorrang und Verfassungsvorbehalt	43
(1) Klärung der Begriffe; Parallelen auf der Ebene des Verwaltungsrechts	43
(2) Kein Rückgriff auf die Figur des Verfassungsvorbehalts bei abschließender Behandlung eines Regelungskomplexes durch die Verfassung	44
dd) Ergebnis	45
b) Einfachgesetzliche Ausgestaltung von Rechtsbeziehungen zwischen Verfassungsorganen	45
aa) Befugnis des Gesetzgebers zur Ausgestaltung von Verfassungsinhalten unter besonderen Voraussetzungen	46
aaa) Ausgestaltungsbefugnis bei Vorliegen eines Verfassungsauftrags	46
bbb) Ausgestaltungsbefugnis bei Ausfüllungsbedürftigkeit eines Verfassungssatzes	47
bb) Berechtigung des Gesetzgebers zur Ausgestaltung der Interorganbeziehungen der Verfassungsorgane?	48
cc) Ergebnis	49
c) Einfachgesetzliches Nachzeichnen von Rechtsbeziehungen zwischen Verfassungsorganen	49
aa) Unterschied zwischen Nachzeichnen und Ausformung von verfassungsrechtlichen Vorgaben	49
bb) Nachzeichnen von verfassungsrechtlichen Vorgaben als Immanenz jeder Gesetzgebung	50
cc) Ergebnis	50

d)	Bitte in Gesetzesform	51
2.	Hinreichende Bestimmtheit eines Parlamentsinformationsgesetzes	52
a)	Geltung des Bestimmtheitsgebots	52
aa)	Herleitung des Bestimmtheitsgebots	53
bb)	Ursprüngliche Schutzrichtung des Bestimmtheitsgebots	53
cc)	Geltung auch im Verhältnis zwischen Verfassungsorganen	53
dd)	Ergebnis	54
b)	Wahrung der Anforderungen des Bestimmtheitsgebots	54
aa)	Spezifizierung der Anforderungen des Bestimmtheitsgebots	54
bb)	»Frühzeitig«, »rechtzeitig«	55
cc)	»Gegenstände von erheblicher landespolitischer Bedeutung«, »Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung«	56
3.	Nachvollziehen eines verfassungsrechtlich verbürgten Rechts des Landtags auf initiativunabhängige frühzeitige Unterrichtung gegenüber der Regierung	58
4.	Recht des Landtags auf initiativunabhängige frühzeitige Unterrichtung gegenüber der Landesregierung über	
a)	Vorhaben der Landesgesetzgebung	58
aa)	Herleitung des Informationsverlangens aus Art. 56 und 65 LVerf NRW	58
aaa)	Recht des Landtags auf Information vor Beschlussfassung der Landesregierung	58
(1)	Wortlaut der Art. 56 und 65 LVerf NRW; Zeitpunkt der Unterrichtung	58
(2)	Sinn und Zweck der Art. 56 und 65 LVerf NRW, Auswirkungen »frühzeitiger« Unterrichtung	60
(3)	Art. 56 und 65 LVerf NRW als Konkretisierungen des Gewaltenteilungsprinzips	61
(3.1)	Herleitung des Gewaltenteilungsprinzips	61
(3.2)	Sinn der Gewaltenteilung	61
(3.3)	Nicht antastbarer Funktionsbereich eines jeden Verfassungsorgans; Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	62
(4)	Vertraulichkeit der Entscheidungsfindung im Bereich von Judikative und Legislative	63
(4.1)	Parallelwertung Judikative	63
(4.2)	Parallelwertung Legislative	64
bbb)	Informationsrecht des Landtags, wenn die Landesregierung Dritte unterrichtet hat	65
(1)	Einschränkungen aus dem Gewaltenteilungsprinzip in seiner selbst dem Verfassungsgeber unverfügbaren Gestalt	65
(2)	Einschränkungen aus der spezifischen normativen Kompetenzverteilung der Art. 56 und 65 LVerf NRW	66

(2.1)	Unterrichtungsrecht als Konsequenz einer ansonsten drohenden wesentlichen Erschwerung der Gesetzgebungstätigkeit?	67
(2.1.1)	Verbesserte Arbeitsmöglichkeiten des Parlaments bei frühzeitiger Unterrichtung durch die Regierung	67
(2.1.2)	Interesse der Regierung an einem Zuwarten	67
(2.2)	Unterrichtungsrecht aus Befassungsrecht?	68
(2.2.1)	Befassungsrecht des Landtags	68
(2.2.2)	Zulässigkeit des Schlusses von Befassungsrecht des Landtags auf Unterrichtungspflicht der Landesregierung?	70
ccc)	Ergebnis	72
bb)	Herleitung des Informationsverlangens aus Art. 45 Abs. 2 LVerf NRW	72
aaa)	Verpflichtung nur zum »stummen Dasitzen« oder auch zum »Reden«?	72
bbb)	Adressaten des Zitierrechts	73
ccc)	Initiative des Parlaments erforderlich	74
cc)	Herleitung des Informationsverlangens aus Art. 30 Abs. 2 LVerf NRW	75
aaa)	Statustheorie	75
bbb)	Parlamentarische Informationsinitiative erforderlich	76
dd)	Herleitung des Informationsverlangens aus Art. 41 LVerf NRW	76
ee)	Herleitung des Informationsverlangens aus Art. 61 LVerf NRW	77
aaa)	Wortlaut	77
bbb)	Parallele zu einem Unterrichtsrecht des Parlaments in Bundesratsangelegenheiten?	77
ccc)	Stellungnahme	78
ff)	Herleitung des Informationsverlangens aus allgemeinen Verfassungsgrundsätzen	79
aaa)	Generalisierender Verfassungssatz	79
(1)	Herleitung eines allgemeinen Unterrichtsanspruchs auf Bundesebene	79
(2)	Übertragbarkeit des gedanklichen Ansatzes auf die Länderebene	79
(3)	Existenz eines allgemeinen Unterrichtsanspruchs des Parlaments auf Bundesebene	80
(3.1)	Begründung der Existenz eines allgemeinen Unterrichtsanspruchs	80
(3.2)	Kritik	81

(3.2.1)	Ausnahmevorschriften sprechen gegen Strukturprinzip	81
(3.2.2)	Entwicklung der Unterrichtsrechte des Bundestages	82
(3.2.3)	Kein einheitliches Bild im Hinblick auf den Unterrichtungszeitpunkt	83
(3.2.4)	Angreifbarkeit des Rückgriffs auf Art. 35 GG	83
(3.2.5)	Erst-Recht-Schluss nicht überzeugend	84
(3.3)	Ergebnis	84
(4)	Existenz eines allgemeinen Unterrichtsanspruchs des Parlaments auf Landesebene	85
bb)	Implied-Powers-Lehre	85
(1)	Ursprung und Verbreitung des Implied-Powers- Gedankens	85
(2)	Übertragbarkeit des Implied-Powers-Gedanken auf die Funktionenordnung	86
(2.1)	Keine Verfassungsdurchbrechung	87
(2.2)	Keine Rechtstradition i. S. v. Implied-Powers	87
(2.3)	Kein Rückgriff auf Implied-Powers bei abweichender verfassungsrechtlicher Bewertung	89
(2.4)	Ergebnis	89
ccc)	Gewaltenteilungsprinzip	90
(1)	Begründung des gedanklichen Ansatzes	90
(2)	Kritik	90
(3)	Ergebnis	92
ddd)	Verfassungswirklichkeit	92
(1)	Verständnis von »Verfassungswirklichkeit«	93
(2)	Keine entsprechende Unterrichtspraxis	93
(3)	»Verfassungswirklichkeit« durch Verfassungsverwirklichung	94
b)	Rechtsverordnungen, die der Zustimmung des Landtags bedürfen	95
aa)	Zulässigkeit der sog. Zustimmungsverordnung	95
bb)	Zeitpunkt der Unterrichtung	96
cc)	Statthaftigkeit einer frühzeitigen Unterrichtung	96
aaa)	Unterrichtungsrecht kein »Minus« zum Zustimmungsrecht	96
bbb)	Kein Unterrichtsrecht aus dem Gedanken der Organtreue	97
ccc)	Keine Parallele zur Zulässigkeit anderer Verordnungstypen	97
ddd)	Ergebnis	97
c)	Beabsichtigte Staatsverträge	98
aa)	Begriff des Staatsvertrages in Abgrenzung zum Verwaltungsabkommen	98

bb)	Zeitpunkt der Unterrichtung	98
cc)	Statthaftigkeit einer frühzeitigen Unterrichtung	98
d)	Beabsichtigte Verwaltungsabkommen	100
e)	Angelegenheiten der Landesplanung	100
aa)	Beteiligungsmöglichkeiten des Parlaments nach Landesplanungsrecht	100
bb)	Statthaftigkeit einer frühzeitigen Unterrichtung	101
cc)	Ergebnis	101
f)	Bundesratsangelegenheiten	102
aa)	Zeitpunkt der Unterrichtung	102
bb)	Unterrichtungsrecht als »Minus« zu Weisungsrecht des Landtags	102
aaa)	Weisungsgebundenheit der Bundesratsmitglieder	102
bbb)	Abhängigkeit der Bundesratsmitglieder von Weisungen der Landesparlamente	103
	(1) Weisungsbefugnis der Landesparlamente – befürwortende Ansicht	104
	(2) Weisungsbefugnis der Landesparlamente – vorzuziehende ablehnende Ansicht	104
	(3) Korrespondierende Regelung in der Landesverfassung	106
ccc)	Zwischenergebnis	107
cc)	Unterrichtungsrecht als »Minus« zu einem »mitlaufenden Kontrollrecht« des Parlaments	107
dd)	Ergebnis	108
g)	Die Zusammenarbeit mit dem Bund, den Ländern, den Regionen, anderen Staaten und zwischenstaatlichen Einrichtungen	108
aa)	Zusammenarbeit durch Staatsverträge und Verwaltungsabkommen	108
bb)	Zusammenarbeit in anderen Gremien	108
h)	Angelegenheiten der Europäischen Union	109
II. Rechtsschutz		110
1.	Rechtsschutzmöglichkeiten bei Streit um das Bestehen einer Informationspflicht der Regierung	110
a)	Rechtsschutzmöglichkeiten des Landtags	110
aa)	Konstitutive Wirkung des Gesetzes	111
aaa)	Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs nach Art. 75 Nr. 2 LVerf NRW, § 12 Nr. 5, §§ 43 ff. VGHG NRW	111
bbb)	Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 Alt. 3 GG, § 13 Nr. 8, §§ 71 f. BVerfGG	113

ccc) Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts nach § 40 Abs. 1 VwGO	114
bb) Ausgestaltende Wirkung des Gesetzes	122
cc) Interpretierende Wirkung des Gesetzes	123
b) Rechtsschutzmöglichkeiten der Landesregierung	124
2. Gerichtliche Klärungsmöglichkeiten bei Streit um die Vereinbarkeit eines Parlamentsinformationsgesetzes mit Verfassungsrecht	124
a) Verfassungsgerichtliche Klärung auf Initiative der Landesregierung	124
b) Verfassungsgerichtliche Klärung auf Initiative des Landtags	126
aa) Normenkontrollverfahren vor dem Verfassungsgerichtshof	126
bb) Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsrecht	127
B. Vereinbarung zwischen Parlament und Regierung	127
I. Begriffsbestimmung	128
II. Rechtmäßigkeit eines »Parlamentsinformationsvertrages« aus verfassungsrechtlicher Sicht	130
1. Vertragsfähigkeit der Verfassungsorgane	130
a) (Voll-)Rechtsfähigkeit als Voraussetzung der Vertragsfähigkeit	130
b) (Teil-)Rechtsfähigkeit von Verfassungsorganen	130
c) Vertragsfähigkeit von teilrechtsfähigen Subjekten	131
2. Konkrete Vertragszulässigkeit	133
a) Unzulässigkeit des Schlusses von der Vertragsfähigkeit auf die konkrete Vertragszulässigkeit	133
b) Nachweis eines »Freigabeaktes« der Verfassung	133
aa) Vorliegen einer Dispositivnorm	134
bb) Vorliegen einer zum Vertragsschluss ermächtigenden Norm	135
aaa) Ausdrückliche Vertragsermächtigung	135
bbb) Stillschweigende Vertragsermächtigung	136
3. Ergebnis	138
III. Rechtsschutz	138
1. Möglichkeiten von Landtag und Regierung zur Durchsetzung bzw. zur Abwehr des vertraglich festgelegten Informationsanspruchs	139
2. Gerichtliche Klärungsmöglichkeiten bei Streit um die Vereinbarkeit eines Parlamentsinformationsvertrages mit Verfassungsrecht	139
a) Normenkontrollverfahren vor dem Verfassungsgerichtshof	139
aa) Zielsetzung des Normenkontrollverfahrens	139

bb)	Vertragliche Regelung als Prüfungsgegenstand im Normenkontrollverfahren	140
b)	Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht	142
IV.	Rechtmäßigkeit einer nicht als rechtlich bindend gewollten »Parlamentsinformationsabsprache« aus verfassungsrechtlicher Sicht	142
1.	Verfassungsrechtliche Relevanz von rechtlich nicht bindenden Vereinbarungen	142
2.	Ziel der Untersuchung	142
3.	Zulässigkeit der Absprache	143
a)	Vorliegen einer Dispositivnorm	143
b)	Ermächtigung zur Absprache erforderlich?	143
aa)	Faktisch-politische Bindungswirkung rechtsunverbindlicher Absprachen	144
bb)	Verfassungsrechtliche Relevanz der faktisch-politischen Bindungswirkung	144
4.	Rechtsschutz	146
C.	Kaskadenartige Festlegung der Informationsbeziehung in der Verfassung, einem einfachen Gesetz und einer Vereinbarung zwischen Parlament und Regierung	146
I.	Rechtliche Ausgangslage in Bayern	147
II.	Übertragbarkeit des »bayerischen Modells« auf die nordrhein-westfälische Verfassungs-, Gesetzes- und Vereinbarungsebene	147
1.	Rechtmäßigkeit der »bayerischen Lösung« aus verfassungsrechtlicher Sicht	148
a)	Verfassungsmäßigkeit der Verfassungsänderung	148
aa)	Beachtung der Anforderungen des Art. 69 Abs. 1 S. 1 LVerf NRW	148
aaa)	Wortlaut der Vorschrift; Sinngehalt nach dem normgeschichtlichen Hintergrund	148
bbb)	Verbot der Subdelegation von wesentlichen Verfassungsinhalten	149
(1)	Begründung des gedanklichen Ansatzes	149
(1.1)	Zielsetzung der Vorschrift	149
(1.2)	Zusammenspiel mit Art. 69 Abs. 1 S. 2 LVerf NRW	149
(2)	Hinweise auf ein anderweitiges Strukturprinzip	150
(2.1)	Existenz der Art. 23, 24 GG	150
(2.2)	Zulässigkeit statischer Verweisungen	151
(2.3)	Aufträge an den Gesetzgeber zur Ausformung von Verfassungsinhalten	151
(3)	Zwischenergebnis	152

(4)	Vereinbarkeit einer Art. 55 Nr. 3 S. 2 LVerf Bay entsprechenden Bestimmung mit dem unter (3) ermittelten Regelungsgehalt	152
(4.1)	Bedeutungsschwere des Gegenstandes	153
(4.2)	Hinreichende Aussagen in der Verfassung?	153
(4.3)	Ergebnis	154
bb)	Verstoß der Verfassungsänderung gegen Art. 69 Abs. 1 S. 2 LVerf NRW	154
aaa)	Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips	154
bbb)	Verpflichtung des verfassungsändernden Gesetzgebers zur Beachtung des Bestimmtheitsgebots?	155
ccc)	Ausräumbarkeit etwaiger durch eine Verfassungs- änderung nach bayerischem Vorbild entstehende Widersprüchlichkeiten	156
(1)	Widersprüchlichkeiten	156
(2)	Ausräumbarkeit der Widersprüchlichkeiten	156
b)	Verfassungsmäßigkeit des in Bezug genommenen Parlamentsinformationsgesetzes und der Parlamentsinformationsvereinbarung	157
c)	Ergebnis	158
2.	Rechtsschutz	158
a)	Rechtsschutzmöglichkeiten bei Streit um das Bestehen einer Informationspflicht der Regierung	158
aa)	Rechtsschutzmöglichkeiten des Landtags	158
bb)	Rechtsschutzmöglichkeiten der Landesregierung	159
b)	Gerichtliche Klärungsmöglichkeiten bei Streit um die Vereinbarkeit des »bayerischen Modells« mit Verfassungsrecht	159
D.	Differenzierte Festlegung des Informationsverhältnisses in der Verfassung	160
I.	Zulässigkeit der Verfassungsänderung	162
1.	Beachtung der Voraussetzungen des Art. 69 Abs. 1 S. 1 LVerf NRW	162
2.	Einhaltung der Schranken des Art. 69 Abs. 1 S. 2 LVerf NRW	162
a)	Verletzung des Kernbereichs der Exekutive	163
b)	Verletzung des Kernbereichs der Legislative	163
3.	Beachtung vorrangigen Bundesrechts	164
4.	Ergebnis	166
II.	Rechtmäßigkeit des Parlamentsinformationsgesetzes/der Parlamentsinformationsvereinbarung aus verfassungsrechtlicher Sicht	167
III.	Rechtsschutz	167

Zusammenfassung der Ergebnisse	169
Literaturverzeichnis	171