



Bekanntmachung

**der Präsidentin
des Schleswig-Holsteinischen Landtages**

**Beschlüsse der Konferenz
der Präsidentinnen und Präsidenten
der deutschen Landesparlamente**

Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente haben auf ihrer Konferenz am 11. Mai 1992 Beschlüsse zu folgenden Themen gefaßt:

1. Entschlieûungen zu den Vereinbarungen von Maastricht (Anlage 1)
2. Beschluûempfehlung zu einem Gesetz über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen (Anlage 2)
3. Empfehlung zur Frage der Zweckmäßigkeit und zum möglichen Inhalt eines Parlamentsinformationsgesetzes (Anlage 3)
4. Zusammenlegung der Wahltermine des Bundes und der Landesparlamente (Anlage 4)

Ute Erdsiek-Rave

Anlage 1

Entschiebung der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente zu den Vereinbarungen von Maastricht

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente stellt fest, daß die Konferenz des Europäischen Rates in Maastricht am 9. und 10. Dezember 1991 wichtige Entscheidungen für die Stellung der Länder und Regionen in Europa getroffen hat. Es ist gelungen, die Länder und Regionen als dritte Ebene neben der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten im Vertragswerk zu verankern. Dies ist ein bedeutender Schritt in Richtung auf eine stärkere föderale Ausrichtung der Europäischen Gemeinschaft.

Zu den Erfolgen von Maastricht gehören

- die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips,
- die Einrichtung eines unabhängigen, mit Selbstbefugnisrecht ausgestatteten Ausschusses der Regionen und
- die Mitwirkungsmöglichkeiten von Landesministern im EG-Ministerrat.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Landesparlamente sprechen sich für die zügige Umsetzung der hierzu in Maastricht gefaßten Beschlüsse aus und nehmen aus der Sicht der Landesparlamente wie folgt Stellung:

I.

Das erstmals umfassend und ausdrücklich im Gemeinschaftsrecht verankerte Subsidiaritätsprinzip ist - gerade auch im Verhältnis zwischen Europa und den Ländern - von Anfang an strikt anzuwenden. Nur auf diese Weise können die Kompetenzen der Länder gesichert und unverletzliche Kompetenzanhäufungen bei der Gemeinschaft verhindert werden. In diesem Sinne bekennt sich die Konferenz zu einem am Grundsatz der Subsidiarität ausgerichteten „Europa der Regionen“.

II.

Um die neugeschaffenen Möglichkeiten einer direkten Mitwirkung der Länder auf europäischer Ebene effektiv zu nutzen und den Gefahren einer zu weitgehenden Kompetenzverlagerung insbesondere in den Bereichen Bildung, Ausbildung, Kultur und Medien vorzubeugen, ist eine Reihe innerstaatlicher Regelungen erforderlich. Die Landtagspräsidentinnen und -präsidenten halten es deshalb für unerlässlich, im Zustimmungsgesetz zum Vertrag über die Europäische Union folgende Regelungen zu treffen:

1. Die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen ist - durch Änderung des Art. 24 Abs. 1 GG - von der Zustimmung des Bun-

desrates abhängig zu machen. Die Landtagspräsidentinnen und -präsidenten wiederholen ihre Forderung nach einer Mitwirkung der Landesparlamente bei entsprechenden Übertragungsakten, die sie bereits in ihrer Entschiebung vom 24. September 1991 erhoben haben.

2. Ebenfalls in Art. 24 GG ist zu bestimmen, daß die Länder in Angelegenheiten zwischenstaatlicher Einrichtungen bei der Willensbildung des Bundes und bei der Wahrnehmung seiner Rechte innerhalb der Gemeinschaft mitwirken. Die Konferenz bekräftigt mit Nachdruck die entsprechenden Forderungen der Kommission Verfassungsreform des Bundesrates.

Die Einzelheiten dieser Mitwirkungsrechte sind - umfassend und über die bisherigen Regelungen hinaus - gesetzlich festzulegen, wobei es erforderlich ist,

- a) die Bundesregierung an die Stellungnahme des Bundesrates zu binden, wenn und soweit Maßnahmen der Europäischen Union in ihrem Schwerpunkt die Zuständigkeiten der Länder berühren,
- b) den Ländern auch die Teilnahme im Ausschuß der Ständigen Vertreter und an informellen Ministertagungen zu ermöglichen und
- c) die Notwendigkeit einer rechtzeitigen Beteiligung der Landesparlamente zu berücksichtigen.

3. Darüber hinaus ist - entsprechend der neugeschaffenen Möglichkeit - sicherzustellen, daß die Bundesrepublik Deutschland dann im Ministerrat durch Landesminister vertreten wird, wenn im Schwerpunkt Zuständigkeiten der Länder berührt werden.

4. Da der Vertrag über die Europäische Union kein eigenständiges Klagerecht der Länder vorsieht, ist die Bundesregierung zu verpflichten, die Länder bei Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof zu beteiligen und auf Verlangen eines Landes Klage gegen solche Rechtsakte der Europäischen Union zu erheben, die ein Land in eigenen Rechten oder wesentlichen Interessen berühren.

5. Im Ausschuß der Regionen darf nur die den Mitgliedsstaaten unmittelbar nachgeordnete Ebene vertreten sein. Deshalb geht die Konferenz - entsprechend der Einigung der Ministerpräsidenten mit dem Bundeskanzler - davon aus, daß die 24 deutschen Mitglieder des Regionalausschusses von den Ländern benannt werden. Diese Aufgabe obliegt den Landesparlamenten. Sie wählen die deutschen Vertreter aus dem Kreis der Parlaments- und Regierungsmitglieder, wobei eine angemessene Vertretung der Landesparlamente sichergestellt sein muß. Auf diese Weise kann sowohl dem parlamentarischen Defizit im europäischen Entscheidungsbereich als auch dem Kompetenzverlust der Landesparlamente im Prozeß der Europäischen Einigung entgegengewirkt werden.

6. Es ist sicherzustellen, daß die Bundesregierung Vorschriften des Rates, die dieser aufgrund der besonderen Ermächtigung des Art. 235 des EWG-Vertrages erläßt, nur zustimmen darf, wenn zuvor der Bundesrat seine Zustimmung erteilt hat.

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente fordert die Landesregierungen auf, dem Gesetz zum Vertrag über die Europäische Union im Bundesrat nur zuzustimmen, wenn diese Forderungen erfüllt werden. Sie hält es darüber hinaus für geboten, daß die Landesparlamente rechtzeitig in das Abstimmungsverfahren miteinbezogen werden.

III.

Auch über alle sonstigen EG-Angelegenheiten, die für die Länder von Interesse sind, sind die Landesparlamente von ihren Regierungen rechtzeitig zu informieren. Die Konferenz hat dies bereits im Zusammenhang mit der Einheitlichen Europäischen Akte gefordert. Sie bekräftigt diese Forderung, da aufgrund der Vereinbarungen von Maastricht den Ländern weitere Kompetenzen entzogen werden.

IV.

Die Konferenz spricht sich im übrigen im Rahmen der Fortschreibung des Vertrags über die Europäische Union

für eine Stärkung des Europäischen Parlaments und für eine Weiterentwicklung des Ausschusses der Regionen aus.

1. Sie stellt zunächst fest, daß die in Maastricht vereinbarte Erweiterung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments nicht ausreicht, das Demokratiedefizit der Gemeinschaft abzubauen. Sie hält deshalb an ihrer Forderung fest, dem Europäischen Parlament weitere Gesetzgebungszuständigkeiten einzuräumen und seine Mitwirkungs- und Kontrollrechte auszubauen. Solange das Europäische Parlament über diese Rechte nicht verfügt, kommt der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament besondere Bedeutung zu. Die Konferenz tritt deshalb auch für eine Intensivierung dieser Zusammenarbeit ein, und zwar unter weitgehender Beteiligung der Landesparlamente.
2. Die Konferenz ist im übrigen der Auffassung, daß im Rahmen der Weiterentwicklung der Politischen Union die Rechte des Ausschusses der Regionen erheblich ausgeweitet werden müssen. Sie knüpft insoweit an ihre Entschließung vom 7. September 1990 an, in der sie die Einrichtung einer eigenständigen Regionalkammer gefordert hat, der nicht nur eine Beratungsfunktion zukommt, sondern ein Mitentscheidungsrecht.

§ 1

Fraktionen

Beschluß der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente

1. Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente empfiehlt, gesetzliche Regelungen über Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen als Bestandteil eines Abgeordnetengesetzes oder als selbständiges Gesetz zu treffen.
2. Die Parlamentspräsidenten bekräftigen in diesem Zusammenhang ihr Interesse an einer Prüfung der Fraktionsmittel durch die Rechnungshöfe. Sie sehen - unbeschadet der Absprachen, die einzelne Parlamente bereits mit dem für sie zuständigen Rechnungshof getroffen haben - in dem beiliegenden Gesetzentwurf eine geeignete Grundlage dafür, den Rechnungshöfen eine sichere Rechtsgrundlage für die Prüfung zu schaffen.
3. Sie empfiehlt, diesen Entwurf allen Parlamentsfraktionen zur Kenntnis zu geben, und bittet außerdem ihren Vorsitzenden, diesen Beschluß den Vorsitzenden der Fraktionsvorsitzendenkonferenzen zu übermitteln.

Die Konferenz nimmt die nachstehenden Vorbehalte Hamburgs zur Kenntnis:

1. Es müsse möglich sein, die Fraktionen als dauerhaft selbständige Einrichtungen des Parlamentsrechts anzusehen, die erst dann ihre Rechtsfähigkeit verlieren, wenn die Mitgliederzahl unter die für eine Fraktionsbildung vom Parlament gesetzte Grenze sinkt. Eine Bindung an die Dauer von Wahlperioden sei nicht geboten.
2. Es müsse sichergestellt sein, daß die Fraktionen einen Rechtsanspruch auf öffentliche Mittel erhalten. Die Verweisung auf den Haushaltsplan, der nur Ausgabeermächtigungen schaffe, sei dafür nicht hinreichend. Geboten sei vielmehr - auch unter dem Blickwinkel der Transparenz - eine Regelung, die im Gesetz für jeden nachvollziehbar festlege, was den Fraktionen im einzelnen zugewandt werde.
3. Die Fraktionen müßten - was bei der Schaffung eines Rechtsanspruchs gesichert sei - ihre Mittel flexibel einsetzen können, um sachliche und politische Schwerpunkte zu setzen. Es sei daher verfehlt, sie in der Bildung von Rücklagen zu beschränken. Allenfalls das Ende einer Wahlperiode könne Abrechnungszeitpunkt sein.

Formulierungsvorschläge

zu gesetzlichen Regelungen über Fraktionen und deren Finanzierung als Bestandteil eines Abgeordnetengesetzes oder gegebenenfalls als selbständiges Gesetz:

(1) Abgeordnete des ... (Parlamentsbezeichnung) können sich unter den in der Geschäftsordnung des ... (Parlamentsbezeichnung) näher geregelten Voraussetzungen zu Fraktionen zusammenschließen.

(2) Fraktionen sind mit eigenen Rechten und Pflichten ausgestattete Vereinigungen von Abgeordneten [und Gliederungen des ... (Parlamentsbezeichnung)]. Sie dienen der politischen Willensbildung im ... (Parlamentsbezeichnung). Die Fraktionen helfen den Mitgliedern, ihre parlamentarische Tätigkeit auszuüben und zur Verfolgung gemeinsamer Ziele aufeinander abzustimmen. Sie können mit Fraktionen anderer Parlamente zusammenarbeiten und die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten.

(3) Fraktionen können am allgemeinen Rechtsverkehr teilnehmen und unter ihrem Namen klagen und verklagt werden. [Die nach Satz 1 vorgenommenen Rechtshandlungen binden das ... (Parlamentsbezeichnung) nicht.] [Die Fraktionen üben keine öffentliche Gewalt aus.]

(4) Die Geschäftsordnung des ... (Parlamentsbezeichnung) bestimmt das Nähere über die parlamentarischen Rechte und Pflichten der Fraktionen.

§ 2

Leistungen an Fraktionen

Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben [nach dem Grundgesetz/der Verfassung, anderen Gesetzen und der Geschäftsordnung des ... (Parlamentsbezeichnung)] erhalten die Fraktionen Zuschüsse nach § 3 sowie sonstige Zuschüsse für bestimmte Zwecke, soweit dies gesetzlich bestimmt ist oder es der Haushaltsplan vorsieht. Der ... (Parlamentsbezeichnung) kann den Fraktionen Sach- und Dienstleistungen erbringen. Die Leistungen nach Satz 1 und 2 dürfen nicht für Zwecke der Parteien verwendet werden.

§ 3

Zuschüsse zur Deckung des allgemeinen Bedarfs

(1) Die Fraktionen erhalten Zuschüsse zur Deckung ihres allgemeinen Bedarfs, deren Höhe im Haushaltsplan festgesetzt wird. Der Zuschuß besteht aus ... [einem Grundbetrag für jede Fraktion, aus einem Betrag für jedes Mitglied und] einem [weiteren] Zuschlag für jede Fraktion, die nicht die Regierung trägt (Oppositionszuschlag).

(2) Eine Vereinigung von Abgeordneten erhält den Zuschuß nach Absatz 1 für jeden Monat, in dem sie nach der Geschäftsordnung des ... (Parlamentsbezeichnung) die Rechtsstellung einer Fraktion hat, letztmals jedoch für den Monat, in dem die Wahlperiode endet.

(3) Die Fraktionen dürfen aus den Zuschüssen nach Absatz 1 Rücklagen bilden, soweit dies unter Beachtung der Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung für größere Ausgaben erforderlich ist, die aus den Einnahmen eines laufenden Haushaltsjahres nicht getätigt werden können.

§ 4 Rückgewähr

(1) Zuschüsse, die nicht für die in § 2 oder § 3 Abs. 1 und 3 bestimmten Zwecke verwendet wurden, sind mit Vorlage der Rechnung nach § 6, spätestens jedoch nach Ablauf der Fristen des § 6 Abs. 1, zurückzuzahlen.

(2) Endet die Wahlperiode oder verliert eine Vereinigung von Abgeordneten die Rechtsstellung als Fraktion, so sind Gegenstände, die der ... (Parlamentsbezeichnung) zur Verfügung gestellt hat, zurückzugeben. Gegenstände, die aus Zuschüssen nach § 2 beschafft worden sind, sind in diesem Fall zu übertragen, es sei denn, daß sie zur Deckung von Verbindlichkeiten verwendet werden, die die Fraktion zur Erfüllung ihrer Aufgaben eingegangen ist. Besteht eine Fraktion von Abgeordneten derselben Partei bis zum Ende der Wahlperiode und bildet sich zu Beginn der nächsten Wahlperiode eine solche Fraktion erneut, so geht das Vermögen einschließlich der Forderungen und Verbindlichkeiten aus Rechtsgeschäften der früheren Fraktion auf sie über. Satz 1 und 2 ist in diesem Falle nicht anzuwenden.

§ 5 Buchführung

Erhalten die Fraktionen Zuschüsse nach § 2, so haben sie über ihre Einnahmen und Ausgaben nach Maßgabe des § 6 Abs. 3 gesondert Buch zu führen. Aus den Zuschüssen beschaffte oder von dem ... (Parlamentsbezeichnung) überlassene Sachen [im Wert von mehr als ... DM] sind zu kennzeichnen und in einem besonderen Nachweis aufzuführen.

§ 6 Rechnungslegung der Fraktionen

(1) Die Fraktionen haben über ihre Einnahmen und Ausgaben Rechnung zu legen. Die Rechnung muß jeweils ein Kalenderjahr umfassen. Sie ist spätestens zum Ende des vierten Monats nach Ablauf des jeweiligen Kalenderjahres dem Präsidenten des ... (Parlamentsbezeichnung) zuzuleiten. Endet die Wahlperiode oder verliert eine Vereinigung von Abgeordneten die Rechtsstellung als Fraktion, so ist die Rechnung für den abgelaufenen Teil des Kalenderjahres binnen einer Frist von vier Monaten zu legen. Sind seit der letzten Rechnung einer Fraktion weniger als sechs Monate bis zum Ende des Kalenderjahres vergangen, so kann die Rechnung für den verbleibenden Zeitraum des Kalenderjahres im Zusammenhang mit

der Rechnung des folgenden Kalenderjahres gelegt werden.

(2) Die Rechnung ist von dem Fraktionsvorsitzenden und einem Stellvertreter zu unterzeichnen.

(3) Die Rechnung ist mindestens wie folgt nach Einnahmen und Ausgaben zu gliedern:

1. Einnahmen:

- a) Zuschüsse nach § 2,
- b) sonstige Einnahmen,

2. Ausgaben:

- a) Vergütungen an Fraktionsmitglieder (Gesamtbeitrag [oder - wenn nicht anderweitig gesetzlich geregelt: Gesamtbetrag der Vergütungen an Fraktionsmitglieder, die in der Fraktion besondere Funktionen wahrnehmen; Gesamtbetrag der sonstigen Vergütungen]),
- b) Personalausgaben für Fraktionsmitarbeiter (Gesamtbeitrag[, Zahl der Mitarbeiter, die eine der Besoldungsgruppe A 13 entsprechende oder höhere Vergütung erhalten haben, Zahl der übrigen Mitarbeiter]),
- c) Ausgaben für Veranstaltungen und für die Zusammenarbeit mit Fraktionen anderer Parlamente,
- d) Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit,
- e) Ausgaben des laufenden Geschäftsbetriebes,
- f) sonstige Ausgaben.

(4) Die Rechnung muß außerdem das Vermögen und die Schulden zu Beginn und Ende des Kalenderjahres sowie die Höhe der Rücklagen, getrennt nach ihren Zwecken, ausweisen.

(5) Die Rechnung muß den Prüfungsvermerk eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft aufweisen, daß die Rechnung den Vorschriften der Absätze 3 und 4 entspricht.

(6) Solange Fraktionen mit der Rechnungslegung im Verzug sind, sind Zuschüsse nach § 2 zurückzubehalten.

§ 7 Veröffentlichung

Der Präsident des ... (Parlamentsbezeichnung) veröffentlicht jährlich die nach § 6 Abs. 5 geprüften Rechnungen der Fraktionen als Drucksache.

§ 8

Rechnungsprüfung

Der ... (Bezeichnung des zuständigen Rechnungshofs) ist berechtigt, die Fraktionen zu prüfen. Die Prüfung erstreckt sich auf die bestimmungsmäßige und wirtschaftliche Verwendung der Leistungen nach § 2. [Die Prüfung kann sich auch auf die sonstige Haushalts- und Wirtschaftsführung erstrecken, soweit es der ... (Bezeichnung des zuständigen Rechnungshofs) für seine Prüfung für notwendig hält.] Die §§ ... (94 bis ... [99] der Bundeshaushaltsordnung oder entsprechend der jeweiligen Landeshaushaltsordnung) finden Anwendung. Der ... (Bezeichnung des zuständigen Rechnungshofs) prüft nicht, ob die Wahrnehmung der parlamentarischen Aufgaben einer Fraktion erforderlich ist.

Begründung

I. Die Arbeit der in den Parlamenten gebildeten Fraktionen wird seit langem ganz überwiegend aus dem Staatshaushalt finanziert; die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieser Staatspraxis steht außer Zweifel. Im einzelnen umstritten ist jedoch beispielsweise, ob und inwieweit diese Zahlungen dem Grunde oder der Höhe nach wegen der besseren Transparenz der Entscheidungsfindung des Parlaments in einem besonderen Gesetz statt im Haushaltsplan geregelt werden sollten, für welche Zwecke die Fraktionen diese Zahlungen verwenden dürfen, ob über die Verwendung der staatlichen Mittel öffentlich Rechnung zu legen ist und in welcher Weise die Mittelverwendung zu kontrollieren ist.

Eine gesetzliche Regelung dieser Probleme muß den verfassungsrechtlichen Erfordernissen entsprechen, die Geschäftsordnungsautonomie des jeweiligen Parlaments wahren und der besonderen Stellung der Fraktionen im Parlamentarismus gerecht werden, die das Bindeglied zwischen der Staatswillensbildung und der gesellschaftlichen Willensbildung, zwischen dem Parlament und den Parteien und vielfach zwischen dem Parlament und den einzelnen Abgeordneten bilden (Zeh in Isensee/Kirchhof, HdbStR Bd. II, § 42 Rdn. 8, BVerfGE 70, 324 [350,374]).

Abgeordnete, die im wesentlichen gleiche politische Ziele verfolgen - meist gehören sie derselben Partei an -, schließen sich im Parlament zu Fraktionen zusammen, um ihr parlamentarisches Wirken zu koordinieren, um Aufgaben untereinander zu verteilen und um zu gemeinsamem Handeln im Interesse einer stärkeren politischen Durchsetzungskraft zusammenzufinden.

Dies liegt auch im Interesse des Parlaments selbst, weil dadurch die Herausbildung parlamentarischer Mehrheiten unter den Abgeordneten erleichtert und damit die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Volksvertretung in ihrer Gesamtheit gestärkt werden. Deshalb räumen die Geschäftsordnungen der Parlamente den sich im

Parlament bildenden handlungsfähigen Einheiten - einem bestimmten Quorum von Abgeordneten oder auch unmittelbar den Fraktionen, wenn sie die Voraussetzungen der Geschäftsordnungen, insbesondere hinsichtlich der Mindestzahl ihrer Mitglieder, erfüllen - im Rahmen der parlamentarischen Arbeit eigene Rechte ein. In tatsächlicher Hinsicht sind die Fraktionen mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 80, 188 [189]) zum „politischen Gliederungsprinzip“ der Parlamente geworden. Den Fraktionen werden im besonderen Maße Rechte, nämlich Antrags-, Vorschlags- und Benennungsrechte, eingeräumt. In diesem Sinne sind die Fraktionen nach der Umschreibung des Bundesverfassungsgerichts „als ständige Gliederungen“ des Parlaments der „organisierten Staatlichkeit eingefügt“ (BVerfGE 80, 188 [231]).

Die Bildung der Fraktionen beruht allerdings allein auf der freiwilligen Entscheidung eines jeden einzelnen Abgeordneten in Ausübung des ihm in den Verfassungen gewährleisteten freien Mandats (BVerfGE 80, 188 [220], BVerfGE vom 16.7.1991 - PDS - [S. 25, 29]); dergleichen haben die Abgeordneten, die sich in Fraktionen zusammenschließen, grundsätzlich das Recht, die Art und Weise der Zusammenarbeit selbst zu bestimmen, über die Verwendung der Mittel der Fraktionen zu entscheiden, Personal einzustellen und die zu ihrer Aufgabenerfüllung benötigte Ausstattung zu beschaffen. Durch Geschäftsordnung oder Gesetz sind nur die Ausübung dieser Rechte zu regeln und Folgerungen für die Organisation der parlamentarischen Aufgabenwahrnehmung zu ziehen. Die Fraktionen sind deshalb nicht unmittelbare und unselbständige Teile der Staatsorganisation, sondern rechtlich selbständig und damit auch „rechtlich verselbständigte Empfänger“ staatlicher Mittel (BVerfGE 62, 194 [202]).

Eine gesetzliche Regelung der Fraktionsfinanzierung ist deshalb unter folgenden Gesichtspunkten geboten:

- Als rechtlich verselbständigte Empfänger öffentlicher Mittel erhalten die Fraktionen Zuschüsse. Jedenfalls die Berechnungsgrundlagen dieser Zuschüsse und die Modalitäten der Zahlungen sind zu umschreiben.
- Die Zwecke, denen diese Finanzierung dienen darf, die Finanzierungsarten und die Zweckbindung der öffentlichen Mittel sind festzulegen.
- Die Fraktionen haben über die Verwendung der öffentlichen Mittel Buch zu führen und über ihre Einnahmen und Ausgaben öffentlich Rechnung zu legen. Letzteres ist nach Auffassung der Kommissionsmehrheit ein Gebot der Transparenz und auch des Verfassungsrechts, weil die Fraktionen das Bindeglied zwischen den Parteien und dem Staat bilden; die Parteien und der Staat sind nach den Verfassungen aber ebenfalls zur öffentlichen Rechnungslegung verpflichtet.

- Die Verwendung der öffentlichen Mittel unterliegt der Kontrolle durch die Rechnungshöfe (BVerfGE 80, 188 [214]). Der Bereich der politischen Gestaltung der Fraktionen ist jedoch der Prüfung nicht zugänglich.

II. Zu den einzelnen Regelungsvorschlägen ist ergänzend zu bemerken:

Zu § 1

Die Aufzählung der parlamentarischen Aufgaben der Fraktionen in **Absatz 2** greift die Erkenntnisse der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 20, 56 [104]; 80, 188 [231]) auf und stellt zudem klar, daß auch die Zusammenarbeit einer Fraktion mit Fraktionen anderer Parlamente, gegebenenfalls auch im Ausland, und die Information der Öffentlichkeit über die Tätigkeiten einer Fraktion zu diesem Aufgabenkreis zählen können. Durch die Benennung der Aufgaben wird zugleich der Rahmen umschrieben, in dem die staatliche Finanzierung der Wahrnehmung dieser Aufgaben und die Verwendung der öffentlichen Mittel durch die Fraktionen zulässig ist. Der (von einem Teil der Kommission vorgeschlagene) Klammerzusatz sieht vor, die Stellung der Fraktionen innerhalb eines Parlaments als „Gliederung“ des Parlaments näher zu kennzeichnen.

Alle weiteren Regelungen über die parlamentarische Anerkennung der Fraktionen und ihre Rechte und Pflichten sind im Rahmen der Parlamentsautonomie durch die Geschäftsordnung des Parlaments zu regeln (**Absatz 1 und 4**).

Die Bestimmung des **Absatzes 3** gewährt den Fraktionen Rechtsfähigkeit bei der Teilnahme am allgemeinen Rechtsverkehr und erleichtert dadurch die Wirtschafts- und Personalführung der Fraktionen. Die Kompetenz auch des Landesgesetzgebers zu einer solchen Regelung ist eine Kompetenz des Parlamentsrechts. Die Fraktionen - und nicht der Staat - sind im übrigen Eigentümer der von ihnen erworbenen Gegenstände und Arbeitgeber des von ihnen beschäftigten Personals. Die in Klammern gesetzten Zusätze enthalten die (von einigen Kommissionsmitgliedern als nützlich empfundene) Klarstellung, daß die Rechtsgeschäfte der Fraktionen das Parlament und damit den Staat nicht binden und daß die Fraktionen auch keine - etwa der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliegende - öffentliche Gewalt ausüben. Dies ist die Konsequenz der rechtlich selbständigen Stellung der Fraktion. Der Entwurf enthält im übrigen keine Festlegung zu der rechtstheoretischen Einordnung der Fraktionen.

Zu § 2

In § 2 ist abschließend aufgezählt, welche Leistungen der öffentlichen Hand die Fraktionen erhalten können. Der (von einem Teil der Kommission empfohlene) Klammerzusatz in **Satz 1** nennt die Quellen, aus denen sich die in

§ 1 Abs. 2 abstrakt geschilderten Aufgaben der Fraktionen im einzelnen ableiten können. **Satz 2** hebt ausdrücklich die Verwendung öffentlicher Mittel durch die Fraktionen für Zwecke der Parteien als Verletzung der Zweckbindung dieser Mittel hervor, die zu der in § 4 Abs. 1 genannten Rechtsfolge einer Rückzahlungspflicht führt.

Zu § 3

Absatz 1 gibt die Berechnungsgrundlage für die Zuschüsse zur Deckung des allgemeinen Bedarfs an (die in Klammern gesetzten Satzteile des **Satzes 2** dienen der besseren Verständlichkeit des Textes, ohne damit das dort genannte gebräuchliche System eines Grund- und Kopfbetrages zu bewerten). Deren Höhe wäre im jeweiligen Haushaltsjahr festzulegen. Statt dessen könnte allerdings auch die Höhe der Fraktionskostenzuschüsse selbst sondergesetzlich bestimmt werden, wie dies bei der Abgeordnetenentschädigung der Fall ist. Der Vertreter der Hamburger Bürgerschaft schlug hierzu ein Modell vor, nach dem die Höhe der Zuschüsse nach einem gesetzlich festzulegenden Schlüssel, der insbesondere auf die Personalkosten abstellt, im Haushaltsplan zu bestimmen wäre. Die Kommissionsmehrheit folgte diesem Vorschlag nicht, weil die Verhältnisse in den einzelnen Parlamenten zu unterschiedlich seien. Über die vorgeschlagene Regelung hinaus könnte - so die Erwägung einzelner Kommissionsmitglieder - zusätzlich erwogen werden, an der Festlegung der Höhe der Leistungen an die Fraktionen eine besondere Kommission zu beteiligen, wie dies bei der Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung geschieht. Hierfür könnte sprechen, daß in beiden Fällen das Parlament in ähnlicher Weise „in eigener Sache“ entscheidet.

Nach **Absatz 2** ist der Zuschuß für den Zeitraum zu zahlen, in dem die Fraktion nach Maßgabe der Bestimmungen der Geschäftsordnung des Parlaments besteht und ihre parlamentarischen Aufgaben als Fraktion wahrnehmen kann. Im Regelfall deckt sich dieser Zeitraum mit der Dauer der Wahlperiode. Mit dem Ende der Wahlperiode entfällt der Anspruch auf Zuschußgewährung, weil auch das Parlament der jeweiligen Wahlperiode nicht mehr besteht (Grundsatz der Diskontinuität). Bildet sich in der folgenden Wahlperiode erneut eine Fraktion von Abgeordneten der gleichen Partei, so konstituiert sich eine neue Fraktion (vergl. hierzu aber die Regelung des § 4 Abs. 2 Satz 3).

Absatz 3 ermöglicht schließlich die Bildung angemessener Rücklagen, um den Fraktionen die Planung größerer Vorhaben und die finanzielle Absicherung personalwirtschaftlicher Risiken zu ermöglichen. Sind Rücklagen nicht für die Zwecke benötigt worden, für die sie innerhalb einer Wahlperiode gebildet worden sind, so sind sie aufzulösen, und die entsprechenden Mittel sind nach § 4 Abs. 1 zurückzuzahlen.

Erwogen wurde auch (so der Vertreter des Bundestages), in Absatz 1 Satz 1 zu bestimmen, den Fraktionen die Zuschüsse zur „Selbstbewirtschaftung“ zuzuweisen (vergl. § 15 Abs. 2 der Bundeshaushaltsordnung), um auf diesem Weg die Rücklagenbildung - unter Streichung des Absatzes 3 - zu ermöglichen. Hiergegen wurde von der Kommissionsmehrheit das Bedenken erhoben, daß im haushaltsrechtlichen Sinne Ausgaben zur Selbstbewirtschaftung nur für Einrichtungen des Staates selbst veranschlagt werden.

Zu § 4

Die sich aus § 1 Abs. 2, § 2 und § 3 Abs. 1 und 3 ergebende Zweckbindung der öffentlichen Mittel hat die Konsequenz zur Folge, daß nicht verbrauchte oder nicht bestimmungsgemäß verwendete Leistungen zurückzugewähren sind. Endet die Wahlperiode oder erfüllt die Fraktion nicht mehr die Voraussetzungen der Geschäftsordnung des Parlaments, so sind die aus öffentlichen Mitteln erworbenen oder zur Verfügung gestellten Gegenstände (Sachen und Rechte) im Grundsatz an das Parlament zu übertragen oder zurückzugeben.

Die Regelung des **Absatzes 2 Satz 2** berücksichtigt, daß die Fraktionen wegen ihrer rechtlichen Selbständigkeit aus öffentlichen Mitteln beschaffte Sachen im Rahmen einer ordnungsgemäßen Wirtschaftsführung auch veräußern und den Erlös im Rahmen der Zweckbindung einsetzen dürfen (z.B. Ersatz einer Büroeinrichtung). Deshalb können im Falle der Auflösung einer Fraktion auch Verbindlichkeiten aus einem solchen Erlös gedeckt werden, sofern sie in Erfüllung der Aufgaben der Fraktion eingegangen worden sind. Weitergehenden Vorschlägen, auch die Liquidation der Fraktionen gesetzlich zu regeln, folgte die Kommissionsmehrheit nicht.

Im Interesse der Kontinuität der Wirtschaftsführung und zur Vermeidung unnötigen Verwaltungsaufwandes ist in **Absatz 2 Satz 3** eine Rechtsnachfolge vorgesehen, wenn sich erneut eine Fraktion von Abgeordneten derselben Partei zu Beginn einer Wahlperiode bildet. Eine Minderheit der Kommission sieht in der Regelung der Rechtsnachfolge keine angemessene Lösung für den Fall, daß die neue Fraktion wesentlich kleiner ist als die alte oder daß die neue Fraktion - z.B. aus politischen Gründen - mit der alten Fraktion nicht identifiziert werden will. Diese Kommissionsmitglieder schlagen deshalb eine Lösung vor, die ihrerseits allerdings den Nachteil hat, daß der Präsident des Parlaments in jedem Einzelfall eine sachgerechte Entscheidung fällen muß:

„Der Präsident des ... (Parlamentsbezeichnung) kann zulassen, daß Gegenstände einer unmittelbar nachfolgenden Fraktion überlassen werden.“

Zu § 5

Die Vorschriften über die Rückgewähr von Leistungen (§

4), die Rechnungslegung (§ 6) und die Rechnungsprüfung (§ 8) setzen voraus, daß die Fraktionen über ihre Einnahmen und Ausgaben in einer Weise Buch führen, die insbesondere die Ausgaben öffentlichen Mitteln oder sonstigen Mitteln der Fraktionen zuordnet. Aus diesem Grunde ist es auch erforderlich, daß aus Mitteln der öffentlichen Hand beschaffte oder sonst überlassene Sachen besonders gekennzeichnet und inventarisiert werden. Der Klammerzusatz in **Satz 2** ermöglicht, zur Vermeidung unnötigen Verwaltungsaufwandes eine Wertgrenze festzusetzen, unterhalb derer die Inventarisierungspflicht entfällt (z.B. bei Sachen des täglichen Verbrauchs).

Zu § 6 und § 7

Aus den eingangs genannten verfassungsrechtlichen Gründen sieht § 6 in Anlehnung an entsprechende Regelungen des Parteiengesetzes die Pflicht zur jährlichen Rechnungslegung über alle Einnahmen und Ausgaben einschließlich des Vermögens und der Schulden einer Fraktion sowie die Publizität der Rechnung (§ 7) vor. Die hierdurch eintretende Transparenz macht die Verantwortlichkeit der Fraktionen für den Umgang mit den staatlichen Mitteln gegenüber der Öffentlichkeit deutlich und ermöglicht dieser die politisch wirksame Kontrolle sowohl der Verwendung öffentlicher Mittel als auch des sonstigen Finanzgebarens einer Fraktion. Der Vertreter des Bundestages meint demgegenüber, die von den Fraktionen zu fordernde Transparenz der Haushaltsführung erstrecke sich nur auf die Verwendung der öffentlichen Mittel, zumal sich auch die Prüfung des Rechnungshofs (§ 8) nur hierauf beziehen könne. Dieses Kommissionsmitglied schlug daher folgende Fassung des § 6 Abs. 1 vor:

„Die Fraktionen haben über die Verwendung der Zuschüsse gegenüber dem Bundesrechnungshof (Landesrechnungshof) Rechnung zu legen.“

Dementsprechend wäre die Nummer 1 b) in Absatz 3 (Offenlegung der sonstigen Einnahmen) zu streichen und der Vorschlag zu Absatz 4 hinsichtlich der Rechnungslegung auch über das Vermögen und die Schulden zu modifizieren.

Die Aufgliederung der Einnahmen und Ausgaben in der Rechnungslegung gemäß **Absatz 3** schafft einen Ausgleich zwischen dem Erfordernis öffentlicher Kontrolle und dem schützenswerten Interesse der Fraktionen, interne Überlegungen zu ihrer politischen Planung und Strategie nicht zu offenbaren. Insbesondere die Vorschläge zu der Aufgliederung der Ausgaben (Absatz 3 Nr. 2) bedürfen der Erprobung in der Praxis, ob sie dieser Zielsetzung gerecht werden. Weiterhin kann hier der Regelungsbedarf in jedem Parlament sehr unterschiedlich ausfallen, worauf die Klammerzusätze in Absatz 3 Nr. 2 a) und b) bereits hindeuten.

Die jährliche Rechnungslegung der Fraktionen bedarf auch einer Prüfung auf ihre Vollständigkeit und Ordnungsgemäßheit. Diese soll nach Absatz 5 extern durch einen Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erfolgen. Kann eine Fraktion den nach Absatz 5 beizubringenden Prüfungsvermerk nicht fristgemäß vorlegen, so gerät sie mit der Rechnungslegung in Verzug mit der in Absatz 6 vorgesehenen Rechtsfolge, daß die Zuschüsse zurückbehalten sind, bis eine ordnungsgemäße Rechnung vorliegt.

Nach § 7 hat der Präsident des Parlaments die mit dem Prüfungsvermerk versehenen Rechnungen der Fraktionen zu publizieren, um die Öffentlichkeit zu unterrichten. Auf diese Weise wird dem Transparenzgebot Rechnung getragen. Dies zu veranlassen, ist die einzige Aufgabe, die der Präsident des jeweiligen Parlaments nach der Konzeption des Entwurfs zu erfüllen hat.

Zu § 8

Die verfassungsrechtlich gebotene Rechnungsprüfung durch den zuständigen Rechnungshof soll durch eine sondergesetzliche Regelung näher festgelegt werden. Diese Prüfung unterscheidet sich grundlegend von der in § 6 vorgesehenen Buchprüfung des Wirtschaftsprüfers, weil die Rechnungsprüfung im allgemeinen Interesse des Staates an einem wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz öffentlicher Mittel erfolgt und weil die Rechnungshöfe in verfassungsrechtlich begründeter Unabhängigkeit über Gegenstand, Umfang und Zeit der Prüfung entscheiden. Da die Fraktionen öffentliche Mittel als rechtlich selbständige Empfänger öffentlicher Leistungen erhal-

ten, sind sie nach den Maßstäben zu prüfen, die nach der Terminologie des Haushaltsrechts für „Stellen außerhalb der Verwaltung des Bundes oder des Landes“ (§ 14 des Haushaltsgrundsatzgesetzes) gelten. Da die Fraktionen unter Umständen auch über eigene, nicht aus öffentlichen Kassen stammende, Mittel verfügen, kann es geboten sein, daß sich die Prüfung des Rechnungshofs auch insoweit auf die sonstige Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen erstreckt, als dies für eine wirksame Kontrolle der Verwendung der öffentlichen Mittel erforderlich ist. Dies würde durch eine Regelung erreicht, wie sie der in Klammern gesetzte Satz 2 vorsieht. Damit orientiert sich die hier vorgeschlagene sondergesetzliche Regelung an der Vorschrift des § 91 Abs. 2 der Haushaltsordnungen. Überlegungen, den Prüfungsmaßstab durch gezielte Verweisungen auf einzelne Vorschriften der jeweiligen Haushaltsordnung festzulegen, folgte die Kommissionsmehrheit nicht, um die besondere Rechtsstellung der Fraktionen deutlich hervorzuheben. Ebenso folgte die Mehrheit im Interesse einer wirksamen Rechnungsprüfung nicht dem Vorschlag, die Prüfung des Rechnungshofs auf die nach § 6 vorzulegende Rechnung zu beschränken. Unberührt von der Rechnungshofkontrolle bleibt jedoch nach Satz 4 der Bereich der politischen Gestaltung, denn insoweit nehmen die Fraktionen an dem Prozeß der parlamentarischen Willensbildung teil, die in Ausübung des verfassungsrechtlich gewährleisteten freien Mandats eines jeden Abgeordneten erfolgt. Damit ist beispielsweise nicht Gegenstand der Prüfung, ob eine Fraktion im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit eine Broschüre über ihre Aufgaben und Leistungen publiziert; geprüft werden kann aber, ob bei der Erteilung des Druckauftrages die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und ob das Verbot der Parteienfinanzierung (§ 2 Satz 2) beachtet wurden.

Empfehlung zur Frage der Zweckmäßigkeit und zum möglichen Inhalt eines Parlamentsinformationsgesetzes sowie eines Entwurfes entsprechender Vorschriften

A. Auftrag der Kommission

Am 7. Mai 1991 beauftragte die 68. Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente eine Kommission der Landtagsdirektoren „mit der Erarbeitung einer Vorlage zur Frage der Zweckmäßigkeit und zum möglichen Inhalt eines Parlamentsinformationsgesetzes sowie eines Entwurfes entsprechender Vorschriften“. Der Entwurf war der Konferenz binnen Jahresfrist vorzulegen.

Der für die Beteiligung weiterer Parlamente offenen Kommission gehörten die Landtage von Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein an. Von der Beteiligungsmöglichkeit machten der Deutsche Bundestag sowie der Steiermärkische und Salzburger Landtag Gebrauch. Die Federführung hatte Schleswig-Holstein.

Mit der Einsetzung der Kommission trug die Konferenz einem Bericht der Präsidentin des Schleswig-Holsteinischen Landtages über die Verfassungs- und Parlamentsreform in Schleswig-Holstein Rechnung, deren Schwerpunkt die Verbesserung der Informationslage des Landtages und seiner Abgeordneten war. Landtagspräsidentin Paulina-Mürl führte dazu aus: Den allgemeinen Entwicklungen der vergangenen Jahrzehnte, die zu einem zunehmenden Ungleichgewicht zwischen Parlament und Regierung geführt hätten, sei in Schleswig-Holstein der in der Landesverfassung festgeschriebene Anspruch des Parlaments entgegengestellt worden, oberstes Organ der politischen Willensbildung zu sein. Als solches habe es den Ministerpräsidenten zu wählen, die Landesregierung zu kontrollieren, Gesetze zu verabschieden sowie öffentliche Angelegenheiten zu behandeln. Dieser Anspruch drohe eine wohlklingende Beschreibung zu bleiben, wenn dem Landtag nicht die zur effektiven Wahrnehmung seiner Aufgaben erforderlichen Instrumente an die Hand gegeben würden. Zu diesen Instrumenten gehöre die Festlegung eines Informationsrechts des Parlaments, dem eine Informationspflicht der Regierung entspreche. Dabei gehe es zum einen um den Bereich des klassischen Interpellationsrechts in seinen verschiedenen Ausformungen und zum anderen um die Verpflichtung der Regierung, das Parlament von sich aus - unaufgefordert - über bestimmte Politikbereiche zu unterrichten. Diese Rechte beziehungsweise Verpflichtungen seien in Schleswig-Holstein in der Verfassung geregelt worden und bedürften gegebenenfalls der Konkretisierung durch ein Ausführungsgesetz.

Bei ihren Beratungen ist sich die Kommission dessen bewußt gewesen, daß die tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten unterschiedlich sind: So können zum Beispiel der Deutsche Bundestag und die Landesparlamente in diesem Zusammenhang nicht ohne weiteres miteinander verglichen werden; das gleiche gilt für die Landtage in den alten Bundesländern einerseits und den neuen Bundesländern andererseits. Die Kommission versteht deshalb ihre Vorschläge als ein Angebot, von dem der zuständige Gesetzgeber je nach Ausgangslage und Bedarf Gebrauch machen kann.

Auf ihrer Konferenz am 23. März 1992 haben die Landtagsdirektoren die Vorschläge der Kommission beraten und in der nachstehenden Fassung verabschiedet.

B. Empfehlung der Kommission

I. Die Kommission empfiehlt mehrheitlich, auf folgende Ergänzung der Landesverfassungen hinzuwirken:

Artikel X

Beantwortung von Fragen, Erteilung von Auskünften und Aktenvorlage

(1) Parlamentarische Anfragen hat die Landesregierung unverzüglich zu beantworten.

(2) Jedes Mitglied eines Landtagsausschusses kann verlangen, daß die Landesregierung dem Ausschuß zum Gegenstand seiner Beratung Auskünfte erteilt. Der Ausschuß kann die Vorlage von Akten verlangen, wenn er die Auskunft nicht für ausreichend hält.

(3) Die Landesregierung kann die Beantwortung von parlamentarischen Anfragen, die Erteilung von Auskünften und die Vorlage von Akten ablehnen, wenn

1. dem Bekanntwerden des Inhalts gesetzliche Vorschriften oder Staatsgeheimnisse oder schutzwürdige Interessen einzelner entgegenstehen oder
2. die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Landesregierung beeinträchtigt werden.

Die Berufung auf Gründe des Satzes 1 Nr. 1 ist ausgeschlossen, wenn Vorkehrungen gegen das Bekanntwerden geheimhaltungsbedürftiger Tatsachen in der Öffentlichkeit getroffen sind und der unantastbare Bereich privater Lebensgestaltung nicht betroffen ist. Die Ablehnung ist zu begründen.

Artikel Y

Informationspflicht der Landesregierung

(1) Die Landesregierung unterrichtet den Landtag

rechtzeitig über Vorhaben, die für das Land von grundsätzlicher Bedeutung sind, insbesondere über

1. die Vorbereitung von Gesetzen,
2. Angelegenheiten der Landesplanung,
3. Bundesratsangelegenheiten,
4. den geplanten Abschluß von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen.
5. die Zusammenarbeit mit dem Bund, den Ländern, den Regionen, anderen Staaten und zwischenstaatlichen Einrichtungen,
6. Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaften.

(2) Artikel X Absatz 3 gilt entsprechend.

II. Die Kommission ist ferner mehrheitlich zu dem Ergebnis gelangt, daß in einem Ausführungsgesetz zu Artikel X und Artikel Y (Parlamentsinformationsgesetz) folgende Gegenstände geregelt werden könnten:

1. zu Artikel X:

- Definition des Begriffs „Parlamentarische Anfragen“ in Absatz 1, soweit nicht durch Parlamentsgeschäftsordnung geregelt;
- Konkretisierung des Tatbestandsmerkmals „unverzüglich“;
- Beantwortungswege und -modalitäten, sofern nicht in der Parlamentsgeschäftsordnung geregelt;
- Konkretisierung der Tatbestandsmerkmale „Auskunft“ und „Gegenstand der Beratung“ in Absatz 2; zu berücksichtigen sind in diesem Zusammenhang auch jene Angelegenheiten, die aufgrund des Selbstbefassungsrechts zu Gegenständen der Beratung werden;
- Festlegung der Anforderungen an die Bestimmtheit eines Aktenvorlagebegehrens; Normierung eines Anspruchs auf Auskunft über den vorhandenen Aktenbestand als Vorstufe eines Aktenvorlagebegehrens;
- Wege und Modalitäten der Aktenvorlage; Bestimmung des Kreises der Berechtigten; Abgrenzung zum Untersuchungsausschuß- und Petitionsausschußrecht;
- Konkretisierung der Ablehnungsgründe in Absatz 3 unter Berücksichtigung der parlamentarischen Geheimschutzordnung;
- Festlegung der Anforderungen an eine Ablehnungsbegründung; Bestimmung der Adressaten;
- Festlegung von weiteren Einzelheiten des Verfahrens im Ablehnungsfalle; Konfliktlösungsmechanismen.

2. zu Artikel Y:

- Definition des Begriffs „Vorhaben von grundsätzlicher Bedeutung“ in Absatz 1;
- Konkretisierung von Unterrichtsgegenständen innerhalb der Fallgruppen;
- Konkretisierung des Tatbestandsmerkmals „rechtzeitig“ in bezug auf einzelne Fallgruppen;
- Unterrichtswege und -modalitäten sowie sonstige Verfahrensregelungen, sofern diese Regelungen nicht in der Parlamentsgeschäftsordnung getroffen werden.

C. Begründung

I. Allgemeines

1. Grundbefunde zum Landesparlamentarismus

Die Kommission geht von einem Wandel der Parlamentsfunktionen und ihrer Rangordnung aus. Im einzelnen legt sie in ihrem Bericht folgende Positionen zugrunde:

- Kompetenzverlust

Zu den prägnanten Wandlungen im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik gehört der unbestrittene Kompetenzverlust der Landesparlamente insbesondere bei den Gesetzgebungszuständigkeiten. Überwiegend wird dies mit einem allgemeinen „Bedeutungsverlust“ der Landesparlamente gleichgesetzt. Diese Gleichsetzung ist jedoch zu pauschal. Sie gilt schon gar nicht in den neuen Bundesländern mit ihrem großen Gesetzgebungsbedarf. Außerdem läßt sie die anderen Funktionen der Parlamente unberücksichtigt und übersieht infolgedessen tatsächliche Wandlungen der Parlamentsfunktionen selbst sowie Wandlungen in der Rangordnung dieser Funktionen.

- Wandel der Parlamentsfunktionen und ihrer Rangordnung

Angesichts der zunehmenden staatlichen Regelungsaktivitäten - sowohl von der Bundes- als auch von der Landesebene her - haben die Kontrollfunktion und die Öffentlichkeitsfunktion gegenüber der Gesetzgebungsfunktion an Bedeutung gewonnen. Das gilt vor allem mit Blick auf die Parlamente der Länder. Zudem darf die Beteiligung an staatsleitenden Entscheidungen in diesem Zusammenhang nicht unbeachtet bleiben.

- Wachsende demokratische Defizite

Die verfassungspolitischen Entwicklungen auf dem Wege zu einer Europäischen Union haben das insbesondere mit Blick auf die Landesparlamente beklagte Defizit

an demokratischer Legitimation politisch bedeutsamer Entscheidungen vergrößert. Die bekannten Grauzonen demokratischer Defizite breiten sich eher weiter aus, als daß sie eingeschränkt oder gar abgebaut werden; neue Grauzonen kommen hinzu.

– Notwendigkeit verstärkter parlamentarischer Kontrolle

Ist insoweit schon die demokratische Legitimation von Politik nicht lückenlos gewährleistet, so wird deren parlamentarische Kontrolle um so bedeutsamer. Hier können vor allen anderen Institutionen die Landesparlamente einen wichtigen Beitrag leisten.

– Anpassungs- und Ergänzungsbedarf bei den Kontrollinstrumenten

Die zu kontrollierenden Materien haben sich teilweise geändert; neue kommen hinzu. Die parlamentarischen Kontrollinstrumente und die Kontrollmodalitäten waren und sind dem Wandel anzupassen.

– Information als Voraussetzung parlamentarischer Kontrolle und Mitwirkung

Voraussetzung der parlamentarischen Kontrolle und der Mitwirkung an der Politik ist eine erweiterte Informationsbasis. Verbesserte Informationszugänge gegenüber der Regierung sowie verbesserte Informationen durch die Regierung sind Voraussetzungen für die Wahrnehmung aller Parlamentsfunktionen.

– Information und Partizipation

Die Akzentuierung der Kontrollfunktion auf der Grundlage gesicherter Information verdeutlicht auf besondere Weise den Willen des Parlaments, seinen Standort als unabhängiges oberstes Organ der politischen Willensbildung zu behaupten. Die öffentliche Wahrnehmung parlamentarischer Kontrolle ist eine der Voraussetzungen dafür, daß Bürgerinnen und Bürger ihre politischen Mitwirkungsrechte informiert wahrnehmen können.

– Prävention gegen Antiparlamentarismus

Insbesondere die Landesparlamente stecken gegenwärtig in einer Ansehenskrise. Eine möglichst funktionsgerechte Gestaltung der Parlamentsaufgaben ist geeignet, latentem Antiparlamentarismus entgegenzuwirken. Wenn die Kontrollfunktion an Bedeutung gewonnen hat, muß dafür gesorgt werden, daß diese Aufgabe von den Parlamenten wirksam wahrgenommen und so vom Bürger erkannt und anerkannt werden kann. Um dieser veränderten Akzentsetzung gerecht zu werden, müssen dem Parlament die dafür erforderlichen Instrumente an die Hand gegeben werden.

– Initiative in eigener Sache

Soweit Verfassungsänderungen überhaupt zugunsten des Föderalismus zu erwarten sind, werden diese sich in erster Linie über den Bundesrat zugunsten der Landesregierungen auswirken. Leidtragende dieser Entwicklung werden einmal mehr die Landesparlamente sein. Diese Entwicklung zwingt die Landesparlamente zur Initiative in eigener Sache: Die deutschen Landesparlamente müssen im Zuge des deutschen und des europäischen Einigungsprozesses den Kampf um die Wahrung ihrer originären Rechte und Zuständigkeiten aufnehmen.

2. Folgerungen

a) Regelung in der Verfassung

Zwischen Regierung und Parlament bestehen Informationsbarrieren und Informationsgefälle, die einer umfassenden und zeitgerechten Ausübung der Parlamentsfunktionen, insbesondere der Ausübung der immer bedeutsamer gewordenen parlamentarischen Kontrollfunktion, entgegenstehen. Wenn dem so ist, bedarf zunächst die Frage der Entscheidung, auf welcher Ebene eine Neuregelung der Informationsbeziehungen zwischen Parlament und Regierung zu erfolgen hat: auf der verfassungsrechtlichen, der einfachgesetzlichen, der geschäftsordnungsrechtlichen Ebene oder auf der Ebene von Vereinbarungen zwischen Parlament und Regierung.

In der Diskussion wurden gegen eine weitgehende Verrechtlichung von Informationspflichten beziehungsweise gegen deren Verankerung in der Verfassung folgende Gesichtspunkte ins Feld geführt:

– Es fehle bereits das Bedürfnis für die angestrebte verfassungsrechtliche Verankerung von Informationspflichten. Das vorhandene vielfältige und weitgehend auch verfassungsrechtlich abgesicherte Instrumentarium, das den Parlamenten zur Gewinnung von Informationen zur Verfügung stehe, habe sich allgemein als hinreichend tauglich erwiesen, um den Parlamenten diejenigen Informationen zu verschaffen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben - auch angesichts der Herausforderungen der heutigen Zeit - bräuchten. Problematisch sei daher in der Praxis auch weniger die Informationsgewinnung als die Bewältigung der Informationsflut.

– Eine verfassungsrechtliche Erweiterung von Informationsansprüchen der Parlamente lasse sich nur legitimieren, wenn gleichzeitig im Rahmen einer strukturellen Umgestaltung verfassungsrechtlicher Zuständigkeiten, etwa im Sinne einer verstärkten Beteiligung an staatsleitenden Entscheidungen, die Kompetenzen der Parlamente erweitert würden, wie dies die Präsidentenkonferenz bereits 1983 gefordert habe, und wenn die Informationen dazu dienen sollten, die Wahrnehmung der erweiterten Kompetenzen zu ermöglichen.

– Die in allen Verfassungen vorgesehene Kontrolle der Exekutive durch das Parlament sei eine politische Kontrolle, ebenso wie auch die parlamentarische Verantwortung der Regierung eine politische sei. Die Vielzahl der (notwendig) unbestimmten Begriffe in einer verfassungsrechtlichen Regelung provoziere aber geradezu den rechtlichen Streit darüber, ob die Regierung den dort normierten verfassungsrechtlichen Pflichten nachgekommen sei, zu Lasten der politischen Auseinandersetzung in der Sache.

– Eher als Fehlentwicklung der Regierungskontrolle durch die Parlamente sei die zunehmende Neigung anzusehen, auf eine Vielzahl von Einzelfällen Einfluß zu nehmen. Dies führe zu einer Verwischung der Verantwortlichkeiten zwischen erster und zweiter Gewalt und könne durch die Zufälligkeit des Eingreifens den gleichmäßigen Verwaltungsvollzug und damit dessen Rechtsstaatlichkeit gefährden. Diese Fehlentwicklung würde durch die verfassungsrechtliche Ausformulierung von Informationspflichten unter Umständen gefördert, weil sie neue instrumentelle Möglichkeiten für diese bedenkliche Praxis zur Verfügung stelle und damit möglicherweise sogar die Abgeordneten zusätzlichen Forderungen von Personen aussetze, die an der Beeinflussung von Einzelfallentscheidungen interessiert seien.

– Verfassungsrechtlich verankerte Informationsrechte könnten die Erwartung der Bürger begründen, die parlamentarische Regierungskontrolle werde vor den Augen der Öffentlichkeit umfassend und uneingeschränkt in großer Dichte ausgeübt. Eine solche Erwartung würde jedoch leicht enttäuscht, da die Kontrolle des Parlaments nach politischen Gesichtspunkten im Hinblick auf die ebenfalls politische Verantwortlichkeit der Regierung ausgeübt werde und nur geringe Teilbereiche erfassen könne.

– Die bisherige Verfassungsstruktur ermögliche eine bewegliche und anpassungsfähige Handhabung von Informationskompetenzen gegenüber Regierung und Öffentlichkeit. Diese Möglichkeit werde durch die Verrechtlichung in einer Verfassungsvorschrift eingeengt. Die Variabilität des Verhältnisses des Parlaments zu anderen Verfassungsorganen werde herabgemindert.

– Verfassungsvorschriften, die knapp sein sollten, seien in verstärktem Maße interpretationsbedürftig. Im Konfliktfall räumten sie deshalb die Streitigkeiten nur bedingt aus.

– Verfassungsvorschriften zum Parlamentsrecht engten ebenso wie Gesetzesvorschriften die Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments ein.

– Verfassungsvorschriften zum Parlamentsrecht machten die geregelten Bereiche abhängig von den Entscheidungen der Verfassungsgerichte. Damit werde den Verfassungsgerichten zusätzlicher Einfluß auf die Politik eingeräumt.

Die Mehrheit der Kommission hat sich diesen Bedenken nicht anschließen können:

– Es besteht ein Bedürfnis für die verfassungsrechtliche Verankerung, da das vorhandene Instrumentarium rechtlich nur unzureichend abgesichert ist. Auch soweit sich dieses Instrumentarium in einzelnen Bundesländern als hinreichend tauglich erwiesen haben sollte, kann das Vertrauen darauf, daß vergleichbare positive Erfahrungen auch in der Zukunft gemacht werden, eine rechtliche Absicherung nicht ersetzen.

– Auch ohne eine Anreicherung parlamentarischer Kompetenzen ist eine verfassungsrechtlich abgesicherte Erweiterung der Informationsansprüche legitim und geboten. Die Beteiligung der Parlamente an staatsleitenden Entscheidungen ist heute im Grundsatz unbestritten. Die in diesem Zusammenhang anfallenden Aufgaben können, wie die anderen parlamentarischen Aufgaben, verantwortlich nur durch informierte Parlamente wahrgenommen werden. Ob und wie Parlamente im Rahmen staatsleitender Entscheidungen Einfluß nehmen, steht in ihrem politischen Ermessen.

– Politische Konfliktentscheidungen, die auch nach Auffassung der Kommission im Vordergrund stehen sollen, werden durch eine Verrechtlichung keineswegs ausgeschlossen.

– Auszugehen ist von einem gewandelten Gewaltenteilungsverhältnis, das vielfältige Gewaltenschränkungen kennt. Möglichen Grenzüberschreitungen kann mit dem Einwand unzulässiger beziehungsweise mißbräuchlicher Rechtsausübung begegnet werden.

– Die Gefahr, daß Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger enttäuscht werden können, sah die Mehrheit der Kommission nicht. Möglichkeiten und Grenzen der Kontrolle deutlich zu machen, ist politische Aufgabe der Parlamente im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsfunktion.

– Nach Auffassung der Mehrheit der Kommission sprach nichts dafür, daß Informationsrechte auf der Grundlage einer Verfassungsregelung nicht mehr flexibel, sach- und zeitorientiert wahrgenommen werden können. Erst durch eine verfassungsrechtliche Regelung erhalten die Informationsrechte des Parlaments eine gesicherte Basis, die durch Geschäftsordnungsrechte allein nicht geschaffen werden kann.

– Der Einfluß verfassungsgerichtlicher Entscheidungen auf den politischen Prozeß wird durch eine verfassungs-

rechtliche Normierung nicht verstärkt; er ist bereits jetzt vorhanden.

Zusammenfassend ist nach Auffassung der Mehrheit der Kommission festzuhalten, daß der heutige Rang eines informierten Parlaments und die Verbindlichkeit dieses Ranges eine Regelung der Informationsbeziehungen zwischen Parlament und Regierung in der Verfassung verlangen; nur so kann die Regierung wirksam in die Pflicht genommen und ein gleicher Informationsstand aller Abgeordneten sichergestellt werden. Die erste und grundsätzliche Empfehlung der Kommission, die im Sinne einer Ergänzung des klassischen Instrumentariums - von der Anhörung bis zum Zitierrecht - zu verstehen ist, lautet daher:

Um der zeitgerechten und zukünftigen Funktionstüchtigkeit der Landesparlamente willen sind zusätzliche Informationsrechte der Parlamente und Informationspflichten der Regierungen in den Landesverfassungen zu verankern.

b) Ausführungsgesetz

Das Fehlen eines Gesetzesvorbehaltes in den Empfehlungen zu Artikel X und Y bedeutet nicht, daß sich die Kommission gegen den Erlaß von Ausführungsgesetzen entschieden hat. Sie war vielmehr der Auffassung, daß das Ausmaß der verfassungsrechtlichen Normierung für die Frage Bedeutung hat, ob und in welchem Umfang ein Informationsgesetz notwendig ist. Je detaillierter die verfassungsrechtliche Regelung ist, desto weniger Bedarf besteht für eine Ausführungsregelung. Letztlich läßt sich die Frage, wann und mit welchem Inhalt ein solches Gesetz erlassen werden sollte, nur auf der Grundlage gesicherter empirischer Erkenntnisse beantworten, die zur Zeit noch nicht vorliegen. Auch die in Schleswig-Holstein gesammelten Erfahrungen reichen insoweit noch nicht aus. Die Kommission hat deshalb darauf verzichtet, zu den möglichen Regelungsinhalten konkrete Formulierungsvorschläge zu unterbreiten. Sie hat sich - wiederum im Sinne eines Angebots - darauf beschränkt, mögliche Regelungsgegenstände zu benennen.

c) Ausgeklammerte Bereiche

Die Kommission hat ihre Beratungen nicht auf die Frage erstreckt, ob dem Parlament auch normativ abgesicherte Informationsansprüche gegenüber anderen Informanten als der Exekutive einzuräumen sind - ein Problem, das sich etwa im Zusammenhang mit der Tätigkeit von Enquete-Kommissionen stellt. Die Kommission hat auch nicht erörtert, ob und wie die Auswertung und Verarbeitung von Informationen innerhalb des Parlaments geregelt und verbessert werden könnte (vgl. etwa die Forderungen nach einer Institutionalisierung parlamentarischer Technologiefolgenabschätzung). Die Kommission hat schließlich in ihre Beratungen einen möglichen Regelungsbedarf im Bereich der Vermittlung von Informatio-

nen aus dem Parlament an die Öffentlichkeit, einer zeitgemäßen Ausformung der Öffentlichkeitsfunktion des Parlaments unter den Bedingungen der modernen Informations- und Kommunikationstechniken, nicht einbezogen.

II. Einzelbegründung

I. Artikel X

- Absatz 1

Die Kommission verständigte sich darauf, daß nur das Institut der parlamentarischen Anfragen in der Verfassung geregelt und lediglich die Pflicht zur unverzüglichen Beantwortung festgelegt werden sollte. Von der ursprünglichen Vorstellung, überdies eine Pflicht zur vollständigen Beantwortung zu normieren, rückte die Kommission ab, weil sie eine vollständige ebenso wie eine wahrheitsgemäße Beantwortung als selbstverständlich qualifiziert.

- Absatz 2

Die Kommission war der Auffassung, daß die verfassungsrechtliche Normierung der parlamentarischen Anfragen nicht ausreicht. Erforderlich ist es vielmehr, zusätzlich eine Pflicht der Landesregierung in der Verfassung festzuschreiben, von Mitgliedern der Landtagsausschüsse gewünschte Auskünfte zu einem Gegenstand der Beratung im Ausschuß zu erteilen. Die parlamentarische Willensbildung erfolgt im wesentlichen in den Ausschüssen; sie ist auf Informationen in besonderem Maße angewiesen. Die mit der Regelung verbundene Stärkung der Rechte des einzelnen Abgeordneten sah die Kommission als Konsequenz des freien Mandats.

Soweit es um das Aktenvorlagerecht geht, hat die Kommission davon abgesehen, es als Recht des einzelnen Abgeordneten und als Alternative zum Auskunftsanspruch auszugestalten. Es wird vielmehr vorgeschlagen, die Ausübung des Aktenvorlagerechts - gleichsam als Sanktion - nur unter der Voraussetzung zuzulassen, daß eine Auskunft nicht erteilt oder für nicht ausreichend gehalten wird. Außerdem soll die Aktenvorlage von der Mehrheitsentscheidung im Ausschuß abhängig gemacht werden, weil andernfalls die Arbeitsfähigkeit eines Ausschusses, aber auch der Regierung, beeinträchtigt werden könnte.

- Absatz 3

Mit der vorgeschlagenen Regelung werden die Konsequenzen aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung und zum Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (BVerfGE 67, 100; 77, 1) gezogen. Die Kommission war der Auffassung, daß die in Betracht kommenden

Verweigerungsgründe möglichst konkret ausformuliert sein müssen. Sie hielt es schließlich für erforderlich, der Landesregierung die Verpflichtung aufzuerlegen, eine Ablehnung zu begründen. Nur eine solche Begründung setzt einen Antragsteller in die Lage, den Erfolg einer möglichen Klage abzuschätzen.

Darüber hinausgehende Regelungen - insbesondere die Festlegung etwaiger Konfliktlösungsmechanismen - schlägt die Kommission nicht vor. Derartige Mechanismen könnten in einem Ausführungsgesetz vorgesehen werden. Letztlich wäre in einem Streit immer der Weg zum jeweils zuständigen Verfassungsgericht offen.

2. Artikel Y

– Absatz 1

Die Kommission war der Auffassung, daß es bei der Verankerung der Informationsrechte nach Artikel X nicht sein Bewenden haben kann. Darüber hinaus muß die Landesregierung verpflichtet werden, den Landtag unaufgefordert in bestimmten Fällen zu unterrichten. Notwendig ist diese Ergänzung deshalb, weil das Parlament und seine Mitglieder nicht in jedem Fall über das notwendige Vorwissen verfügen, um Fragen gemäß Artikel X stellen oder Auskünfte verlangen zu können. Eine derartige zusätzliche Unterrichtsverpflichtung wird auf Vorgänge beschränkt, die für das Land von grundsätzlicher Bedeutung sind.

Die Aufzählung der Fallgruppen ist beispielhaft; aus ihr lassen sich Maßstäbe für die Bewertung sonstiger für die Unterrichtung in Betracht kommender Vorgänge entnehmen. Bei dieser Aufzählung hat sich die Kommission an dem Bestand der bisher vorliegenden Vereinbarungen zwischen Parlamenten und Regierungen sowie an den einschlägigen Forderungen der Konferenzen der Par-

lamentspräsidentinnen und -präsidenten und der Fraktionsvorsitzenden orientiert.

Durch die Einfügung des Tatbestandsmerkmals „rechtzeitig“ soll sichergestellt werden, daß die Unterrichtung in jedem Fall so frühzeitig erfolgt, daß das Parlament - etwa durch eine Entschließung - auf das weitere Verfahren noch Einfluß nehmen kann. Die gewählte Formulierung „insbesondere über“ kann - dessen war sich die Kommission bewußt - dazu führen, daß jedenfalls bei der Vorbereitung von Gesetzen ein Vorhaben von grundsätzlicher Bedeutung gleichsam unwiderleglich vermutet wird. Ob und wie einer damit möglicherweise verbundenen Gefahr der Informationsüberflutung begegnet werden kann beziehungsweise muß, läßt sich ohne einschlägige Erfahrungen nicht beurteilen.

– Absatz 2

Auch die Unterrichtungspflicht der Landesregierung nach Artikel Y steht unter dem Vorbehalt, daß Weigerungsgründe nicht entgegenstehen. Insoweit gibt es zwischen Artikel X und Artikel Y keine Unterschiede. Die Kommission empfiehlt daher die entsprechende Anwendung des Artikel X Abs. 3. Von praktischer Bedeutung dürfte dabei im wesentlichen der Ablehnungsgrund nach Artikel X Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 sein.

III. Begründung zu den möglichen Gegenständen eines Parlamentsinformationsgesetzes

Die Kommission hat sich bei der Katalogisierung der möglichen Regelungsgegenstände eines Parlamentsinformationsgesetzes an dem Inhalt ihrer verfassungsrechtlichen Empfehlungen orientiert. Auf die Ausführungen unter C. 1. 2. b) wird verwiesen.

Zusammenlegung der Wahltermine des Bundes und der Landesparlamente

Eine Zusammenlegung oder Bündelung von Landtagswahlterminen - allein oder in Abstimmung mit den Terminen der Bundestagswahl - ist nicht zu empfehlen.

Eine Koordinierung der Wahltermine sollte sich auf eine Ausnutzung der zeitlichen Spielräume, die die geltenden Verfassungen und Wahlgesetze eröffnen, beschränken.

Gegen eine Koordinierung im Wege einer Grundgesetzänderung bestehen verfassungsrechtliche Bedenken. Nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahre 1951 „ist die Bestimmung der Regeln, nach denen sich die Bildung der Landesverfassungsorgane, ihre Funktionen und ihre Kompetenzen bemessen, ausschließlich Sache des Landes. Dazu gehören auch die Vorschriften darüber, wie oft und bei welchen Gelegenheiten der Bürger von seinem Stimmrecht Gebrauch machen kann, und wann und unter welchen Voraussetzungen ein gewählter Landtag sein Ende findet“ (BVerfGE 1, 14, 34).

Durch die Garantie der „Gliederung des Bundes in Länder“ (Art. 79 Abs. 3 GG) sind - wie das Gericht 1972 feststellte - die Länder „gegen eine Verfassungsänderung gesichert, durch die sie die Qualität von Staaten oder ein Essentiale der Staatlichkeit einbüßen“ (BVerfGE 34, 9, 19). Konstitutiv für einen demokratischen Staat sind die Verfahren der demokratischen Legitimation hoheitlicher Entscheidungen. Der Kern dieser Verfahren ist die Wahl des Parlaments. Denn vornehmlich das Parlament vermittelt - durch die Gesetzgebung und auf Grund der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung - der rechtmäßigen Ausübung hoheitlicher Gewalt die demokratische Legitimation.

Koordinierte Änderungen der Landesverfassungen wären eine schwierige, fast unlösbare Aufgabe. In drei Bereichen müßten die Verfassungen aufeinander abgestimmt werden:

- bei der Bestimmung der Dauer der Wahlperiode (im Saarland, in Nordrhein-Westfalen und in Rheinland-Pfalz dauert sie gegenwärtig fünf Jahre);
- bei der Regelung der Wiederaanpassung an den allgemeinen Wahlrhythmus im Falle einer Auflösung des Landtages;
- bei der Schaffung von Übergangsregelungen, die einen gemeinsamen Beginn des allgemeinen Wahlrhythmus gewährleisten.

Drei Länderverfassungen binden ihre Änderung an einen Volksentscheid (Bayern, Hessen, Bremen für den Fall,

daß keine Einstimmigkeit in der Bürgerschaft erreicht wird).

Da eine Verlängerung laufender Wahlperioden verfassungsrechtlich ausgeschlossen ist, könnten die - länderspezifischen, aber abgestimmten - Übergangsregeln erst nach dem Auslaufen der jeweiligen Wahlperiode einsetzen. Das Projekt würde also einen weiten Zeithorizont erfordern. Es müßte nicht nur ein Konsens der Verfassungsgesetzgeber über die koordinierten Verfassungsänderungen gefunden werden; dieser Konsens müßte auch über einen relativ langen Zeitraum erhalten bleiben.

Es ist zu empfehlen, den anlässlich der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten im Jahre 1979 gefaßten Beschluß zu der Frage einer Zusammenlegung der Termine der Landtagswahlen zu wiederholen und zu bekräftigen:

Die Parlamentswahlen sind elementare Bestandteile demokratisch verfaßter Staaten. Durch sie wird der Grundsatz der Volkssouveränität verwirklicht und die Legitimationsgrundlage für die Staatsorgane geschaffen. Entscheidungen über die Wahl der Volksvertretungen in den Ländern, das Wahlverfahren, die Dauer der Wahlperiode und die Bestimmung des Wahltags gehören darum zu dem unentziehbaren Kernbereich der politischen Selbstgestaltung der Länder als Staaten mit eigener, nicht vom Bund abgeleiteter, sondern von ihm anerkannter staatlicher Hoheitsmacht. Verfassungsrechtlich scheidet daher von vornherein eine Festlegung von Landtagswahlterminen durch den Bund aus.

Eine Zusammenlegung von Landtagswahlterminen im Wege der freiwilligen Koordination der Länder ist im übrigen nur begrenzt möglich. Sie würde, da die wahlrechtlichen Grundsatzentscheidungen in den Landesverfassungen getroffen sind, Verfassungsänderungen in den Ländern erfordern, die vielfach nur unter erschwerenden Voraussetzungen zulässig sind. Selbst wenn unter diesen Umständen eine - zunächst auch mit nicht unerheblichen praktischen Schwierigkeiten verbundene - Angleichung der Wahlperioden und die Festlegung auf einen Wahltag zustande käme, würde dieses System im Falle der Auflösung eines Landesparlamentes wieder durchbrochen.

Aus verfassungspolitischer Sicht spricht gegen die institutionalisierte Zusammenlegung der Wahlen aller Landtage oder der Bündelung einzelner Landtagswahlen, daß damit automatisch die Landtagswahlen zu „Testwahlen“ für die nächsten Bundestagswahlen oder gar für eine aktuelle politische Entscheidung im Bund werden. Der Einfluß der Bundespolitik kann zwar angesichts der bestehenden Politikverflechtung nie ausgeschlossen werden, die bundespolitischen Akzente würden aber bei einer Zusammenlegung der Landtagswahlen verstärkt. Gleichzeitig würden die landespolitischen Gesichtspunkte in einer mit dem politischen Eigengewicht der Länder nicht zu vereinbarenden Weise zurückgedrängt, dem Bürger

würde die Möglichkeit genommen, mit der Stimmabgabe bei der Landtagswahl ein eigenständiges Urteil über die Amtsführung von Landesparlament und Landesregierung zu geben.

Aus diesen Gründen lehnt die Präsidentenkonferenz in Übereinstimmung mit der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages die Zusammenlegung der Landtagswahltermine grundsätzlich ab. Dies

soll allerdings nicht ausschließen, daß in den Fällen, wo sich dies im Hinblick auf einen zeitlichen Zusammenhang bei der Bestimmung des Wahltages anbietet, Landtagswahlen am selben Tag durchgeführt werden. Ein solches Vorgehen empfiehlt sich - zur Wahrung der Eigenständigkeit der einzelnen Landtagswahl - besonders dann, wenn zu besorgen ist, daß durch eine Landtagswahl das Ergebnis einer anderen kurzfristig danach in einem anderen Bundesland stattfindenden Landtagswahl beeinflußt werden könnte.