Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst
des Landtags Nordrhein-Westfalen

Landtag Nordrhein-Westfalen • Postfach 10 11 43 • 40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

INFORMATION
18/61

Alle Abgeordneten

Die frühzeitige und umfassende Unterrichtung des Landtags im Sinne des Art. 40 Abs. 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

Die Unterrichtungspflicht der Landesregierung im Kontext des vorgezogenen Kohleausstiegs

Bearbeitung: Jonas Höltig

Datum: 6. März 2023

Dieses Gutachten hat der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst im Auftrag der Fraktion der FDP erstellt. Die Fraktion hat das Gutachten zur Veröffentlichung freigegeben.

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A. SACHVERHALT UND GUTACHTENAUFTRAG 5
B. GUTACHTEN 7
I. ÜBERBLICK ÜBER DAS PARLAMENTARISCHE INFORMATIONSRECHT UND DIE UNTERRICHTUNGSPFLICHTEN DER REGIERUNG 7
1. Die Unterrichtungspflicht gem. Art. 40 Abs. 1 S. 1 LV NRW 7
1.1. Unterrichtungsgegenstände 9
1.2. Grenzen der Unterrichtungspflicht, insbesondere Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung ... 11
1.3. Zeitpunkt der Unterrichtung 12
1.4. Umfang der Unterrichtung 13
1.5. Unterrichtungsempfänger 14
1.6. Besondere Maßstäbe bei der Vorab-Information der Öffentlichkeit 15
2. Parlamentsinformationsvereinbarung (PIV) 16
2.1. Unterrichtungsgegenstände 18
2.2. Zeitpunkt der Unterrichtung 18
2.3. Sonstige Bestimmungen der PIV 19
3. Grundsätze der Organtreue und der Würde des Parlaments 19
4. Gleichheit der Abgeordneten 20
5. Parlamentarische Minderheitenrechte 22
6. Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen (GO LT NRW) 23
7. Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen (GGO) 23
II. BEANTWORTUNG DER EINZELNEN FRAGEN 24
1. Fragen 1 bis 4: Zeitpunkt der Unterrichtung 24
2. Frage 5: Gebieten letztlich die Würde des Parlaments und/oder der Grundsatz der Organtreue, dass Mitteilungen der Landesregierung zunächst an das Parlament zu erfolgen haben, bevor sie an andere erfolgen? 25
3. Frage 6: Verbietet der Gleichbehandlungsgrundsatz eine Ungleichbehandlung der Fraktionen durch die Landesregierung hinsichtlich der Mitteilung von Informationen? 25
4. Frage 7: Inwiefern verletzt die Weitergabe von Informationen aus der Sphäre der Landesregierung nur an die regierungstragenden Fraktionen parlamentarische Minderheitenrechte? 25
5. Frage 8: Wann hätte im Fall des vorzeitigen Kohleausstiegs die Unterrichtung des Landtages durch die Landesregierung stattfinden müssen, damit die Unterrichtung frühzeitig im Sinne von Art. 40 Abs. 1 LV NRW erfolgte? 25
6. Frage 9: Sollte keine normierte Pflicht der Landesregierung, das Parlament vor allen anderen zu unterrichten, gegeben sein, wäre eine Unterrichtung vor der Auskunft gegenüber der Öffentlichkeit dennoch geboten und wenn ja, woraus ergibt sich die Gebotenheit? 26
7. Frage 10: Verstößt das Verhalten der Landesregierung in dem hier geschilderten Fall gegen geltendes Recht? 26
8. Frage 11: Ist die bestehende Parlamentsinformationsvereinbarung eine zeitgemäße und angemessene Grundlage oder bedarf diese einer Überarbeitung? Wenn ja: Welche Änderungs- und Ergänzungsvorschläge gibt es? 27
C. LITERATURVERZEICHNIS 28

A. Sachverhalt und Gutachtenauftrag

Anlass des Gutachtens ist die Information der Landesregierung Nordrhein-Westfalen über eine Vereinbarung zur Zukunft der Braunkohleverstromung in Nordrhein-Westfalen.

Verhandlungen zwischen dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), dem Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (MWIKE) und der RWE AG führten u.a. zu dem Ergebnis, dass die Braunkohlekraftwerksblöcke Neurath D und E statt Ende 2022 erst im Frühjahr 2024 stillgelegt werden, dass die Verstromung von Braunkohle in Nordrhein-Westfalen statt 2038 bereits 2030 endet und dass die meisten der in der ursprünglich geplanten Betriebsfläche des Tagesbaus Garzweiler II liegenden Dörfer nicht für den Braunkohleabbau in Anspruch genommen werden.[1] Nach Angaben der Landesregierung fanden die entsprechenden Gespräche zwischen Ende August und Ende September 2022 statt,[2] wobei letzte textliche Veränderungen am Verhandlungsergebnis „bis zum 3. Oktober“ vorgenommen worden seien.[3] Im Rahmen der Sitzungen des Landtags vom 28. bis 30. September 2022, bei denen u. a. über die Energieversorgung debattiert wurde, erfolgte keine Information über die Gespräche.[4]

Am „frühen Morgen“ des 4. Oktober 2022 wurde die Fraktion der Grünen im Landtag Nordrhein-Westfalen über die Vereinbarung in einer Videokonferenz informiert.[5] Nach Auskunft der Landesregierung berichtete die Ministerin für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen Neubaur hierbei über den Verlauf und das Ergebnis der Verhandlungen.[6] Gegen 9.30 Uhr „finalisierten“[7] der Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz Dr. Habeck, die Landesministerin Neubaur und der Vorstandsvorsitzende der RWE AG Dr. Krebber die Vereinbarung. Unmittelbar im Anschluss wurde die Öffentlichkeit im Rahmen einer Pressekonferenz informiert.[8] Eine Befassung des Kabinetts mit der Angelegenheit fand erst am 18. Oktober 2022 statt.[9]

Am 19. Oktober 2022 und am 3. November 2022 berichtete die Landesministerin Neubaur den Mitgliedern des Ausschusses für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie mündlich über

---

[1] Politische Verständigung zwischen dem BMWK, dem MWIKE und der RWE AG zum vorgezogenen Kohleausstieg 2030 im Rheinischen Revier, online abrufbar unter https://www.wirtschaft.nrw/system/files/media/document/file/eckpunktepapier-rwe-kohleausstieg_0.pdf. Vgl. auch die Pressemitteilung unter https://www.land.nrw/pressemitteilung/eckpunktevereinbarung-fuer-den-kohleausstieg-2030-mei-lenstein-fuer-den-klimaschutz sowie die weiteren Informationen unter https://www.wirtschaft.nrw/eckpunktevereinbarung-kohleausstieg-2030.

[2] LT-Drs. 18/1621 S. 2.

[3] LT-Drs. 18/2364 S. 2.

[4] Plenarprotokoll 18/8, Plenarprotokoll 18/9, Plenarprotokoll 18/10.

[5] taz vom 07.10.2022, online abrufbar unter https://taz.de/Ex-Aktivistin-Antje-Grothus-zu-Luetzerath/!5886341/; vgl. auch LT-Drs. 18/1699 S. 2.

[6] LT-Drs. 18/2364 S. 3.

[7] LT-Drs. 18/1621 S. 3.

[8] Vgl. https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Videos/2022/10/20221004-pk/20221004-pk.html.

[9] LT-Drs. 18/2358 S. 2.

die Vereinbarung mit dem Bund und der RWE AG.[10] Außerdem beantwortete die Landesregierung ab dem 24. Oktober 2022 verschiedene Kleine Anfragen zum Sachverhalt.[11]

Die Fraktion der FDP bittet zu dem geschilderten Sachverhalt um gutachterliche Beantwortung folgender Fragen:

1. Begründet Art. 40 Abs. 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LV NRW) i.V.m. der Parlamentsinformationsvereinbarung NRW eine Pflicht der Landesregierung, den Landtag vor allen anderen zu unterrichten?
2. Ergibt sich aus Art. 40 Abs. 1 LV NRW i.V.m. der Parlamentsinformationsvereinbarung NRW eine unverzügliche Informationspflicht des Parlaments durch die Landeregierung?
3. Wie ist Art. 40 Abs. 1 LV NRW in Bezug auf „Die Landesregierung unterrichtet den Landtag frühzeitig und umfassend …“ auszulegen? „Frühzeitig“ im Sinne von „zuerst“ bzw. „vor allen anderen“? Wie ist der Begriff „frühzeitig“ zu verstehen?
4. Welche Absicht verfolgt der Gesetzgeber mit dem Wort „frühzeitig“?
5. Gebieten letztlich die Würde des Parlaments und/oder der Grundsatz der Organtreue, dass Mitteilungen der Landesregierung zunächst an das Parlament zu erfolgen haben, bevor sie an andere erfolgen?
6. Verbietet der Gleichbehandlungsgrundsatz eine Ungleichbehandlung der Fraktionen durch die Landesregierung hinsichtlich der Mitteilung von Informationen?
7. Inwiefern verletzt die Weitergabe von Informationen aus der Sphäre der Landesregierung nur an die regierungstragenden Fraktionen parlamentarische Minderheitenrechte?
8. Wann hätte im Fall des vorzeitigen Kohleausstiegs die Unterrichtung des Landtages durch die Landesregierung stattfinden müssen, damit die Unterrichtung frühzeitig im Sinne von Art. 40 Abs. 1 LV NRW erfolgte?
9. Sollte keine normierte Pflicht der Landesregierung, das Parlament vor allen anderen zu unterrichten, gegeben sein, wäre eine Unterrichtung vor der Auskunft gegenüber der Öffentlichkeit dennoch geboten und wenn ja, woraus ergibt sich die Gebotenheit?
10. Verstößt das Verhalten der Landesregierung in dem hier geschilderten Fall gegen geltendes Recht?
11. Ist die bestehende Parlamentsinformationsvereinbarung eine zeitgemäße und angemessene Grundlage oder bedarf diese einer Überarbeitung? Wenn ja: Welche Änderungs- und Ergänzungsvorschläge gibt es?

[10] LT-Drs. 18/1699 S. 3; LT-Drs. 18/1621 S. 3. Im Nachgang der Sitzung am 19. Oktober 2022 wurde der Sprechzettel der Ministerin als Vorlage 18/280 zur Verfügung gestellt.

[11] LT-Drs. 18/1342, LT-Drs. 18/1569, LT-Drs. 18/1621, LT-Drs. 18/1629, LT-Drs. 18/1654, LT-Drs. 18/1699, LT-Drs. 18/2358, LT-Drs. 18/2364.

B. Gutachten

I. Überblick über das parlamentarische Informationsrecht und die Unterrichtungspflichten der Regierung

Regelungen über parlamentarische Informationsrechte sind – z.T. kodifiziert, z.T. ungeschrieben bzw. hergeleitet aus dem Demokratieprinzip und dem freien Mandat[12] – Teil aller deutschen Verfassungen. Sie verpflichten als sog. Interpellationsrechte[13] die Landesregierung zur Beantwortung parlamentarischer Fragen. Von den auf einer parlamentarischen Initiative (z.B. Kleine Anfragen) beruhenden Informationsrechten des Parlaments sind Unterrichtungspflichten der Regierung abzugrenzen. Unterrichtungspflichten sind dadurch gekennzeichnet, dass der Informationstransfer nicht auf Anforderung des Parlaments oder seiner Fraktionen/Abgeordneten, sondern proaktiv aufgrund eigener Initiative der Regierung erfolgt.[14] Im Rahmen dieses Gutachtens erfolgt ausschließlich eine Betrachtung der Unterrichtungspflichten.

1. Die Unterrichtungspflicht gem. Art. 40 Abs. 1 S. 1 LV NRW

> **Art. 40 Abs. 1 S. 1 LV NRW**: Die Landesregierung unterrichtet den Landtag frühzeitig und umfassend über die Vorbereitung von Landesgesetzen, Staatsverträgen, Verwaltungsabkommen und Angelegenheiten der Landesplanung sowie über Angelegenheiten des Bundes und der Europäischen Union, soweit sie an ihnen mitwirkt.

Die Vorschrift wurde im Zuge der Verfassungsreform der 16. Wahlperiode in die Verfassung aufgenommen.[15] Zuvor enthielt die Verfassung keine geschriebenen oder ungeschriebenen Unterrichtungspflichten zugunsten des Landtags. Sie konnten auch nicht im Wege der Auslegung oder Analogiebildung geltend gemacht werden.[16]

Eine derartige Regelung wurde in der Bundesrepublik erstmals 1990 in Art. 22 (heute Art. 28) der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein aufgenommen.[17] Vergleichbaren Regelungsgehalt haben außerdem Art. 25 Abs. 1 der Niedersächsischen Verfassung von 1993,[18] Art. 39 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Art. 67 Abs. 4 der Verfassung des Freistaats Thüringen, Art. 89b der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 34a der Verfassung

---

[12] Glauben, DVBl 2018, 751; Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., Art. 40 Rn. 2; ausführliche Herleitung in Lang, Rechtsgutachten zu Grund und Grenzen auf die Tätigkeit des sog. Effizienzteams bezogener parlamentarischer Informationsrechte, LT-Information 16/153 S. 8 ff.; VerfGH NRW Urt. v. 15.12.2015 – VerfGH 12/14, BeckRS 2016, 40684 Rn. 70.

[13] Heusch/Schönenbroicher/Thesling, LV, 2. Aufl., Art. 40 Rn. 2 ff.

[14] Vgl. hierzu VerfGH NRW Urt. v. 15.12.2015 – VerfGH 12/14, BeckRS 2016, 40684 Rn. 71.

[15] LT-Drs. 16/12350 S. 5.

[16] Heusch/Schönenbroicher/Thesling, LV, 2. Aufl., Art. 40 Rn. 11; ausführlich Klenke, Informationsrechte, S. 59-109; Abschlussbericht der Verfassungskommission, LT-Drs. 16/12400 S. 34; vgl. aber auch zur Herleitung eines beschränkten Unterrichtungsanspruchs aus dem Demokratieprinzip bzgl. Entscheidungen von haushaltsrechtlicher Bedeutung BVerfG, Urt. v. 12.09.2012 – 2 BvE 6/12, BVerfGE 132, 195-287, Rn. 111.

[17] LT SH-Drs. 12/826 S. 6.

[18] LT Nds.-Drs. 12/4650 S. 9 f. Die Regelung war bereits als Art. 10/2 im ersten Entwurf von 1992 enthalten, LT Nds-Drs. 12/3008 S. 10.

des Landes Baden-Württemberg, Art. 62 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, Art. 79 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen und Art. 94 der Verfassung des Landes Brandenburg. Art. 23 Abs. 2 S. 2 des Grundgesetzes (GG) enthält ebenfalls – in materieller Hinsicht auf Angelegenheiten der Europäischen Union begrenzte – Unterrichtungspflichten der Bundesregierung.

Diese Unterrichtungspflichten sollen dazu dienen, die Informationslage der Landesparlamente zu stärken und „Informationsasymmetrien“[19] auszugleichen. Die Landesregierungen vertreten das Land nach außen (NRW: Art. 57 LV NRW) und im Bundesrat (Art. 51 Abs. 1 GG). Die Mitwirkung beispielsweise an Gesetzgebungsprozessen im föderalen und europäischen (vgl. hierzu Art. 40 Abs. 2 LV NRW) politischen System, aber auch die Verhandlung und der Abschluss von Staatsverträgen oder Verwaltungsabkommen ist deshalb im Regelfall Aufgabe der Landesregierung.[20] Soweit es um die Landesplanung geht, entwirft die Exekutive raumordnerische Pläne, denen aufgrund ihrer schwierigen nachträglichen Abänderbarkeit der Charakter einer „Vor-Verfügung“[21] zukommt. Im Ergebnis könnte die Exekutive so eine Vielzahl von rechtlich oder faktisch bindenden Letztentscheidungen von erheblicher Tragweite ohne parlamentarische Mitwirkung treffen. Frühzeitige und umfassende Unterrichtungspflichten sollen deshalb die Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten der Landesparlamente stärken, indem sie die Möglichkeit eröffnen, politische Entscheidungsprozesse mitzugestalten, bevor die Exekutive verbindliche Festlegungen trifft.[22]

Darüber hinaus befindet sich das Parlament hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Informationen gegenüber der Ministerialverwaltung grundsätzlich in einer schlechteren Position – was in besonderem Maße für die Oppositionsfraktionen gilt,[23] vgl. dazu B. I. 4. Unterrichtungspflichten sollen einen Beitrag zur Kompensation dieses strukturellen Defizits leisten.

Zum Bedürfnis der Aufnahme des Art. 40 Abs. 1 S. 1 LV NRW stellte die Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung (Verfassungskommission) fest:

> „Hintergrund (…) ist ein Bedeutungswandel der Landesparlamente, der dadurch entstanden ist, dass Landeskompetenzen auf den Bund und die EU „weitergewandert“ sind und dass im Rahmen dieser „Wanderung“ der Bundesrat zu beteiligen ist, in dem nur die Landesregierungen vertreten sind. Weitere Bedeutungsveränderungen sind über den kooperativen Föderalismus – und dort insbesondere im Rahmen der Staatsverträge – entstanden.[24] Schließlich besteht ein Informationsrückstand des Parlaments gegenüber der Landesregierung aufgrund des Umstands, dass die zu lösenden gesellschaftlichen Probleme zunehmend komplexer werden.[25] Am stärksten durch einen In-

[19] Vgl. BVerfG, Urt. v. 19.06.2012 – 2 BvE 4/11, BVerfGE 131, 152-230, Rn. 109.

[20] Vgl. hierzu BVerfG, Beschluss v. 27.04.2021 – 2 BvE 4/15, BVerfGE 158, 51-89, Rn. 65 f.; VerfGH Sachsen, Urt. v. 23.04.2008 – Vf. 87-I-06, Rn. 60-103, juris; Klenke, Informationsrechte, S. 22 f.

[21] Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Drs. 7/5924 S. 177.

[22] v. Mutius/Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, Art. 22 Rn. 3; vgl. StGH Niedersachsen, Urt. v. 09.03.2021 – 3/20, Rn. 35, juris.

[23] StGH Niedersachsen, Urt. v. 09.03.2021 – 3/20, Rn. 35, juris.

[24] Vgl. hierzu ausführlich m.w.N. Klenke, Informationsrechte, S. 21 f.

[25] Vgl. hierzu Klenke, Informationsrechte, S. 23 f.

> formationsrückstand betroffen sind hier die Oppositionsfraktionen. Die Parlamentsinformationsrechte sollen – ein Stück weit – dazu dienen, diese Defizite zu kompensieren.“[26]

Art. 40 Abs. 1 S. 1 LV NRW begründet im Ergebnis eine absolute[27], d.h. von parlamentarischen Initiativen unabhängige, Pflicht zur frühzeitigen und umfassenden Information über die definierten Unterrichtungsgegenstände.[28]

1.1. Unterrichtungsgegenstände

Nach Art. 40 Abs. 1 S. 1 LV NRW gelten ausdrückliche Unterrichtungspflichten u.a. für die Vorbereitung von Staatsverträgen, Verwaltungsabkommen und Angelegenheiten der Landesplanung sowie über Angelegenheiten des Bundes, soweit die Landesregierung an ihnen mitwirkt.

Staatsverträge und Verwaltungsabkommen sind öffentlich-rechtliche Verträge zwischen staatlichen und zwischenstaatlichen Körperschaften und/oder ihren Organen.[29] Von ihnen abzugrenzen sind politische Absichtserklärungen, die – rechtlich unverbindlich – den Willen der Unterzeichnenden zu bestimmten Handlungen bekunden.

Unter *Landesplanung* ist die Aufstellung von raumbezogenen Plänen zur Entwicklung des Landesgebietes zu verstehen. Verfassungssystematisch dürfte sich die Unterrichtungspflicht nur auf Planungen von überregionaler Bedeutung beziehen. Dafür spricht auch, dass die Verfassungskommission keine weitergehenden Pflichten der Landesregierung festschreiben wollte als die, die in der Parlamentsinformationsvereinbarung (PIV) bereits enthalten waren. Nach Ziff. III. PIV ist jedoch nur über Vorhaben der Landesplanung zu unterrichten, „die für die Entwicklung des Staatsgebietes oder größerer Teile desselben von erheblicher Bedeutung sind.“ Auch die Planung von raumbedeutenden Einzelvorhaben kann Teil der Landesplanung sein.[30] Bergbaurechtliche Planungen einschließlich des Abbaus der Braunkohle sind im Regelfall flächenintensiv und haben erhebliche Auswirkungen auf die räumliche Landesentwicklung, insbesondere wenn sie oberirdisch erfolgen. Zu Angelegenheiten der Landesplanung zählen damit alle grundlegenden Entscheidungen über den Braunkohleabbau, insbesondere Entscheidungen über die Begrenzung oder Erweiterung der Abbaugebiete und der Inanspruchnahme oder Nicht-Inanspruchnahme von Ortschaften.[31] Für dieses Ergebnis spricht auch das Planungsgesetz NRW. Auch wenn einfachgesetzliche Normen grundsätzlich nicht zur Auslegung der Verfassung herangezogen werden können, dürfen sie als Auslegungsindiz dienen. § 2 Abs. 2 Planungsgesetz NRW definiert die Landesplanung als jede Planung für das gesamte

---

[26] Abschlussbericht der Verfassungskommission, LT-Drs. 16/12400 S. 41; vgl. auch den Gesetzentwurf LT-Drs. 16/12350 S. 18.

[27] Vgl. Becker/Brüning/Ewer/Schliesky/Hahn-Lorber, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Art. 28 Rn. 23 zur dortigen Rechtslage.

[28] Im Schriftlichen Bericht zum Entwurf einer Niedersächsischen Verfassung, LT Nds.-Drs. 12/5840, S. 19, war die Rede von einer „Bringschuld“.

[29] Weber kompakt, Rechtswörterbuch, 7. Edition 2022, Staatsvertrag/Verwaltungsabkommen.

[30] Ipsen, Niedersächsische Verfassung, Art. 25 Rn. 8; v. Mutius/Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, Art. 22 Rn. 14.

[31] Vgl. auch Becker/Brüning/Ewer/Schliesky/Hahn-Lorber, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Art. 28 Rn. 36.

Landesgebiet. Gemäß § 25 ff. Planungsgesetz NRW sind Braunkohlepläne Teil der Landesplanung.

Da sich die Informationspflicht dem Verfassungswortlaut nach nicht nur auf die (förmliche) Planung, sondern – weitergehend – auf alle „Angelegenheiten der Landesplanung" bezieht, spricht viel dafür, auch nicht-förmliche, rechtlich noch unverbindliche Vorfestlegungen oder Absichtserklärungen zur Landesplanung in die Unterrichtungspflicht aufzunehmen.[32] Zur Effektivierung parlamentarischer Kontrolle und Mitgestaltung löst deshalb nicht erst die Braunkohleplanung gem. §§ 25 ff. Planungsgesetz NRW oder die Abfassung der sog. Leitentscheidungen (politische Grundentscheidungen zum Braunkohleabbau)[33] Unterrichtungspflichten aus. Dafür spricht, dass in einem solchen Planungsstadium bereits komplexe Planentwürfe oder Konzeptpapiere erstellt worden sind, deren Abänderung grundsätzlich nur noch aufwendig möglich ist. Eine erst dann erfolgende Information würde die Kontroll- und Gestaltungsmöglichkeiten des Landtags erheblich einschränken. Für dieses Ergebnis spricht auch der Wortlaut der Verfassung: Das Wort „Vorbereitung" dürfte sich auch auf die Angelegenheiten der Landesplanung beziehen.

Bezüglich der Unterrichtung des Landtags über die *Bundespolitik* hat der Verfassungsgesetzgeber eine weite Formulierung gewählt. Die Berücksichtigung der Absicht des Verfassungsgesetzgebers, Informationsdefizite zu kompensieren, deutet auf eine weite Auslegung des Begriffs hin.[34] Unter „Angelegenheiten des Bundes" sind deshalb Sachverhalte zu verstehen, die einen spezifischen Zusammenhang zur Bundespolitik aufweisen. Unter Berücksichtigung des Sinn und Zwecks der Norm sowie des Zusatzes „soweit die Landesregierung an ihnen mitwirkt" ist es angezeigt, den Anwendungsbereich des Art. 40 Abs. 1 S. 1 LV NRW auf solche bundespolitischen Sachverhalte zu beschränken, in denen die Landesregierung als eigenständiger Akteur mitwirkt, indem die Landesregierung beispielsweise Stellungnahmen abgibt, Verhandlungen führt oder an Entscheidungsprozessen beteiligt ist.[35] Bundespolitische Rechtssetzungsprozesse verfassungsrechtlicher, gesetzlicher oder untergesetzlicher Art unter Beteiligung der Länder, der Abschluss völkerrechtlicher Verträge mit Auswirkung auf die Länder durch die Bundesregierung oder angestrebte Veränderungen des föderalen Kompetenzgefüges sind – nicht abschließende – Beispiele für Angelegenheiten der Bundespolitik.[36]

[32] Vgl. Becker/Brüning/Ewer/Schliesky/Hahn-Lorber, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Art. 28 Rn. 36 zur dortigen Rechtslage.

[33] Vgl. https://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk_internet/gremien/braunkohlenausschuss/leitentscheidung/index.html.

[34] Vgl. BVerfG, Urt. v. 19.06.2012 – 2 BvE 4/11, BVerfGE 131, 152-230, Rn. 103.

[35] Vgl. für Art. 23 Abs. 2 GG Schorkopf in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, I. Grundsatz (Abs. 2), Rn. 187.

[36] Vgl. BVerfG, Urt. v. 19.06.2012 – 2 BvE 4/11, BVerfGE 131, 152-230, Rn. 99 ff.

1.2. Grenzen der Unterrichtungspflicht, insbesondere Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung

Die Unterrichtungspflicht der Landesregierung findet ihrerseits Grenzen im Grundsatz der Gewaltenteilung bzw. -verschränkung. Die Gewaltenteilung ist also Grund und Grenze der Unterrichtungspflicht.[37] Während die Unterrichtungspflicht einerseits die effektive Kontrolle und Mitwirkung des Landtags von und an politischen Entscheidungsprozessen ermöglicht, darf sie andererseits schützenswerte Rechtspositionen der Landesregierung nicht verletzen.

Aus diesem Grund entsteht die Unterrichtungspflicht in solchen Fällen nicht, in denen die jeweilige Angelegenheit den unausforschbaren Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Regierung noch nicht verlassen hat.[38] Die Kernbereichslehre dient dem Schutz der regierungsinternen Willensbildung und führt dazu, dass die Landesregierung grundsätzlich nur über abgeschlossene Vorgänge zu unterrichten hat.[39] Um die parlamentarischen Kontroll- und Mitwirkungsmöglichkeiten zu gewährleisten, fallen bereits (insoweit abgeschlossene) Zwischenergebnisse oder Positionierungen zu bestimmten, ggf. noch nicht abgeschlossenen Sachverhalten nicht in den geschützten Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung.[40]

Die Beschlussfassung des Kabinetts über eine Frage führt im Regelfall dazu, dass ab diesem Zeitpunkt die parlamentarischen Informationsrechte entstehen. Fraglich ist, ob eine unterbliebene Beschlussfassung durch das Kabinett im Umkehrschluss dazu führt, dass es sich um keinen abgeschlossenen Vorgang handelt. Dafür spricht, dass die Landesregierung als Kollegialorgan Adressat der Unterrichtungspflicht ist. Erst nach der Beteiligung und (mehrheitlichen) Billigung seiner Mitglieder kann die Landesregierung eine politische Entscheidung nach außen tragen.[41] Gegen diese Rechtswirkung der unterbliebenen Beschlussfassung im Kabinett spricht jedoch, dass es die Landesregierung sonst in der Hand hätte, durch das Unterlassen einer formalen Beschlussfassung über eine Angelegenheit ihre Unterrichtungspflicht zu umgehen. Entscheidend ist deshalb eine sachbezogene Betrachtung der jeweiligen Angelegenheit.

Eine abgeschlossene Angelegenheit liegt ferner vor, wenn die Regierung mit einem Sachverhalt an die (Fach-)Öffentlichkeit oder andere Dritte tritt und dabei zum Ausdruck bringt, einen regierungsinternen Willensbildungsprozess – jedenfalls vorläufig – beendet und eine gemeinsame Positionierung gefunden zu haben.[42] Finden einzelne Informationsaustausche dagegen statt, während der Willensbildungsprozess der Landesregierung noch nicht abgeschlossen ist,

---

[37] BVerfG, Beschluss v. 30.03.2004 – 2 BvK 1/01, BVerfGE 110, 199-226, Rn. 53.

[38] Grundlegend Scholz, AöR 105 (1980), 564, 597-599; darauf Bezug nehmend zum Flick-Untersuchungsausschuss BVerfG, Urt. v. 17.07.1984 – 2 BvE 11/83, BVerfGE 67, 100-146, Rn. 127 f.; vgl. auch Wolf, Informationsansprüche des Parlaments gegenüber der Regierung, S. 62 ff.; kritisch von Achenbach, ZParl 2017, 491, 505 ff.

[39] BVerfG, Beschluss v. 27.04.2021 – 2 BvE 4/15, BVerfGE 158, 51-89, Rn. 82; BVerfG, Urt. v. 19.06.2012 – 2 BvE 4/11, BVerfGE 131, 152-230, Rn. 115; BVerfG, Beschluss v. 30.03.2004 – 2 BvK 1/01, BVerfGE 110, 199-226, Rn. 44.

[40] BVerfG, Beschluss v. 27.04.2021 – 2 BvE 4/15, BVerfGE 158, 51-89, Rn. 105; Grawert u.a., 5. EL November 2022, NRW Verf Art. 40 2.

[41] StGH Niedersachsen, Urt. v. 09.03.2021 – 3/20, Rn. 49 f. und 60 f., juris.

[42] BVerfG, Beschluss v. 27.04.2021 – 2 BvE 4/15, BVerfGE 158, 51-89, Rn. 83 f. und 105; BVerfG, Urt. v. 19.06.2012 – 2 BvE 4/11, BVerfGE 131, 152-230, Rn. 124; StGH Niedersachsen, Urt. v. 09.03.2021 – 3/20, Rn. 51, juris; Grawert u.a., 5. EL November 2022, NRW Verf Art. 40 2.

kann sich die Landesregierung weiterhin auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung berufen.[43] Die Abgrenzung ist mitunter schwierig und erfordert stets eine Einzelfallbetrachtung.

Die Unterrichtungspflicht wird außerdem u.a. durch die bundesstaatliche Zuständigkeitsordnung, Grundrechte Dritter, das Staatswohl sowie die Figur des Rechtsmissbrauchs begrenzt.[44] Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass Unterrichtungen nach der Verschlusssachenordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen auch vertraulich erfolgen können, sodass die Geheimhaltungsbedürftigkeit einer Information nicht per se der Unterrichtung des Landtags entgegensteht.[45]

1.3. Zeitpunkt der Unterrichtung

Gemäß Art. 40 Abs. 1 S. 1 LV NRW erfolgt die Unterrichtung des Landtags „frühzeitig“. Der Wortlaut entspricht insoweit der Formulierung in den meisten anderen Landesverfassungen. „Frühzeitig“ als unbestimmter Rechtsbegriff belässt dem Rechtsanwender einen Beurteilungsspielraum, dessen Auslegung gerichtlich voll überprüfbar ist.[46] Der Begriff räumt der Landesregierung hinsichtlich des Unterrichtungszeitpunkts kein Ermessen ein.[47]

Die Unterrichtungspflicht kann nicht entstehen, bevor ein unterrichtungsfähiger, insoweit abgeschlossener Sachverhalt vorliegt (B. I. 1. 1.2.). Der Abschluss eines Sachverhalts (zuzüglich der Zeit, die für die Zusammenstellung der Informationen für das Parlament zwingend erforderlich ist,) markiert also den denklogisch frühestmöglichen Beginn der Unterrichtungspflicht. Jedenfalls verspätet wäre es, den Landtag erst nach Umsetzung eines Vorhabens zu informieren.[48]

Die Auslegung des vom Landesgesetzgeber gewählten Wortlauts ist unergiebig. Zwar spricht „frühzeitig“ für eine Unterrichtung in einem (möglichst) frühen Stadium und dürfte früher ansetzen als z.B. der Begriff „rechtzeitig“[49]; andererseits scheint die Formulierung gegenüber Wörtern wie „unverzüglich“ oder „frühestmöglich“ der Landesregierung mehr Zeit zu geben.

Da die Auslegung des Wortlauts zu keinem eindeutigen Ergebnis führt, kommt der Auslegung nach dem Sinn und Zweck besondere Bedeutung zu. Durch die frühzeitige Unterrichtung soll die Stellung des Parlaments gestärkt werden. Sie muss den Abgeordneten die Möglichkeit

[43] StGH Niedersachsen, Urt. v. 09.03.2021 – 3/20, Rn. 63, juris.

[44] Heusch/Schönenbroicher/Thesling, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., Art. 40 Rn. 3-8.

[45] Vgl. BVerfG, Urt. v. 19.06.2012 – 2 BvE 4/11, BVerfGE 131, 152; BVerfG, Beschluss v. 27.04.2021 – 2 BvE 4/15, BVerfGE 158, 51-89, Rn. 76-81.

[46] Grawert u.a., 5. EL November 2022, NRW Verf Art. 40 2.

[47] BVerfG, Beschluss v. 27.04.2021 – 2 BvE 4/15, BVerfGE 158, 51-89, Rn. 87; a.A. v. Mutius/Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein Art. 22 Rn. 6.

[48] Becker/Brüning/Ewer/Schliesky/Hahn-Lorber, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Art. 28 Rn. 48.

[49] Vgl. hierzu BVerfG, Urt. v. 19.06.2012 – 2 BvE 4/11, BVerfGE 131, 152-230, Rn. 126.

geben, politische Entscheidungsprozesse zu gestalten und Regierungshandeln zu kontrollieren.[50] Je weiter solche Prozesse jedoch vorangeschritten sind, desto schwieriger wird es für das Parlament, seinen verfassungsrechtlich abgesicherten Einfluss als „öffentliches Forum für die politische Willensbildung“ (Art. 30 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 LV NRW) tatsächlich geltend zu machen.[51] Dies spricht dafür, im Sinne einer verfassungssystematischen Auslegung „frühzeitig“ als den erstmöglichen Zeitpunkt zu verstehen. Denn je früher das Parlament informiert wird, desto effektiver kann es tätig werden. Daraus wird deutlich, dass zwischen „frühzeitig“ und „frühestmöglich“ im Sinne des Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG oder „unverzüglich“[52] kein wesentlicher inhaltlicher Unterschied bestehen dürfte.[53]

Für dieses Auslegungsergebnis spricht auch, dass dem Unterrichtungsanspruch zu dem Zeitpunkt, in dem der jeweilige Sachverhalt den unausforschbaren Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung verlassen hat, keine anderen schützenswerten Rechtspositionen entgegengehalten werden können.[54] Es besteht mithin kein praktisches Bedürfnis, „frühzeitig“ anders als „frühestmöglich“ zu verstehen.

Diese Auslegung entspricht dem – soweit ersichtlich – einhelligen Verständnis der Literatur und Rechtsprechung.[55] Sobald ein (teil-)abgeschlossener Sachverhalt vorliegt und die Informationen der Landesregierung vorliegen, ist das Parlament ohne weiteren Verzug zu informieren. Eine verspätete Unterrichtung des Landtags heilt einen Rechtsverstoß nicht, weil sie weniger effektiv wäre.[56]

1.4. Umfang der Unterrichtung

Die Unterrichtung durch die Landesregierung muss umfassend erfolgen. Einige Landesverfassungen sehen eine „vollständige“ Unterrichtungspflicht vor; die Begriffe dürften synonym zu verstehen sein.[57] Die Bestimmung des Umfangs der Unterrichtungspflicht setzt eine Auslegung der Norm nach dem Sinn und Zweck anhand der Umstände des Einzelfalls voraus.[58] Die Qualität und die Quantität der Unterrichtung müssen gewährleisten, dass das Parlament seine Kontrollfunktion ausüben und politische Prozesse mitgestalten kann. Das spricht grundsätzlich

[50] BVerfG, Urt. v. 19.06.2012 – 2 BvE 4/11, BVerfGE 131, 152-230, Rn. 107 und 127; StGH Niedersachsen, Urt. v. 09.03.2021 – 3/20, Rn. 48, juris; Becker/Brüning/Ewer/Schliesky/Hahn-Lorber, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Art. 28 Rn. 48.

[51] Vgl. dazu Abschlussbericht der Verfassungskommission, LT-Drs. 16/12400 S. 43.

[52] StGH Niedersachsen, Urt. v. 09.03.2021 – 3/20, Rn. 51, juris.

[53] Vgl. Becker/Brüning/Ewer/Schliesky/Hahn-Lorber, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Art. 28 Rn. 49; Heusch/Schönenbroicher/Thesling, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., Art. 40 Rn. 13; relativierend wohl Nolte/Caspar/Ewer/Waack, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, Art. 22 Rn. 4.

[54] StGH Niedersachsen, Urt. v. 09.03.2021 – 3/20, Rn. 50, juris.

[55] BVerfG, Beschluss v. 27.04.2021 – 2 BvE 4/15, BVerfGE 158, 51-89, Rn. 86 f.; StGH Niedersachsen, Urt. v. 09.03.2021 – 3/20, Rn. 48, juris; Grawert u.a., 5. EL November 2022, NRW Verf Art. 40 2.

[56] BVerfG, Beschluss v. 27.04.2021 – 2 BvE 4/15, BVerfGE 158, 51-89, Rn. 88 und 116.

[57] Becker/Brüning/Ewer/Schliesky/Hahn-Lorber, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Art. 28 Rn. 49.

[58] Becker/Brüning/Ewer/Schliesky/Hahn-Lorber, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Art. 28 Rn. 49.

für eine weite Auslegung.[59] Die zum Teil in der Literatur erhobene Forderung, die Landesregierung müsse „alle“ vorliegenden Informationen zum Sachverhalt übermitteln, dürfte zu weitgehend sein.[60] Zum einen darf die Landesregierung unter Berufung auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung grundsätzlich solche Informationen zurückhalten, die Rückschlüsse auf den regierungsinternen Willensbildungsprozess erlauben. Zum anderen dürfte es zulässig und bei komplexen Vorgängen sogar geboten sein, dass die Landesregierung die ihr zur Verfügung stehenden Informationen aufbereitet und hierbei – maßvoll – filtert. Im Ergebnis sind alle für die parlamentarische Kontrolle und Mitgestaltung wesentlichen Informationen zu übermitteln. Hierzu zählt zumindest eine ausführliche Beschreibung des jeweiligen Vorhabens sowie dessen Begründung.[61] Je komplexer ein Vorhaben jedoch ist, je stärker es Zuständigkeiten des Parlaments berührt und je mehr es sich bindender Entscheidungen annähert, desto tiefer geht die Unterrichtungspflicht.[62]

Durch die Möglichkeit, sich über sein Interpellationsrecht weitere Informationen beschaffen zu können, darf das Unterrichtungsrecht des Parlaments darüber hinaus nicht eingeschränkt werden. Art. 40 Abs. 1 S. 1 LV NRW sieht gerade vor, dass die Landesregierung von sich aus umfassend unterrichtet. Hierzu zählt im Übrigen auch, dass über laufende Vorgänge kontinuierlich berichtet wird[63] und bereits Zwischenergebnisse übermittelt werden[64].

Der Begriff „umfassend“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der kein Ermessen einräumt und der vollen gerichtlichen Überprüfung zugänglich ist.[65]

1.5. Unterrichtungsempfänger

Unterrichtet werden muss der Landtag. Der Landtag besteht gem. Art. 30 Abs. 1 S. 1 LV NRW aus den gewählten Abgeordneten. Unterrichtungsadressat dürfte deshalb der Landtag in seiner Gesamtheit sein.[66] Da die Unterrichtungspflicht gerade auch der Kompensation von Informationsdefiziten der Oppositionsfraktionen dient, reicht die Information einzelner (Regierungs-)Fraktionen nicht aus. Auch die Unterrichtung bestimmter Gruppen von Abgeordneten reicht grundsätzlich nicht aus. Vielmehr muss jeder und jede Abgeordnete die Möglichkeit erhalten, von der übermittelten Information Kenntnis zu erlangen.[67]

Umstritten ist, ob die Unterrichtung des zuständigen Ausschusses ausreicht. Nach Auffassung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes ist dies nicht der Fall, da der Landtag dem Verfassungswortlaut nach in seiner Gesamtheit zu unterrichten sei.[68] Ob diese Auslegung dem Charakter der Landesparlamente als Arbeitsparlamente, in denen die wesentliche inhaltliche

[59] BVerfG, Beschluss v. 27.04.2021 – 2 BvE 4/15, BVerfGE 158, 51-89, Rn. 69 a.E.

[60] Grawert u.a., 5. EL November 2022, NRW Verf Art. 40 2.

[61] StGH Niedersachsen, Urt. v. 09.03.2021 – 3/20, Rn. 54, juris.

[62] BVerfG, Beschluss v. 27.04.2021 – 2 BvE 4/15, BVerfGE 158, 51-89, Rn. 72.

[63] BVerfG, Beschluss v. 27.04.2021 – 2 BvE 4/15, BVerfGE 158, 51-89, Rn. 74.

[64] BVerfG, Beschluss v. 27.04.2021 – 2 BvE 4/15, BVerfGE 158, 51-89, Rn. 75.

[65] StGH Niedersachsen, Urt. v. 09.03.2021 – 3/20, Rn. 54, juris.

[66] Vgl. BVerfG, Urt. v. 19.06.2012 – 2 BvE 4/11, BVerfGE 131, 152-230, Rn. 130.

[67] BVerfG, Urt. v. 19.06.2012 – 2 BvE 4/11, BVerfGE 131, 152-230, Rn. 130; StGH Niedersachsen, Urt. v. 09.03.2021 – 3/20, Rn. 46 f. und 58.

[68] StGH Niedersachsen, Urt. v. 09.03.2021 – 3/20, Rn. 46 f. und 58.

Arbeit in den Ausschüssen erfolgt, gerecht wird, ist jedoch zweifelhaft. Das Bundesverfassungsgericht lässt die Frage unter Berücksichtigung der Befugnis des Parlaments, seine inneren Angelegenheiten autonom zu regeln, offen bzw. weist die Aufgabe der ordnungsgemäßen Verteilung der Parlamentspapiere dem Parlament selbst zu (vgl. hierzu § 85 Abs. 5 GO LT NRW).[69] Der Sinn und Zweck des Art. 40 Abs. 1 S. 1 LV NRW als Kompensation zugunsten der Oppositionsfraktionen, mit dem die Unterrichtungspflicht teleologisch begründet wird, spricht dafür, dass die Landesregierung mit der schriftlichen Unterrichtung des zuständigen, durch alle Fraktionen besetzten Ausschusses ihrer Informationspflicht genüge tut, da entsprechende Berichte grundsätzlich allen Abgeordneten zugänglich sind. Eine rein mündliche Information des jeweiligen Ausschusses dürfte dagegen nicht ausreichen.[70]

1.6. Besondere Maßstäbe bei der Vorab-Information der Öffentlichkeit

Aus der Ressortleitungskompetenz (Art. 55 Abs. 2 LV NRW)[71] sowie aus der der Regierung übertragenen Aufgabe der Staatsleitung[72] folgt auch die Befugnis zur Öffentlichkeitsarbeit der Regierung. Die Zulässigkeit von Öffentlichkeitsarbeit durch Staatsorgane ist grundsätzlich gegeben, soweit sie – insbesondere im Vorfeld von Wahlen – parteipolitisch neutral bleibt.[73] Weitere Grenzen der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit werden durch die staatliche Kompetenzordnung sowie ggf. die Grundrechte gezogen.[74] Innerhalb dieser Grenzen kann die Regierung die Art und Weise der Information der Öffentlichkeit nach freiem Ermessen bestimmen.

Dabei ist, wie das BVerfG bereits 2002 festgestellt hat, der Stellenwert der Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Laufe der letzten Jahre gewachsen. Diese Entwicklung dürfte sich durch das Aufkommen sozialer Medien fortgesetzt haben. Das Bundesverfassungsgericht hat der Öffentlichkeitsarbeit der Regierung in diesem Zusammenhang auch eine demokratietheoretische Bedeutung gegeben:

> „So gehört es in einer Demokratie zur Aufgabe der Regierung, die Öffentlichkeit über wichtige Vorgänge auch außerhalb oder weit im Vorfeld ihrer eigenen gestaltenden politischen Tätigkeit zu unterrichten.“[75]

Aus dem Recht der Landesregierung zu einer eigenen Öffentlichkeitsarbeit folgt, dass die Landesregierung Informationen (einschließlich solcher, über die sie den Landtag gem. Art. 40 Abs. 1 S. 1 LV NRW zu unterrichten hat) der Öffentlichkeit präsentieren darf.[76] Allerdings bleibt die

---

[69] BVerfG, Urt. v. 19.06.2012 – 2 BvE 4/11, BVerfGE 131, 152-230, Rn. 130.

[70] Vgl. zum Schriftformerfordernis BVerfG, Beschluss v. 27.04.2021 – 2 BvE 4/15, BVerfGE 158, 51-89, Rn. 90 f.; BVerfG, Urt. v. 19.06.2012 – 2 BvE 4/11, BVerfGE 131, 152-230, Rn. 131 f.; v. Mutius/ Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, Art. 22 Rn. 7.

[71] Heusch/Schönenbroicher/Thesling, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., Art. 55 Rn. 32.

[72] BVerfG, Urt. v. 27.02.2018 – 2 BvE 1/16, BVerfGE 148, 11-39, Rn. 51 m.w.N.

[73] BVerfG, Urt. v. 27.02.2018 – 2 BvE 1/16, BVerfGE 148, 11-39, Rn. 53; Heusch/Schönenbroicher/Thesling, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., Art. 55 Rn. 32.

[74] BVerfG, Beschluss v. 26.06.2002 – 1 BvR 558/91, BVerfGE 105, 252-279, Rn. 55-58 und 62 f.

[75] BVerfG, Beschluss v. 26.06.2002 – 1 BvR 558/91, BVerfGE 105, 252-279, Rn. 53; ähnlich BVerfG, Urt. v. 27.02.2018 – 2 BvE 1/16, BVerfGE 148, 11-39, Rn. 51.

[76] Vgl. für den Fall einer Verbändeanhörung StGH Niedersachsen, Urt. v. 09.03.2021 – 3/20, Rn. 61 und 62 a.E.

Pflicht zur frühzeitigen Unterrichtung des Landtags bestehen. Sie wird nicht durch die Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung ersetzt. Beides sind verfassungsrechtlich abgesicherte Rechtsgrundsätze. Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang entschieden, dass die Information der Öffentlichkeit als auslösendes Ereignis „eine substantielle Information" des Parlaments nicht obsolet macht, sondern vielmehr „gebietet".[77] Ähnlich entschied der Niedersächsische Staatsgerichtshof, dass die Veröffentlichung eines Gesetzes im jeweiligen Verkündungsblatt die Pflicht zur Unterrichtung des Landesparlaments nicht erfüllt. Verkündungsempfänger seien in diesem Fall die Normadressaten, nicht der Landtag.[78]

Für dieses Ergebnis spricht auch, dass Landtagsabgeordnete über Veröffentlichungen der Landesregierung nicht immer und erst recht nicht immer unverzüglich Kenntnis erlangen. Allerdings bezweckt die Unterrichtungspflicht gerade die unverzügliche (vgl. B. I. 1. 1.3.) Unterrichtung aller Abgeordneten. Außerdem ist die Unterrichtung des Landtags durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung, die PIV (B. I. 2.) sowie die GO LT NRW (B. I. 6.) streng formalisiert ausgestaltet; sie hat nach dem Sinn und Zweck der Unterrichtungspflicht im Regelfall schriftlich zu erfolgen.[79] Diese formalen Anforderungen würden ausgehebelt, informierte die Landesregierung ausschließlich die Öffentlichkeit, weil die Art und Weise der Informationspräsentation dann grundsätzlich im alleinigen Ermessen der Landesregierung läge. Es spielt deshalb grundsätzlich keine Rolle und unterliegt nicht der Beurteilung der Landesregierung, ob bei einer zeitgleich erfolgenden Information der Öffentlichkeit die Unterrichtung des Landtags noch einen besonderen Nutzen hat.[80]

Teile der Literatur schließen aus der Pflicht zur frühzeitigen Unterrichtung des Parlaments, dass es unzulässig wäre, Informationen vorab den Medien mitzuteilen.[81] Ob dieses Verständnis zutrifft und insbesondere mit dem Recht der Regierung auf eine eigene Öffentlichkeitsarbeit in Einklang zu bringen ist, ist zweifelhaft. Im Anwendungsbereich des Art. 40 Abs. 1 S. 1 LV NRW wäre dann eine eigene, proaktive Öffentlichkeitsarbeit nur schwer möglich. Außerdem hat das Bundesverfassungsgericht anerkannt, dass in bestimmten Konstellationen die Veröffentlichung einer Information die Unterrichtungspflicht erst auslöst.[82] Deshalb dürfte es im Anwendungsbereich des Art. 40 Abs. 1 S. 1 LV NRW ausreichen, aber auch erforderlich sein, im Falle einer Preisgabe einer Information an die Öffentlichkeit den Landtag im Anschluss unverzüglich zu unterrichten.[83]

2. Parlamentsinformationsvereinbarung (PIV)

Die Parlamentsinformationsvereinbarung (PIV) ist eine Vereinbarung zwischen dem Landtag, vertreten durch seinen Präsidenten, und der Landesregierung, die erstmalig 2009 geschlossen

[77] BVerfG, Beschluss v. 27.04.2021 – 2 BvE 4/15, BVerfGE 158, 51-89, Rn. 83.

[78] StGH Niedersachsen, Urt. v. 09.03.2021 – 3/20, Rn. 59, juris.

[79] BVerfG, Beschluss v. 27.04.2021 – 2 BvE 4/15, BVerfGE 158, 51-89, Rn. 90 f.; BVerfG, Urt. v. 19.06.2012 – 2 BvE 4/11, BVerfGE 131, 152-230, Rn. 131 f.; v. Mutius/Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, Art. 22 Rn. 7.

[80] Vgl. StGH Niedersachsen, Urt. v. 09.03.2021 – 3/20, Rn. 64, juris.

[81] So Grawert u.a., 5. EL November 2022, NRW Verf Art. 40 2.

[82] BVerfG, Beschluss v. 27.04.2021 – 2 BvE 4/15, BVerfGE 158, 51-89, Rn. 83.

[83] BVerfG, Beschluss v. 27.04.2021 – 2 BvE 4/15, BVerfGE 158, 51-89, Rn. 83.

wurde.[84] Zuvor hatte es im Landtag verschiedene erfolglose Initiativen gegeben, Unterrichtungsansprüche verfassungsrechtlich zu regeln.[85] Die PIV wurde von Vertretern der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei erarbeitet.[86] Die PIV gewährleistet die – zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens noch nicht verfassungsrechtlich geregelte, vgl. B. I. 1. – anfragenunabhängige Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung. In der aktuellen Fassung trat die PIV am 15. Dezember 2012 in Kraft.[87]

Durch die Verfassungsreform 2016 wurde die PIV im Regelungsvorbehalt des Art. 40 Abs. 1 S. 2 LV NRW verankert. Zum ihrem Status nach der Verfassungsreform heißt es im Abschlussbericht der Verfassungskommission:

> „Dabei soll aber nicht die komplette Parlamentsinformationsvereinbarung in Verfassungsrecht überführt werden. Vielmehr sollen Parlamentsinformationsvereinbarungen nach Artikel 40 Absatz 1 Satz 2 auch weiterhin – im Sinne einer sachgerechten Flexibilität – zulässig sein. Inhaltlich geht die Regelung nicht über die bislang getroffenen Vereinbarungen hinaus.
>
> (…) [D]ie beratenden Mitglieder der Verfassungskommission [machten] schließlich darauf aufmerksam, dass ihre Einführung auf Verfassungsebene – zwangsläufig – dazu führe, dass (…) die Parlamentsinformationsvereinbarung eine gestärkte Verbindlichkeit erhielte.“[88]

Die PIV schwächt in Art. 40 Abs. 1 S. 1 LV NRW verbürgte Rechte nicht ab. Gleichzeitig soll Art. 40 Abs. 1 S. 1 LV NRW grundsätzlich keine weitergehenden Rechte als in der PIV vereinbart vermitteln.[89] Verfassungsklagen können nur auf Art. 40 Abs. 1 S. 1 LV NRW, nicht jedoch auf die PIV gestützt werden.[90]

An der Gültigkeit der PIV dürften keine Zweifel bestehen. Die gelebte Staatspraxis spricht dafür, dass die PIV insbesondere dem Diskontinuitätsgrundsatz nicht unterfällt. Jedenfalls wurde seitens Parlament oder Landesregierung die Geltung der PIV bislang nicht infrage gestellt.[91]

---

[84] LT-Drs. 14/9787. Vgl. auch den ersten Entwurf einer PIV vom 17.01.2005, LT-Vorlage 13/3174.

[85] LT-Drs. 13/2393; LT-Drs. 14/1541; vgl. auch die Diskussion im Hauptausschuss am 19.04.2007, APr 14/390 S. 27 f.

[86] LT-Drs. 14/9787 S. 9. Vgl. zur Historie auch den Bericht im Hauptausschuss am 25.09.2008, APr 14/732 S. 27 f.

[87] LT-Drs. 16/1724.

[88] Abschlussbericht der Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung, LT-Drs. 16/12400 S. 35; vgl. auch den Gesetzentwurf LT-Drs. 16/12350 S. 18.

[89] Abschlussbericht der Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung, LT-Drs. 16/12400 S. 35.

[90] Ausführlich Heusch/Schönenbroicher/Thesling, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., Art. 40 Rn. 13.

[91] Heusch/Schönenbroicher/Thesling, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., Art. 40 Rn. 14.

2.1. Unterrichtungsgegenstände

Die Unterrichtungsgegenstände der PIV entsprechen grundsätzlich denen des Art. 40 Abs. 1 S. 1 LV NRW. Im Detail weichen die Formulierungen der PIV jedoch vom Verfassungstext ab. Dies gilt im besonderen Maße im Bereich der Landesplanung. Während die Verfassung allgemein von „Angelegenheiten der Landesplanung spricht“ (hierzu B. I. 1. 1.1.), ist nach Ziff. III. PIV eine Unterrichtung nur vorgesehen über „Vorhaben der Landesplanung, die für die Entwicklung des Staatsgebietes oder größerer Teile desselben von erheblicher Bedeutung sind.“ Auch den Begriff „Angelegenheiten des Bundes“ kennt die PIV nicht. Stattdessen sieht sie Unterrichtungen vor über „Bundesratsangelegenheiten“ (Ziff. IV.) und über die „Zusammenarbeit mit dem Bund“, soweit sie „für das Land von erheblicher landespolitischer Bedeutung“ ist (Ziff. VI.). Im Lichte einer verfassungskonformen Auslegung der PIV dürfte sich trotz der einschränkenden Formulierung kein Unterschied zum Regelungsgehalt der Verfassung ergeben.[92]

Die PIV enthält keine Pflicht zur Unterrichtung über weitere Fallgruppen. Nach Ziff. IX. 2. b) wird die Landesregierung lediglich bei der Auslegung der Vereinbarung das Interesse des Landtags berücksichtigen, auch dann Informationen zu erhalten, wenn Gegenstände von erheblicher landespolitischer Bedeutung über die vereinbarten Fallgruppen hinaus Belange des Landtages wesentlich berühren.

2.2. Zeitpunkt der Unterrichtung

Die PIV regelt den Unterrichtungszeitpunkt je nach Unterrichtungsgegenstand differenziert. Über Gesetzesentwürfe und Rechtsverordnungen wird der Landtag erst nach Fertigstellung der Referentenentwürfe unterrichtet, „sobald sie den kommunalen Spitzenverbänden, sonstigen Verbänden, Organisationen oder Körperschaften nach Abschluss der Ressortabstimmung zur Anhörung zugeleitet werden“ (Ziff. I. 1. und 2.; so auch § 35 Abs. 4 GGO). Über Staatsverträge und Verwaltungsabkommen und ihre Kündigung unterrichtet die Landesregierung „unverzüglich, nachdem das Verfahren im Interministeriellen Ausschuss für Verfassungsfragen abgeschlossen ist, spätestens jedoch vier Wochen vor Unterzeichnung des Staatsvertrags“ (Ziff. II. 1., 3. und 4.) und über Angelegenheit der Landesplanung – unter Wiederholung des Verfassungswortlauts – „frühzeitig“ (Ziff. III.). Bundesratsinitiativen der Landesregierung werden dem Landtag „spätestens gleichzeitig mit der Übermittlung an den Bundesrat“ zugeleitet.

Verfassungsrechtlich ist es nicht unproblematisch, dass die in der PIV vereinbarten Unterrichtungszeitpunkte zum Teil deutlich hinter dem frühestmöglichen Unterrichtungstermin liegen und damit die verfassungsrechtlichen Anforderungen unterschreiten. Jedenfalls im Hinblick auf die Unterrichtung über Bundesratsinitiativen erscheint eine Unterrichtung erst mit Übermittlung an den Bundesrat zu spät, weil das Parlament in diesem Zeitpunkt kaum noch ernsthafte Mitgestaltungsmöglichkeiten geltend machen könnte.[93] Die PIV kann durch Art. 40 Abs. 1 LV NRW vermittelte Rechte des Parlaments nicht beschränken. Soweit man die PIV unter Berücksichtigung der Landesverfassung nicht entsprechend weitergehend auslegen möchte, spricht viel dafür, dass die Landesverfassung dem Parlament insoweit mehr Rechte vermittelt, als die geltende PIV. Für die zu begutachtenden Fragestellungen ist dies jedoch nicht von entscheidender Bedeutung.

[92] So auch Heusch/Schönenbroicher/Thesling, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., Art. 40 Rn. 13.

[93] a.A. wohl Heusch/Schönenbroicher/Thesling, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., Art. 40 Rn. 13.

2.3. Sonstige Bestimmungen der PIV

Der Umfang der Unterrichtungspflicht wird durch die PIV nicht näher ausgestaltet. Insoweit wird auf B. I. 1. 1.4. verwiesen.

Gem. Ziff. IX. 4. PIV wird der Landtag bei der Auslegung der Vereinbarung berücksichtigen, „dass der Landesregierung unter Berücksichtigung der tatsächlichen und verfahrensökonomischen Möglichkeiten ein Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Art und Weise sowie des Inhalts und Umfangs der Informationsgewährung zusteht. Insbesondere müssen alle Mitglieder der Landesregierung die Gelegenheit haben, vor einer Mitteilung an den Landtag über den Unterrichtungsgegenstand informiert zu werden." Im Lichte einer verfassungskonformen Auslegung dürfte diese Klausel der Landesregierung aber trotz des insoweit missverständlichen Wortlauts kein Ermessen hinsichtlich Zeitpunkt und Umfang der Unterrichtung einräumen. Satz 1 dürfte lediglich klarstellen, dass der Landesregierung die für die Zusammenstellung der Informationen notwendige Zeit einzuräumen ist sowie ein Beurteilungsspielraum hinsichtlich der zu übermittelnden Unterlagen besteht, solange die Unterrichtung umfassend im Sinne des Art. 40 Abs. 1 S. 1 LV erfolgt. Satz 2 erkennt (zusammen mit Ziff. VIII. PIV) die Geltung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung an.

Ziff. IX. 6. PIV stellt klar, dass die PIV „individuelle Auskunfts- und Informationsansprüche" der Abgeordneten unberührt lässt.

3. Grundsätze der Organtreue und der Würde des Parlaments

Fraglich ist, ob Strukturprinzipien wie der Grundsatz der Organtreue oder der Würde des Parlaments den Abgeordneten weiterreichende Informations- oder Unterrichtungsrechte vermitteln.

Der Grundsatz der Organtreue wird aus dem Prinzip der Gewaltenteilung abgeleitet. Dahinter steht der Gedanke, dass Verfassungsorgane bei der Ausübung ihrer Kompetenzen aufeinander Rücksicht nehmen müssen und nicht rechtsmissbräuchlich handeln dürfen.[94] Grundsätzlich gilt, dass die kompetenzgemäße Ausübung der Regierungsgeschäfte Rücksichtnahmepflichten gegenüber der Legislative nicht verletzt.[95] Im Übrigen dürfte insbesondere dann, wenn Verfassungsorgane Vereinbarungen zur Zusammenarbeit beschließen – wie hier die Parlamentsinformationsvereinbarung –, der Grundsatz der Organtreue keine weiterreichenden Rechte vermitteln, wenn die Vereinbarung die jeweiligen Rechte und Pflichten abschließend ausformt.[96] Dies gilt jedenfalls solange eines der beteiligten Organe die getroffenen Regelungen nicht missbräuchlich zulasten eines anderen Organs ausnutzt.

Die Würde des Landtags ist ein verfassungsrechtliches Gut, das das Ansehen des Landtags als zentraler Institution der parlamentarischen Demokratie vor Missachtung schützt.[97] Bei der Auslegung liegt eine Orientierung am wesensverwandten Begriff der Ordnung des Parlaments nahe. Störungen der Repräsentationsfunktion können gegen den Grundsatz der Würde des

[94] BVerfG, Urt. v. 12.07.1994 – 2 BvE 3/92 u.a., BVerfGE 90, 286, 337; OVG NRW Urt. v. 12.05.2021 – 15 A 2079/19, BeckRS 2021, 14224 Rn. 30.

[95] BVerfG, Urt. v. 12.07.1994 – 2 BvE 3/92 u.a., BVerfGE 90, 286, 338.

[96] Vgl. BVerfG, Beschl. v. 22.03.2022 – 2 BvE 9/20, BeckRS 2022, 5014 Rn. 45.

[97] Sandhaus, Rechtsgutachten zur Zulässigkeit der Kommunikation zwischen Abgeordneten und Besuchern während der Plenardebatte mit Bezügen zur historischen Entwicklung, S. 18.

Parlaments verstoßen.[98] Im Verhältnis zu anderen Verfassungsorganen dürfte dieser unbestimmte Rechtsbegriff aber keine weiterreichenden Rechte vermitteln als die Pflicht zur Rücksichtnahme, die aus dem insoweit spezifischeren Grundsatz der Organtreue folgt.

4. Gleichheit der Abgeordneten

Aus den in Art. 30 Abs. 2 LV NRW kodifizierten Statusrechten folgt, dass alle Abgeordneten grundsätzlich die gleichen Rechte und Pflichten haben.[99] Ihnen muss die Möglichkeit eingeräumt werden, an der parlamentarischen Arbeit im Grundsatz gleichberechtigt mitzuwirken. In dieser Gleichheit „setzt sich die Gleichheit der Wahl und der Bürger und damit eine demokratische Grundbedingung des modernen Verfassungsstaats fort."[100] Diese Maßstäbe gelten auch für Zusammenschlüsse von Abgeordneten wie Fraktionen.

Aus der grundsätzlichen Gleichheit der Abgeordneten und Fraktionen folgt aber nicht, dass sich die Regierung ihnen gegenüber in jeder Beziehung gleich verhalten muss. Differenzierungen können durch verfassungsrechtliche Gründe gerechtfertigt sein.[101] Auch im Rahmen der Kommunikation zwischen Regierung und Regierungsfraktionen dürften solche Unterschiede zulässig sein.

Im rechtswissenschaftlichen Diskurs wird vorausgesetzt, dass aufgrund des Näheverhältnisses zwischen Regierung und Regierungsfraktionen ein regelmäßiger, informeller und exklusiver Informationsaustausch stattfindet.[102] Zwar hält die rechtswissenschaftliche Literatur dies vereinzelt nicht für gänzlich unproblematisch;[103] ernste Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieser Praxis werden jedoch nicht geäußert oder sie wird ausdrücklich für verfassungsgemäß gehalten.[104] Das liegt daran, dass derartige Kommunikationswege dem politischen System im

---

[98] Vgl. Beispiele in Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, GO BT, Vorbemerkung zu den §§ 36-41 1. c).

[99] BVerfG, Urt. v. 28.02.2012 – 2 BvE 8/11, Rn. 103; VerfGH NRW, Urt. v. 04.10.1993 - VerfGH 15/92, NVwZ 1994, 678, 679.

[100] Lang, Rechtsgutachten zu Grund und Grenzen auf die Tätigkeit des sog. Effizienzteams bezogener parlamentarischer Informationsrechte, LT-Information 16/153 S. 22.

[101] Lang, Rechtsgutachten zu Grund und Grenzen auf die Tätigkeit des sog. Effizienzteams bezogener parlamentarischer Informationsrechte, LT-Information 16/153 S. 23 f. m.w.N.

[102] Austermann/Waldhoff, Parlamentsrecht, Rn. 532; Singer, ZParl 2020, 888, 893; Lorz/Richterich, § 35 Regierung im Parlament Rn. 119, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht; Bischoff/Bischoff, § 54 Parlament und Ministerialverwaltung Rn. 45-47, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis; Lang, Rechtsgutachten zu Grund und Grenzen auf die Tätigkeit des sog. Effizienzteams bezogener parlamentarischer Informationsrechte, LT-Information 16/153 S. 28; Heusch, Sonderheft NWVBl. 2020, 21, 24; Ipsen, Niedersächsische Verfassung, Art. 25 Rn. 7; von Achenbach, ZParl 2017, 491, 495; vgl. auch Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Drs. 7/5924 S. 177 und § 31 Abs. 2 GGO, der Kommunikation mit bestimmten Fraktionen ermöglicht: „An Sitzungen einer Landtagsfraktion oder ihrer Arbeitskreise dürfen Angehörige der Ministerien nur mit Genehmigung der Leitung des Ministeriums teilnehmen."

[103] Singer, ZParl 2020, 888, 893: „nicht ohne rechtliche Brisanz".

[104] Scholz, Staatsleitung im parlamentarischen Regierungssystem, S. 676, in: Badura/Dreier (Hg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht; Lang, Rechtsgutachten zu Grund und Grenzen auf die Tätigkeit des sog. Effizienzteams bezogener parlamentarischer Informationsrechte, LT-Information 16/153 S. 28.

Bund und in den Ländern immanent sind. Die deutschen Verfassungen sehen parlamentarische Regierungssysteme vor; Exekutive und Legislative sind nicht strikt getrennt, sondern verschränkt.[105] Besonders deutlich wird dies bei der Betrachtung des Zustandekommens der Landesregierung in Nordrhein-Westfalen: Die Parlamentsmehrheit wählt den Ministerpräsidenten gem. Art. 52 Abs. 1 LV NRW – bundesweit singulär[106] – aus seiner Mitte. Der Abgeordnetenstatus des Ministerpräsidenten ist also verfassungsrechtlich festgeschriebene Wahlvoraussetzung. Der Verlust des Abgeordnetenmandats würde auch zum Verlust des Regierungsamtes führen.[107] Üblicherweise werden im Zuge der Ministerernennung gem. Art. 52 Abs. 3 S. 1 LV NRW weitere Parlamentsmitglieder Teil der Regierung, ohne ihr Abgeordnetenmandat aufzugeben. Der Parlamentarische Staatssekretär ist ein weiteres Regierungsmitglied, das gleichzeitig Mitglied des Landtags sein und bleiben muss.[108] Damit liegt es auf der Hand, dass zwischen Regierungsfraktionen und Regierungsmitgliedern auch nach der Wahl Kommunikation stattfindet und Informationen ausgetauscht werden. Mit der Entscheidung für das gewaltenverschränkte parlamentarische Regierungssystem hat der Verfassungsgesetzgeber diese Form des Informationsaustauschs vorhergesehen und hingenommen.[109] Verfassungsrechtlich ist diese Art der Kommunikation, die die Regierungsfraktionen insoweit bevorteilt, solange zulässig, wie die Interpellationsrechte der Oppositionsfraktionen nicht verletzt werden und die Landesregierung ihre Unterrichtungspflichten gegenüber dem Landtag in seiner Gesamtheit erfüllt.[110]

Darüber hinaus erfüllt die Art des Informationsaustauschs auch die Funktion, den Willen der parlamentarischen Regierungsmehrheit in Regierungshandeln zu übersetzen sowie ein Vertrauensverhältnis zwischen Regierungsmehrheit und Regierung aufzubauen.[111] Zum Teil wird von einer Form des „kooperativen Parlamentarismus“ gesprochen.[112] Es entspricht deshalb – auch im Landtag Nordrhein-Westfalen[113] – langjähriger Parlamentspraxis und ist im Ergebnis verfassungsrechtlich zulässig, wenn Regierungsmitglieder sowie Regierungsbeamtinnen und

[105] v. Mangoldt/Klein/Starck/Sommermann GG Art. 20 Rn. 210-213; Schubert, Klaus/Martina Klein: Das Politiklexikon. 7. Aufl. 2020, Lizenzausgabe Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung.

[106] Oebbecke, Verfassungsentwicklung in Nordrhein-Westfalen von 2002 bis 2021, S. 825, in: Lepsius u.a., Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 70 (2022); kritisch hierzu Busch, NWVBl. 2010, 373, 376; Wißmann, NWVBl. 2016, 490, 491 („Provinzialismus“).

[107] Geller/Kleinrahm/Fleck, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 1963, S. 314; Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., Art. 52 Rn. 4.

[108] § 1 Abs. 1, § 4 Abs. 2 S. 1 Gesetz über das Amt eines Parlamentarischen Staatssekretärs für besondere Regierungsaufgaben im Lande Nordrhein-Westfalen.

[109] Vgl. hierzu Lorz/Richterich, § 35 Regierung im Parlament Rn. 124 f., in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht; Bischoff/Bischoff § 54 Parlament und Ministerialverwaltung Rn. 3, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis; Klenner, DÖV 2018, 563, 566.

[110] Vgl. Lorz/Richterich, § 35 Regierung im Parlament Rn. 125, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht.

[111] Lorz/Richterich, § 35 Regierung im Parlament Rn. 121, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht.

[112] Scholz, Staatsleitung im parlamentarischen Regierungssystem, S. 676, in: Badura/Dreier (Hg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht.

[113] Sehr ausführlich über die Teilnahme als Vertreter der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen an den Sitzungen des jeweiligen Arbeitskreises „Wissenschaft“ der Fraktionen von SPD und CDU Mai, ZParl 2022, 747.

-beamte fraktionellen Gremiensitzungen wie Arbeitsgruppen oder Arbeitskreisen beiwohnen und hierbei Regierungswissen exklusiv weitergeben.

Auch das Bundesverfassungsgericht erkennt einen Informationsvorsprung der Regierungsfraktionen als systemimmanentes Strukturprinzip an. Diese „informatorische Schwäche der Opposition gegenüber der Regierungsmehrheit, die unter anderem auf der Nähe der die Regierung tragenden Fraktionen zur Ministerialbürokratie beruht," werde durch Instrumente wie den Oppositionszuschlag (vgl. § 4 Abs. 1 S. 1 Fraktionsgesetz NRW) kompensiert.[114]

Vereinzelt wird die Frage aufgeworfen, ob im Falle von institutionalisierten Gremien, denen neben Regierungsvertretern Abgeordnete ausschließlich der Regierungsfraktionen angehören, etwas anderes gilt.[115] Der VerfGH NRW hat in diesem Zusammenhang offengelassen, ob die Besetzung eines ministerialen „Effizienzteams" u.a. mit Abgeordneten der Regierungsfraktionen verfassungswidrig sein könnte.[116] Für die hier vorliegende Konstellation ist diese Frage nicht von entscheidender Bedeutung.

5. Parlamentarische Minderheitenrechte

Parlamentarische Minderheitenrechte sind als Teil des Demokratieprinzips Wesensbestandteil demokratischer Systeme.[117] Sie gewährleisten der Opposition Rechte auf Teilhabe am parlamentarischen Prozess. Hierzu zählen beispielsweise die Interpellationsrechte, das Recht Gesetzesinitiativen einzubringen, das Recht auf eine ausreichende Redezeit im Plenum oder das Recht, als parlamentarische Minderheit Untersuchungsausschüsse einsetzen zu lassen.[118] Unabhängig von der Frage, ob die in Art. 40 Abs. 1 S. 1 LV NRW konstituierte Unterrichtungspflicht als Minderheitenrecht anzusehen ist oder nicht,[119] handelt es sich jedenfalls um eine spezifische Verfassungsregel, die auch dem Schutz der Opposition dient. Über diese spezifisch in der Verfassung und der Geschäftsordnung geregelten Rechte hinaus kann ein „allgemeines Minderheitenrecht", gleichsam als über das Gleichbehandlungsgebot hinausgehendes Auffangrecht im Falle von Ungleichbehandlungen, allerdings nicht hergeleitet werden.

---

[114] BVerfG, Urt. v. 03.05.2016 – 2 BvE 4/14, BVerfGE 142, 25, 63 f.; hierzu kritisch Cancik, https://verfassungsblog.de/der-grundsatz-ineffektiver-opposition-zum-urteil-des-bundesverfassungsgerichts-in-sachen-oppositionsfraktionsrechte, Ziff. 2.3 a.E. und Klenner, DÖV 2018, 563, 566, der gar keinen Kompensationsbedarf sieht.

[115] Heusch, Sonderheft NWVBl. 2020, 21, 24.

[116] VerfGH NRW, Urt. v. 15.12.2015 – VerfGH 12/14, BeckRS 2016, 40684 Rn. 125.

[117] Grundlegend BVerfG, Urt. v. 23.10.1952 – 1 BvB 1/51, BVerfGE 2, 1, 13.

[118] BVerfG, Urt. v. 10.05.1977 – 2 BvR 705/75, BVerfGE 44, 308, 321; Dreier/Dreier GG Art. 20 (Demokratie) [Verfassungsprinzipien; Widerstandsrecht] Rn. 74; Klein/Krings, § 17 Fraktionen Rn. 64 f., in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht.

[119] Siehe insoweit Heusch/Schönenbroicher/Thesling, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., Art. 40 Rn. 12, der Art. 40 Abs. 1 S. 1 LV NRW nicht als Minderheitenrecht einordnet und für die verfassungsgerichtliche Geltendmachung eine Mehrheit der Abgeordneten voraussetzt. Die Rechtsprechung lässt – insoweit abweichend – eine Geltendmachung der Unterrichtungspflicht durch eine Oppositionsfraktion im Wege der Prozessstandschaft zu, BVerfG, Urt. v. 19.06.2012 – 2 BvE 4/11, BVerfGE 131, 152-230, Rn. 77; BVerfG, Beschluss v. 27.04.2021 – 2 BvE 4/15, BVerfGE 158, 51-89, Rn. 54; VerfGH Sachsen, Urt. v. 23.04.2008 – Vf. 87-I-06, Rn. 52, juris; StGH Niedersachen, Urt. v. 09.03.2021 – 3/20, Rn. 27 f., juris.

6. Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen (GO LT NRW)

Die GO LT NRW regelt in § 85 Abs. 2 bis 5 die Verteilung von schriftlichen Unterrichtungen zu bestimmten Gegenständen. Diese Vorlagen werden grundsätzlich dem Präsidenten übersandt und dann dem zuständigen Ausschüssen weitergeleitet.

7. Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen (GGO)

Die GGO regelt die Ausgestaltung der Informationspflichten der Landesregierung gegenüber dem Parlament nur fragmentarisch in §§ 10, 31-33, 35. Da sie kein formelles Gesetz, sondern vielmehr eine regierungsinterne Vereinbarung über eine gemeinsame Arbeitsweise ist, ist sie für die Bearbeitung des Gutachtenauftrags von untergeordneter Bedeutung.

II. Beantwortung der einzelnen Fragen

1. Fragen 1 bis 4: Zeitpunkt der Unterrichtung

1. Begründet Art. 40 Abs. 1 LV NRW i.V.m. der Parlamentsinformationsvereinbarung NRW eine Pflicht der Landesregierung, den Landtag vor allen anderen zu unterrichten?
2. Ergibt sich aus Art. 40 Abs. 1 LV NRW i.V.m. der Parlamentsinformationsvereinbarung NRW eine unverzügliche Informationspflicht des Parlaments durch die Landeregierung?
3. Wie ist Art. 40 Abs. 1 LV NRW in Bezug auf „Die Landesregierung unterrichtet den Landtag frühzeitig und umfassend …“ auszulegen? „Frühzeitig“ im Sinne von „zuerst“ bzw. „vor allen anderen“? Wie ist der Begriff „frühzeitig“ zu verstehen?
4. Welche Absicht verfolgt der Gesetzgeber mit dem Wort „frühzeitig“?

Die Fragen werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet. Ausführlich zum Begriffsverständnis des Wortes „frühzeitig“ vgl. B. I. 1. 1.3.

Mit der Verpflichtung zur frühzeitigen Unterrichtung verfolgte der Verfassungsgesetzgeber die Absicht, dem Parlament die Möglichkeit zur Gestaltung und Kontrolle politischer Entscheidungsprozesse zu geben. Je weiter derartige Prozesse vorangeschritten sind, desto schwerer dürfte es dem Landtag fallen, seinen verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Einfluss tatsächlich geltend zu machen. Ein „frühzeitiger“ Zeitpunkt ist deshalb der frühestmögliche Zeitpunkt, in dem der Landtag unterrichtet werden kann. Ähnliche Bedeutung hat das Wort „unverzüglich“, d.h. Handeln (in diesem Fall die Unterrichtung) ohne schuldhaftes Zögern.

Die Unterrichtungspflicht kann erst entstehen, wenn die regierungsinterne Willensbildung – zumindest vorläufig – abgeschlossen ist. Außerdem muss der Regierung die Zeit zur Zusammenstellung der erforderlichen Informationen eingeräumt werden. Weiteres Abwarten seitens der Regierung wäre diesem Verständnis zufolge nicht mehr zulässig.

Frühzeitig kann nicht dergestalt ausgelegt werden, dass eine Unterrichtung „vor allen anderen“ erforderlich wäre. Ein solches Verständnis legt schon der Verfassungswortlaut nicht nahe. Es dürfte auch dem Willen des Verfassungsgesetzgebers widersprechen. Aus der PIV, über deren Regelungsgehalt der Verfassungsgesetzgeber nicht hinausgehen wollte,[120] ergibt sich ausdrücklich, dass jedenfalls in bestimmten Fallgruppen gerade keine Vorab-Information vorgesehen ist.[121]

Das Verständnis, den Landtag „vor allen anderen“ zu unterrichten, vertrüge sich auch nicht mit dem verfassungsrechtlich verankerten Recht der Regierung auf Öffentlichkeitsarbeit. Im Anwendungsbereich des Art. 40 Abs. 1 S. 1 LV NRW hätte die Landesregierung nämlich kaum eine Möglichkeit, von sich aus mit Neuigkeiten an die Öffentlichkeit zu treten.

In den beschriebenen Konstellationen wäre aber eine zeitgleiche Unterrichtung des Landtags oder eine Unterrichtung unverzüglich nach der Weitergabe der Information erforderlich.

---

[120] Abschlussbericht der Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung, LT-Drs. 16/12400 S. 35.

[121] Vgl. Ziff. I. 1. S. 1, Ziff. I. 1. S. 2, Ziff. IV. 2. S. 1 PIV.

2. Frage 5: Gebieten letztlich die Würde des Parlaments und/oder der Grundsatz der Organtreue, dass Mitteilungen der Landesregierung zunächst an das Parlament zu erfolgen haben, bevor sie an andere erfolgen?

Weiterreichende Unterrichtungspflichten als diejenigen gem. Art. 40 Abs. 1 S. 1 LV NRW i.V.m. der PIV können aus den Grundsätzen der Organtreue und der Würde des Parlaments nicht hergeleitet werden. Siehe hierzu ausführlich B. I. 3.

3. Frage 6: Verbietet der Gleichbehandlungsgrundsatz eine Ungleichbehandlung der Fraktionen durch die Landesregierung hinsichtlich der Mitteilung von Informationen?

Strukturelle Unterschiede im Informationsstand zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen sind dem parlamentarischen Regierungssystem immanent und nicht per se ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz. Sobald eine Unterrichtung nach Art. 40 Abs. 1 S.1 LV NRW i.V.m. der PIV erfolgt, ist diese aber an den Landtag als Kollegialorgan zu richten. Siehe hierzu ausführlich B. I. 4.

4. Frage 7: Inwiefern verletzt die Weitergabe von Informationen aus der Sphäre der Landesregierung nur an die regierungstragenden Fraktionen parlamentarische Minderheitenrechte?

Parlamentarische Minderheitenrechte werden durch die exklusive Information von regierungstragenden Fraktionen durch die Landesregierung nicht unbedingt verletzt. Siehe hierzu ausführlich B. I. 5. Anderes gilt insbesondere im Anwendungsbereich von Minderheitenrechten wie dem Interpellationsrecht.

5. Frage 8: Wann hätte im Fall des vorzeitigen Kohleausstiegs die Unterrichtung des Landtages durch die Landesregierung stattfinden müssen, damit die Unterrichtung frühzeitig im Sinne von Art. 40 Abs. 1 LV NRW erfolgte?

Das Entstehen der frühzeitigen Unterrichtungspflicht setzt zunächst voraus, dass die am 4. Oktober 2022 bekanntgegebene Vereinbarung zwischen der Landesregierung, der Bundesregierung und der RWE AG dem Anwendungsbereich des Art. 40 Abs. 1 S. 1 LV NRW unterfällt. Es dürfte sich bei der sog. „Politischen Verständigung“ nicht um einen Staatsvertrag oder ein Verwaltungsabkommen handeln. Die gutachtengegenständliche Vereinbarung wurde von den Unterzeichnenden in der Überschrift als „Politische Verständigung“ zwischen den Unterzeichnenden bezeichnet.[122] Das spricht dafür, dass sie lediglich eine politische, nicht jedoch eine rechtliche Verbindlichkeit aufweisen soll. Die Umsetzung soll ausweislich der Präambel durch die Anpassung des Kohleverstromungsbeendigungsgesetzes, des öffentlich-rechtlichen Vertrages zur Reduzierung und Beendigung der Braunkohleverstromung in Deutschland sowie weiterer gesetzlicher Regelungen und Verordnungen gesetzlich und vertraglich verankert werden. Die mehrstufigen Verfahren zur Umsetzung sprechen ebenfalls dafür, dass sich die Unterzeichnenden mit der Vereinbarung nicht im rechtlichen Sinne binden wollten.

Allerdings hätte der sog. vorgezogene Kohleausstieg erhebliche Auswirkungen auf die Raumordnung. Die Verständigung beinhaltet – wenn auch noch rechtlich unverbindliche – Entscheidungen über die Inanspruchnahme bzw. Nicht-Inanspruchnahme von Ortschaften sowie über

[122] Politische Verständigung zwischen dem BMWK, dem MWIKE und der RWE AG zum vorgezogenen Kohleausstieg 2030 im Rheinischen Revier, online abrufbar unter https://www.wirtschaft.nrw/system/files/media/document/file/eckpunktepapier-rwe-kohleausstieg_0.pdf.

substantielle Teile des Betriebsgeländes des Tagesbaus Garzweiler II. Es handelte sich somit um unterrichtungspflichtige Angelegenheiten der Landesplanung. Ausführlich zum Begriff B. I. 1. 1.1.

Die Angabe eines genauen Unterrichtungszeitpunktes setzt die Kenntnis darüber voraus, wann die regierungsinterne Willensbildung abgeschlossen war. Aus den vorliegenden Informationen, dass der Landesregierung zufolge bis einschließlich 3. Oktober 2022 Änderungen am Text der „Politischen Verständigung“ stattfanden, dass bis zu diesem Zeitpunkt keine Abstimmung im Kabinett über den Sachverhalt erfolgt war und dass – bis auf die an der „Politischen Verständigung“ direkt Beteiligten – keine Dritten einbezogen wurden, kann geschlossen werden, dass bis einschließlich dem 3. Oktober 2022 kein unterrichtungsbedürftiger Sachverhalt vorlag. Die Angelegenheit hatte den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung noch nicht verlassen. Dies dürfte sich am Folgetag geändert haben: Mit der öffentlichen Unterzeichnung der politischen Verständigung zwischen dem BMWK, dem MWIKE und der RWE AG und der folgenden Pressekonferenz dürfte ein insoweit abgeschlossener Sachverhalt vorgelegen haben (B. I. 1. 1.3.). Dass zu diesem Zeitpunkt noch keine Ressortabstimmung stattgefunden hatte, dürfte unschädlich sein. Präsentiert die Regierung der Öffentlichkeit ein Vorhaben, verlässt sie damit den geschützten Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung.[123] Die Pflicht zur frühzeitigen Unterrichtung des Landtags dürfte in diesem Moment entstanden sein.

Die Unterrichtung des Parlaments hätte im Ergebnis zeitgleich mit der oder unverzüglich im Anschluss an die Pressekonferenz stattfinden müssen. Da die – auch für das Parlament – relevanten Informationen bereits für die Pressearbeit zusammengestellt worden waren, dürfte eine Unterrichtung des Landtags durch Absendung einer entsprechenden Vorlage noch am 4. Oktober 2022 geboten gewesen sein.

6. Frage 9: Sollte keine normierte Pflicht der Landesregierung, das Parlament vor allen anderen zu unterrichten, gegeben sein, wäre eine Unterrichtung vor der Auskunft gegenüber der Öffentlichkeit dennoch geboten und wenn ja, woraus ergibt sich die Gebotenheit?

Verfassungsrechtlich besteht eine solche Pflicht nicht, vgl. die Antwort zu Frage 5. Ob eine Unterrichtung „vor allen anderen“ politisch geboten wäre, unterliegt nicht der Bewertung des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes (vgl. Ziffer 2 der Dienst- und Geschäftsanweisung für den Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienst).

7. Frage 10: Verstößt das Verhalten der Landesregierung in dem hier geschilderten Fall gegen geltendes Recht?

Ja. Nach der Rechtsprechung ist eine Unterrichtung des Parlaments auch dann erforderlich, wenn die jeweiligen Informationen bereits der Öffentlichkeit und damit auch den Abgeordneten zugänglich gemacht worden sind (s.o. B. I. 1. 1.6.). Für diese Sichtweise spricht zum einen der eindeutige Verfassungswortlaut, der auf die Information des Landtags abstellt. Schließlich spricht auch dafür, dass eine Veröffentlichung seitens der Landesregierung nicht notwendigerweise eine besondere Aufmerksamkeit der Medien auf sich zieht. Es kann deshalb nicht davon ausgegangen werden, dass die Information der Öffentlichkeit auch eine (jedenfalls zeitnahe) Information der Abgeordneten bewirkt. Auch wenn im der Begutachtung zugrunde liegenden Fall angesichts der breiten Medienberichterstattung mit einer Kenntnisnahme der relevanten

[123] BVerfG, Urt. v. 19.06.2012 – 2 BvE 4/11, BVerfGE 131, 152-230, Rn. 164.

Informationen durch die Abgeordneten gerechnet werden konnte, dürfte dies eine Unterrichtung des Parlaments nicht entbehrlich machen. Es unterliegt im Ergebnis nicht der Beurteilung der Landesregierung, ob bei einer zeitgleich erfolgenden Information der Öffentlichkeit die Unterrichtung des Landtags noch einen besonderen Nutzen hat (ausführlich B. I. 1. 1.6.).

Eine frühzeitige Unterrichtung des Landesparlaments gem. Art. 40 Abs. 1 S. 1 LV NRW i.V.m. Ziff. III. PIV hat in der gutachtengegenständlichen Angelegenheit nicht stattgefunden. Die Unterrichtung des zuständigen Ausschusses am 19. Oktober 2022 fand lediglich mündlich statt und ist deshalb nicht geeignet, die Unterrichtungspflicht zu erfüllen (vgl. B. I. 1. 1.6.). Darüber hinaus dürfte sie zu diesem Zeitpunkt bereits verspätet stattgefunden haben (s. auch die Beantwortung von Frage 8).

8. Frage 11: Ist die bestehende Parlamentsinformationsvereinbarung eine zeitgemäße und angemessene Grundlage oder bedarf diese einer Überarbeitung? Wenn ja: Welche Änderungs- und Ergänzungsvorschläge gibt es?

Ob die Parlamentsinformationsvereinbarung das parlamentarische Informationsrecht zeitgemäß und angemessen ausgestaltet, ist eine politische Frage, die abhängig von der jeweiligen politischen Einschätzung unterschiedlich beantwortet werden kann. Nach Ziff. IX. 7. PIV prüfen der Landtag und die Landesregierung – unbeschadet einer gemeinsamen Überprüfung bei entsprechendem Anlass – jeweils in der Mitte einer Legislaturperiode, ob auf Grund der konkreten Erfahrungen eine Veränderung der Vereinbarung erforderlich ist.

Die Ausgestaltung parlamentarischer Informationsrechte ist regelmäßig Gegenstand rechtswissenschaftlicher und rechtspolitischer Debatten, wobei Unterrichtungspflichten und Parlamentsinformationsvereinbarungen eher eine untergeordnete Rolle spielen. Bestehende Änderungs- und Ergänzungsvorschläge können hier nur fragmentarisch wiedergegeben werden. So haben beispielsweise die Landtagspräsidentinnen und -präsidenten auf ihrer 70. Konferenz 1992 Empfehlungen zu Verfassungs- und einfachgesetzlichen Normen verabschiedet, die die parlamentarischen Informationsrechte zum Teil stärken, zum Teil klarer fassen.[124] In neuerer Literatur wird sich insbesondere mit den Grenzen der Informationsrechte auseinandergesetzt. Vereinzelt wird die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung kritisiert. Insbesondere wird dessen quasi-absolute Sperrwirkung gegenüber parlamentarischen Informationsinteressen in Frage gestellt.[125] Ebenfalls diskutiert wird die – für die PIV gleichwohl eher unbedeutende – Frage, unter welchen Voraussetzungen die parlamentarische Kontrolle im Bereich des Geheimnisschutzes gewährleistet werden kann.[126] Auch die Grundrechte betroffener Personen, die parlamentarischen Informationsansprüchen entgegenstehen können, scheinen vermehrt Beachtung zu finden.[127] Vereinzelt wird diskutiert, ob aufgrund gestiegener parlamentarischer Interpellationen und damit einhergehender zunehmender Belastung der Ministerialbürokratie der „Erhalt der Funktionsfähigkeit“ der Regierung als der Beantwortung entgegenstehendes Gut von Verfassungsrang geltend gemacht werden kann.[128]

[124] Wiedergegeben in ZParl 1992, 573 ff.

[125] von Achenbach, ZParl 2017, 491 ff.; vgl. auch Axer, ZRP 2007, 82, 84; den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung dagegen betonend Becker/Harding, NordÖR 2023, 1.

[126] Gusy, ZRP 2008, 36 ff.; Huber, NVwZ 2009, 1321; Holzner, DÖV 2016, 668; Siems, GSZ 2020, 1 ff.

[127] Klenke, NVwZ 1995, 644 ff.; Schwill, NVwZ 2019, 109.

[128] Deutelmoser/Pieper, NVwZ 2020, 839, 844 f.

C. Literaturverzeichnis

v. Achenbach, Jelena, Parlamentarische Informationsrechte und Gewaltenteilung in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ZParl 2017, S. 491 ff.

Austermann, Philipp/Waldhoff, Christian, Parlamentsrecht, 1. Auflage, Heidelberg 2020

Axer, Georg, Das „Kommando Spezialkräfte" zwischen Geheimschutzinteresse und Parlamentsvorbehalt, ZRP 2007, S. 82 ff.

Badura, Peter/Dreier, Horst (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Tübingen 2001

Becker, Florian/Harding, Nicolas, Der Zugang zu Akten des schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten, NordÖR 2023, S. 1 ff.

Becker, Florian/Brüning, Christoph/Ewer, Wolfgang/Schliesky, Utz/Hahn-Lorber, Marcus, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein: Handkommentar, 2. Auflage, München 2022

Busch, Jost-Dietrich, Geschäftsregierung und Regierungsbildung im Lande Nordrhein-Westfalen nach der Landtagswahl am 9. Mai 2010, NWVBl 2010, S. 373 ff.

Cancik, Pascale, Der Grundsatz (in)effektiver Opposition: zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts in Sachen Oppositionsfraktionsrechte, in Verfassungsblog.de, 09.05.2016, https://verfassungsblog.de/der-grundsatz-ineffektiver-opposition-zum-urteil-des-bundesverfassungsgerichts-in-sachen-oppositionsfraktionsrechte

Deutelmoser, Anna/Pieper, Julia, Das parlamentarische Fragerecht – eine hypertrophe Entwicklung?, NVwZ 2020, S. 839 ff.

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (Hrsg.), Fragerecht der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, WD 3 – 3000 – 147/19, Berlin 2019

Dreier, Horst, Grundgesetz-Kommentar, Band I, 3. Auflage, Tübingen 2013

Geller, Gregor/Kleinrahm, Kurt/Fleck, Hans-Joachim, Die Verfassung des Landes Nordrhein Westfalen, 2. Auflage, Göttingen 1963

Glauben, Paul J., Umfang und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts der Abgeordneten im Bund und in den Ländern, DVBl 2018, S. 751 ff.

Grawert, Rolf, Verfassung für das Land Nordrhein Westfalen, Kommentar, Wiesbaden 2022

Gusy, Christoph, Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat, ZRP 2008, S. 36 ff.

Heusch, Andreas, Über das Verhältnis der drei Gewalten, NWVBI-Sonderheft 2020, S. 21 ff.

Heusch, Andreas/Schönenbroicher, Klaus (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2. Auflage, Siegburg 2020

Holzner, Thomas, Parlamentarische Informationsansprüche im Spannungsfeld zwischen demokratischer Kontrolle und Staatswohlinteressen, DÖV 2016, S. 668

Huber, Bertold, Die Reform der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste und des Gesetzes nach Art. 10 GG, NVwZ 2009, S. 1321 ff.

Ipsen, Jörg, Niedersächsische Verfassung: Kommentar, 1. Auflage, Stuttgart 2011

Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Aktualisierung 218, Karlsruhe 2022

Klenke, Andreas, Stärkung der Informationsrechte des Landesparlaments in Bezug auf beabsichtigtes Regierungshandeln, Düsseldorfer Rechtswissenschaftliche Schriften, Band 74, 1. Auflage 2009, Baden-Baden 2009

Klenke, Reiner, Zum Konflikt zwischen parlamentarischem Enqueterecht und dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung des Betroffenen, NVwZ 1995, S. 644

Klenner, Stephan, Verfassungswidriger Oppositionszuschlag auf Bundesebene, DÖV 2018, S. 563 ff.

Lang, Heinrich, Rechtsgutachten zu Grund und Grenzen auf die Tätigkeit des sog. Effizienzteams bezogener parlamentarischer Informationsrechte, Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen, LT-Information 16/153 https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/ZPBGD131198.pdf

Lepsius, Oliver/Nußberger, Angelika/Schönberger, Christoph/Waldhoff, Christian/Walter, Christian, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge, Band 70, Tübingen 2022

Mai, Manfred, Arbeitsgruppen und Arbeitskreise der Parlamentsfraktionen, ZParl 2022, S. 747 ff.

v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian/Sommermann, Karl-Peter, Grundgesetz, Kommentar, München 2018

Morlok, Martin/Schliesky, Utz/Wiefelspütz, Dieter, Parlamentsrecht, Handbuch, Baden-Baden 2016

v. Mutius, Albert/Wuttke, Horst/Hübner, Peter, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, Band 1, Kiel 1995

Nolte, Martin Max/Caspar, Johannes/Ewer, Wolfgang, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, Kiel 2006

Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente, Empfehlung zum Informationsrecht der Abgeordneten und des Parlaments sowie zu den Informationspflichten der Regierung, ZParl 1992, S. 573 ff.

Ritzel, Heinrich G./Bücker, Josef/Schreiner, Hermann Josef, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, München 2022

Sandhaus, Daniel, Zulässigkeit der Kommunikation zwischen Abgeordneten und Besuchern während der Plenardebatte mit Bezügen zur historischen Entwicklung. Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen, LT-Information 16/339
https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMI16-339.pdf

Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1. Reprint, Berlin 2011

Scholz, Rupert, Parlamentarischer Untersuchungsausschuss und Steuergeheimnis, Band 105, AöR 1980, S. 546 ff.

Schubert, Klaus/Klein, Martina, Das Politiklexikon, 7. Auflage, Bonn 2020

Schwill, Florian, Die Begrenzung des parlamentarischen Anfragerechts durch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sowie Verschwiegenheitsregelungen, NVwZ 2019, S. 109 ff.

Siems, Thomas, Beantwortung und Einstufung von Antworten auf parlamentarische Anfragen, GSZ 2020, S. 1 ff.

Singer, Jens Peter, Fragen über Fragen – zum Rechtsrahmen der Interpellation und der exekutiven Antwortpflicht, ZParl 2020, S. 888 ff.

Weber, Klaus (Hrsg.), Weber kompakt, Rechtswörterbuch, 7. Edition, München 2022

Wißmann, Hinnerk, Verfassungsreform NRW: Dem Grunde nach „klein, aber fein“, NWVBI 2016, 490 ff.

Wolf, Thomas, Informationsansprüche des Parlaments gegenüber der Regierung, Band 10, 1. Auflage, Baden-Baden 2017