

Zur Reichweite des Diskontinuitätsgrundsatzes

Lechleitner, Marc

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lechleitner, M. (2015). *Zur Reichweite des Diskontinuitätsgrundsatzes*. (Wahlperiode Brandenburg, 6/6). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50854-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Zur Reichweite des Diskontinuitätsgrundsatzes

Bearbeiter: Marc Lechleitner

Datum: 31. März 2015

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg 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

| | | |
|-----|---|----|
| I. | Auftrag..... | 3 |
| II. | Stellungnahme | 4 |
| 1. | Ausprägungen des Diskontinuitätsgrundsatzes | 4 |
| a) | Personelle und institutionelle Diskontinuität | 4 |
| b) | Sachliche Diskontinuität | 5 |
| c) | Organkontinuität | 6 |
| 2. | Diskontinuität als Verfassungsgrundsatz | 6 |
| a) | Geltung für den Landtag Brandenburg | 6 |
| b) | Keine Geltung für die Landesregierung | 8 |
| 3. | Die Diskontinuität schlichter Landtagsbeschlüsse | 10 |
| a) | Rechtsverbindlichkeit und Rechtserheblichkeit schlichter an die Landesregierung gerichteter Landtagsbeschlüsse | 11 |
| b) | Erstreckung der sachlichen Diskontinuität auf schlichte Landtagsbeschlüsse..... | 15 |
| 4. | Der TTIP-Beschluss des Landtages, LT-Drucks. 5/9184-B | 19 |
| a) | Keine Rechtsverbindlichkeit in der 5. Wahlperiode..... | 19 |
| b) | Keine Rechtserheblichkeit in der 6. Wahlperiode | 19 |
| c) | Verpflichtung der Landesregierung aus Art. 94 LV..... | 20 |
| 5. | Ergänzender Hinweis: Abweichende Rechtslage für Beschlüsse kommunaler Vertretungen | 20 |
| 6. | Zusammenfassung | 21 |

I. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst ist gebeten worden, zur Reichweite des Diskontinuitätsprinzips, insbesondere zur Bindungswirkung von einfachen Beschlüssen des Landtages über die Wahlperiode hinaus, Stellung zu nehmen. Im Einzelnen lauten die Fragen im Wortlaut wie folgt:

1. Zur Wirkung und Reichweite des Diskontinuitätsprinzips

- Inwieweit wirken Beschlüsse, die der Landtag in der vorausgegangenen Wahlperiode gefasst hat, sowie Kabinettsbeschlüsse (wie zum Beispiel die Nachhaltigkeitsstrategie) für die aktuelle Wahlperiode fort?

- Unterliegen diese Beschlüsse dem Diskontinuitätsprinzip? Wenn ja, gilt dies für alle Beschlüsse gleichermaßen?

- Ist die Landesregierung an den Beschluss des Landtages/des Kabinetts aus der vorausgegangenen Wahlperiode weiterhin formell und materiell gebunden? Wenn ja, gilt dies für alle im Beschluss enthaltenen Handlungsaufforderungen? Wie weit reicht diese Bindungswirkung?

2. Zur Wirkung und Reichweite des Diskontinuitätsprinzips im Falle des Beschlusses des Landtags Brandenburg „Umwelt- und Verbraucherschutzstandards der Europäischen Union nicht gefährden – Verhandlungen zum Transatlantischen Freihandelsabkommen neu gestalten“ (Drucksache 5/9184-B)

- Inwieweit wirkt der Beschluss für die 6. Wahlperiode fort?

- Unterliegt dieser Beschluss der Diskontinuität?

- Inwieweit ist die Landesregierung an den Beschluss samt Handlungsaufforderungen weiterhin formell und materiell gebunden?

- Ist die Landesregierung wegen Art. 94 Landesverfassung Brandenburg bezüglich dieses Beschlusses von sich aus zur weiteren Rechenschaft verpflichtet?

Davon unabhängig ist der Parlamentarische Beratungsdienst gebeten worden, zu folgender Frage Stellung zu nehmen:

Haben Beschlüsse, die der Landtag Brandenburg in der 5. Wahlperiode gefasst hat, für die Landesregierung, die am 5. November 2014 ihre Arbeit aufgenommen hat, bindende Wirkung?

Da beide Gutachtenaufträge teilweise inhaltlich gleiche Fragestellungen zum Gegenstand haben, werden die Aufträge in Absprache mit den Auftraggebern gemeinsam behandelt.

II. Stellungnahme

1. Ausprägungen des Diskontinuitätsgrundsatzes

Ist die Rede von der Diskontinuität des Parlamentes, so verbindet man damit in einer parlamentarischen Demokratie gemeinhin den Gedanken, dass ein Parlament mit Ablauf der Wahlperiode sein Ende findet und mit der Konstituierung zu Beginn der neuen Wahlperiode ein neues Parlament seine Arbeit aufnimmt. Die Verfassung des Landes Brandenburg (LV) verwendet den Begriff des „vorhergehenden Landtages“ (Art. 62 Abs. 4 Satz 2 LV) bzw. des „neuen Landtages“ (Art. 85 Abs. 1 Satz 1 LV). Dementsprechend wird in Bezug auf den derzeit tätigen Landtag vom „6. Landtag Brandenburg“ gesprochen.¹

Zur Beschreibung der Ausprägungen des Diskontinuitätsgrundsatzes wird üblicherweise differenziert zwischen der personellen (formellen), der institutionellen und der sachlichen (materiellen) Diskontinuität.

a) Personelle und institutionelle Diskontinuität

Der Begriff der personellen Diskontinuität beschreibt, dass die Abgeordneten mit dem Ende der Wahlperiode ihr Mandat verlieren.² Daraus folgt unter anderem, dass die aus Art. 56 LV abzuleitenden Statusrechte entfallen. Auch Immunitätsrechte (Art. 58 LV) bestehen

¹ Siehe z.B. den Beschluss des Landtages Brandenburg „Zu gegen die Gültigkeit der Wahl zum 6. Landtag Brandenburg vom 14. September 2014 erhobenen Wahleinsprüchen“, LT-Drucks. 6/704-B, oder die Bekanntmachung des Landeswahlleiters zu dem endgültigen Ergebnis der Wahl zum 6. Landtag Brandenburg, ABI. 2014 Nr. 44, S. 1360.

² *Hömig/Stoltenberg*, Probleme der sachlichen Diskontinuität, DÖV 1973, S. 689.

nicht fort. Etwas anderes gilt nur für Rechte, deren Zweck gerade in der Geltung über die Wahlperiode hinaus liegt, wie beispielsweise die Indemnität gem. Art. 57 LV und das Zeugnisverweigerungsrecht aus Art. 59 LV (vgl. auch Art. 59 Satz 3 LV). Auch diese Rechte greifen allerdings lediglich für Vorgänge, die sich während der Wahlperiode ereignet haben.

Aus der institutionellen Diskontinuität ergibt sich, dass der Landtag in seiner konkreten Zusammensetzung endet und damit auch alle innenrechtlichen organisatorischen Maßnahmen, insbesondere die Einsetzung von Fach- und Untersuchungsausschüssen³ oder Enquete-Kommissionen⁴ sowie die Ämter des Präsidenten, Vizepräsidenten und der weiteren Mitglieder des Präsidiums. Auch die Geschäftsordnung tritt mit Ablauf der Wahlperiode außer Kraft.⁵ Demzufolge müssen zu Beginn jeder Legislaturperiode die Ausschüsse neu eingesetzt und eine neue Geschäftsordnung beschlossen werden.

b) Sachliche Diskontinuität

Aus dem Grundsatz der sachlichen Diskontinuität folgt, dass alle noch nicht abschließend behandelten Beratungsgegenstände als erledigt gelten⁶ (vergleiche auch § 104 der Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg - GOLT). In der neuen Wahlperiode müssen solche Beratungsgegenstände also neu eingebracht werden, wenn sie vom neuen Landtag behandelt werden sollen. Bereits vom alten Landtag vorgenommene Verfahrensschritte, beispielsweise Anhörungen der kommunalen Spitzenverbände gemäß Art. 97 Abs. 4 LV, sind erneut vorzunehmen. Anfragen oder Akteneinsichtsbegehren gemäß Art. 56 Abs. 2-4 LV der Mitglieder des alten Landtages braucht die Landesregierung mit Ablauf der Wahlperiode nicht mehr nachzukommen.

³ *Jekewitz*, Der Grundsatz der Diskontinuität der Parlamentsarbeit im Staatsrecht der Neuzeit und seine Bedeutung unter der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes, S. 264, 290; *Lieber*, in: *Lieber/Iwers/Ernst*, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, S. 465.

⁴ *Magiera*, in: *Sachs* (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2014, Art. 39 Rdnr. 13; *Lieber* (Fn. 3), S. 471.

⁵ LVerfG, Urteil vom 15. September 1994, Az. 2/93 – juris.

⁶ *Hömig/Stoltenberg*, (Fn. 2), S. 689.

c) Organkontinuität

Von diesen Ausformungen der Diskontinuität zu unterscheiden ist die nach allgemeiner Auffassung auch beim Parlament (Landtag) fortbestehende Organkontinuität.⁷ Darunter ist zu verstehen, dass das Verfassungsorgan „Landtag“ als abstraktes Organ stets existiert. Dies gebietet bereits die Staatsform der parlamentarischen Demokratie.⁸ Zu trennen ist also zwischen der dauerhaften Existenz des abstrakten Organs und dem der Diskontinuität unterfallenden jeweiligen Landtag in seiner individuellen Zusammensetzung (5. Landtag, 6. Landtag ...). Art. 62 Abs. 4 Satz 2 LV, wonach die Wahlperiode des vorhergehenden Landtages erst mit Zusammentritt des neuen Landtages endet, gewährleistet, dass zwischen dem vorhergehenden Landtag und dem neuen Landtag keine zeitliche Lücke entsteht, sodass sich die Unterscheidung zwischen abstraktem Organ und dem konkreten Landtag lediglich im Diskontinuitätsgrundsatz niederschlägt.⁹ Aus der Organkontinuität folgt beispielsweise, dass die Zulässigkeit eines Organstreitverfahrens vor dem Landesverfassungsgericht, an dem der Landtag beteiligt ist, nicht allein wegen des Wechsels der Wahlperiode entfällt.¹⁰ Auch Maßnahmen der Präsidentin im Rahmen des Art. 69 Abs. 4 LV, etwa der Erlass einer Hausordnung in Ausübung des Hausrechts, unterliegen nicht der Diskontinuität und bedürfen daher nicht einer Erneuerung zu Beginn jeder Wahlperiode.¹¹

2. Diskontinuität als Verfassungsgrundsatz

a) Geltung für den Landtag Brandenburg

Obwohl der Grundsatz der Diskontinuität weder im Grundgesetz noch in der Landesverfassung explizit Erwähnung findet, ist seine Geltung als Grundsatz des Verfassungsrechts heute ganz überwiegend anerkannt. Teilweise wird von Verfassungsgewohnheitsrecht ausgegangen.¹² Zwar dürfte zutreffend sein, dass die Annahme einer Diskontinuität des Parlamentes auf einer langjährigen Übung beruht und die Überzeugung besteht, dass die-

⁷ *Magiera* (Fn. 4) Rdnr. 14.

⁸ *Jekewitz* (Fn. 3), S. 251 f.

⁹ Zur Problematik beim Bundestag bis zur Änderung des Art. 39 GG im Jahr 1976 *Jekewitz* (Fn. 3), S. 250 f.

¹⁰ LVerfG, Beschluss vom 15. Oktober 2009, Az. 10/09 EA; Beschluss vom 19. November 2009, Az. 44/09.

¹¹ Gleiches gilt für Maßnahmen des Präsidiums gemäß Art. 69 Abs. 3 LV i.V.m. § 15 Abs. 2 GOLT, beispielsweise für die Richtlinie über die Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg.

¹² *Hömig/Stoltenberg* (Fn. 2), S. 690 f. m.w.N.; *Magiera* (Fn. 4), Rdnr. 16.

se Übung rechtlich geboten sei. Jedoch hilft der Geltungsgrund des Verfassungsgewohnheitsrechts dort nicht weiter, wo es um im Einzelnen nicht hinreichend geklärte oder sogar strittige Ausprägungen des Grundsatzes der Diskontinuität geht. Daher ist es überzeugender, dessen Geltung unmittelbar aus der Verfassung abzuleiten.

Demzufolge wird in der Literatur ergänzend angenommen, dass sich das Diskontinuitätsprinzip (auch) aus den Verfassungsvorschriften ergibt, die das Prinzip der sich periodisch erneuernden Repräsentation ausformen.¹³ Im Grundgesetz sind dies die Artikel 20 Abs. 2, 38 Abs. 1 und 39 Abs. 1. Nach Art. 20 Abs. 2 GG geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. Diese Staatsgewalt wird durch das Volk in Wahlen und Abstimmungen sowie durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Nach Art. 38 Abs. 1 GG werden die Abgeordneten des Bundestages unmittelbar durch das Volk gewählt. Jeder Abgeordnete repräsentiert das gesamte Volk und ist an Aufträge und Weisungen nicht gebunden. Art. 39 Abs. 1 GG schließlich bestimmt, dass der Bundestag auf vier Jahre gewählt wird und seine Wahlperiode mit Zusammentreten des neuen Bundestages endet. Entsprechende Regelungen finden sich in Art. 2 Abs. 2 und 4, Art. 55 Abs. 1, Art. 56 Abs. 1 und Art. 62 Abs. 1 und 4 LV. Der Grundgedanke des Diskontinuitätsprinzips liegt danach in der lediglich auf Zeit erfolgenden Übertragung der Staatsgewalt vom Volk auf die zu seiner Repräsentation berufenen Vertreter. Mit dem Ende der Wahlperiode endet auch die demokratische Legitimation des Parlaments. Jede neue Wahl schafft somit eine neue unmittelbar vom Volk hergeleitete Legitimation sowohl des einzelnen Abgeordneten auch als auch des Parlaments als Ganzes.

Auch das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg geht von einer verfassungsrechtlichen Verankerung des Grundsatzes der Diskontinuität aus. In einer Entscheidung zur Zulässigkeit einer Volksinitiative¹⁴ verweist es hierzu auf die Vorschrift des Art. 62 Abs. 1 LV und führt aus, Sinn des Diskontinuitätsgrundsatzes sei es, das aufgrund der neuen Kundgabe des Volkswillens gebildete Parlament nicht durch Entscheidungen seines Vorgängers zu präjudizieren. In zwei weiteren Entscheidungen zur Zulässigkeit von Organstreitverfah-

¹³ *Jekewitz* (Fn. 3), S. 330 ff. m.w.N.; weitere Nachweise bei *Hömig/Stoltenberg* (Fn. 2), S. 690.

¹⁴ LVerfG, Urteil vom 15. September 1994, Az. 2/93 – juris.

ren geht das Gericht ohne weitere Vertiefung von der Geltung des Grundsatzes der Diskontinuität aus.¹⁵

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass § 104 GOLT Teilelemente des Diskontinuitätsgrundsatzes aufnimmt.¹⁶ Danach gelten am Ende der Wahlperiode alle Beratungsmaterialien mit Ausnahme von plebiszitären Verfahren und Petitionen als erledigt. Umfasst sind alle Beratungsmaterialien im Sinne des § 40 GOLT. Darunter fallen etwa Gesetzentwürfe, Anfragen, Anträge und Entschließungsanträge sowie Beschlussempfehlungen der Ausschüsse.

Aus der neuen Legitimation durch die unmittelbare Wahl durch das Volk ergibt sich, dass die Diskontinuität des Landtages für jede neue Wahl gilt, unabhängig davon, aus welchem Grund die Neuwahl erfolgt ist.¹⁷ Eine Diskontinuität tritt auch unabhängig davon ein, ob sich durch die Wahl die politischen Konstellationen geändert haben oder nicht. Umgekehrt gilt, dass eine Diskontinuität nicht eintritt, wenn keine neue Legitimation durch eine Wahl stattgefunden hat.¹⁸ Ein Wechsel der Mehrheitsverhältnisse innerhalb einer Legislaturperiode ohne Neuwahl, etwa durch Begründung einer neuen Koalition, bewirkt daher keine Diskontinuität.

b) Keine Geltung für die Landesregierung

Nach einhelliger Auffassung gilt der Grundsatz der Diskontinuität lediglich für das Parlament (Bundestag, Landtag), nicht aber für die Bundes- bzw. eine Landesregierung.¹⁹ Daraus folgt beispielsweise, dass Kabinettsbeschlüsse oder die Geschäftsordnung der Landes-

¹⁵ LVerfG, Beschluss vom 15. Oktober 2009, Az. 10/09 EA; Beschluss vom 19. November 2009, Az. 44/09.

¹⁶ Da die Geschäftsordnung ihrerseits der Diskontinuität unterliegt, hat diese Bestimmung deklaratorischen Charakter, vgl. LVerfG, Urteil vom 15. September 1994, Az. 2/93 – juris.

¹⁷ Gründe für eine Neuwahl können nach der LV sein: der Ablaufs der fünfjährigen Wahlperiode sowie die vorzeitige Auflösung des Landtags gemäß Art. 62 Abs. 2 LV (Auflösung durch Beschluss einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages) oder gemäß Art. 87 LV (Auflösung durch den Landtag oder den Ministerpräsidenten nach einer verlorenen Vertrauensabstimmung).

¹⁸ *Jekewitz* (Fn. 3), S. 327.

¹⁹ Für die Bundesregierung BVerfG, Beschluss vom 11. Oktober 1994, Az. 1 BvR 337/92 – juris; *Jekewitz* (Fn. 3), S. 253 ff.; *Hömig/Stoltenberg* (Fn. 2), S. 692.

regierung bis zu ihrer Änderung oder Aufhebung fortgelten²⁰ oder dass sich Kabinetttvorlagen nicht mit Beendigung der Amtszeit des Ministerpräsidenten (Art. 85 LV) erledigen.

Aus der fehlenden Geltung des Diskontinuitätsgrundsatzes für die Landesregierung kann aber nicht ohne weiteres geschlossen werden, dass die Landesregierung und ihre Mitglieder an frühere Kabinettsbeschlüsse rechtlich gebunden sind. Die Landesverfassung weist der Landesregierung nur in wenigen Fällen eigene Aufgaben und Kompetenzen zu, die rechtlich bindende Kabinettsbeschlüsse zulassen. Nach Art. 89 LV bestimmt vielmehr der Ministerpräsident die Richtlinien der Regierungspolitik. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Minister den ihm anvertrauten Geschäftsbereich selbständig. Gegenstände, die der Beschlussfassung durch die Landesregierung unterfallen, sind in § 12 der Geschäftsordnung der Landesregierung aufgeführt. Dazu gehören unter anderem Gesetzentwürfe, Entwürfe von Verordnungen der Landesregierung, Beschlüsse über die Stimmabgabe im Bundesrat oder bestimmte beamtenrechtliche Maßnahmen. Diesen geschäftsordnungsrechtlichen Beschlusskompetenzen stehen verfassungsrechtliche Zuständigkeiten der Landesregierung gegenüber (vgl. Art. 75 LV zu Gesetzesinitiativen, Art. 80 LV zu Rechtsverordnungen, Art. 93 LV zu Landesbeamten bzw. Art. 51 GG zur Stimmabgabe im Bundesrat). Im Rahmen dieser rechtlich vorgesehenen Beschlusskompetenzen ist auch eine rechtliche Bindungswirkung gegeben, die unabhängig von Wahlperioden des Landtags bis zur Aufhebung oder Änderung des Kabinettsbeschlusses besteht.

Darüber hinaus ist in § 12 Abs. 1 Buchst. f der Geschäftsordnung der Landesregierung jedoch vorgesehen, dass auch Angelegenheiten von grundsätzlicher politischer Bedeutung – insbesondere grundsätzliche Fragen der Durchführung des Landeshaushalts, mittel- und langfristige Planungen sowie grundsätzliche Stellungnahmen in Fachministerkonferenzen und Beratungsgremien auf Bundesebene oder in Angelegenheiten der Europäischen Union – der Beschlussfassung durch die Landesregierung unterliegen. Für eine Beschlusszuständigkeit der Landesregierung über diese Angelegenheiten ist der Landesverfassung nichts zu entnehmen. Daraus folgt nicht, dass solche Beschlussfassungen unzulässig wären. Sie sind jedoch gegenüber einzelnen Ministern oder dem Ministerpräsidenten nicht rechtsverbindlich, sondern stellen politische Willensbekundungen der Landesregierung dar.

²⁰ Für die Geschäftsordnung der Bundesregierung BVerfG, Beschluss vom 11. Oktober 1994, Az. 1 BvR 337/92 – juris.

3. Die Diskontinuität schlichter Landtagsbeschlüsse

Aus dem oben Gesagten ergibt sich noch nicht vollumfänglich, inwieweit der Diskontinuitätsgrundsatz für schlichte Landtagsbeschlüsse gilt. Versteht man unter einem schlichten Landtagsbeschluss jeden Beschluss, der keinen Gesetzesbeschluss darstellt,²¹ kann diese Frage für einige Arten schlichter Landtagsbeschlüsse bereits beantwortet werden: So fallen Beschlüsse, die die innere Organisation des Landtages betreffen, der Diskontinuität anheim (Einsetzung und Besetzung von Ausschüssen, Besetzung des Präsidiums, Geschäftsordnung).

Für nach außen gerichtete Beschlüsse ist zunächst die jeweilige Rechtsgrundlage des Beschlusses heranzuziehen. So wird für Wahlen, die der Landtag vorzunehmen hat, regelmäßig festgelegt, für welche Dauer die Wahl erfolgt. Beispielsweise bestimmt Artikel 85 LV, dass das Amt des Ministerpräsidenten mit Zusammentreten des neuen Landtages endet, während Art. 112 Abs. 4 Satz 1 LV vorsieht, dass Verfassungsrichter für die Dauer von zehn Jahren vom Landtag gewählt werden. Für andere Beschlüsse, die sich in einem einmaligen rechtsgestaltenden oder feststellenden Inhalt erschöpfen, stellt sich die Frage der Diskontinuität nicht, wie beispielsweise für Zustimmungen zu Rechtsverordnungen,²² die Entlastung der Landesregierung²³ oder die Einwilligung zu haushalts- oder vermögenswirksamen Maßnahmen,²⁴ aber auch für solche Beschlüsse, die ein Handeln der Landesregierung bewerten, wie Beschlüsse zur Vertrauensfrage oder Missbilligungs- bzw. Billigungsbeschlüsse²⁵.

Fraglich bleibt damit insbesondere die Einordnung solcher Landtagsbeschlüsse, die sich an die Landesregierung wenden und von dieser ein bestimmtes Tun oder Unterlassen verlangen. Solche Beschlüsse stellen einen großen Anteil der vom Landtag gefassten Beschlüsse dar. Es kann sich um Beschlüsse handeln, die der Landesregierung aufgeben,

²¹ Zu diesem Verständnis und anderen ebenso möglichen Definitionen *Butzer*, Der Bereich des schlichten Parlamentsbeschlusses, AöR 119 (1994), S. 61, 69 ff.; *Sester*, Der Parlamentsbeschluss, 2007, S. 2 f.; *Teuber*, Parlamentarische Informationsrechte, 2007, S. 295 f.

²² Hierzu *Lieber* (Fn. 3), S. 522 ff.

²³ Art. 106 Abs. 1 LV, § 114 LHO.

²⁴ Siehe etwa §§ 17 Abs. 6, 22, 64 Abs. 2 oder 65 Abs. 7 LHO (Einwilligung des Haushaltsausschusses).

²⁵ Da gem. Art. 86 Abs. 1 LV dem Ministerpräsidenten das Misstrauen nur dadurch ausgesprochen werden kann, dass mit absoluter Mehrheit ein Nachfolger gewählt wird, ist die Zulässigkeit eines Misstrauensbeschlusses zweifelhaft, vgl. *Ernst*, in: *Lieber/Iwers/Ernst*, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, S. 545, 547; für den Bundestag *Sester* (Fn. 21), S. 34 ff.

einen Gesetzentwurf zu erstellen, eine Rechtsverordnung zu erlassen oder einen Bericht vorzulegen.²⁶ Es können aber auch Beschlüsse sein, die der Landesregierung Leitlinien für ihr Handeln vorgeben, etwa für Abstimmungen im Bundesrat²⁷ oder in Fachministerkonferenzen, in Angelegenheiten der Europäischen Union oder für die Ausübung von Exekutivaufgaben der Landesregierung oder einzelner Minister, etwa zur Vergabe von Fördermitteln oder zur Tätigkeit als Aufsichtsbehörde. Für solche Beschlüsse stellt sich die Frage der Erstreckung der sachlichen Diskontinuität, also die Frage, ob die Beschlüsse *nach Ablauf der Wahlperiode* für die Landesregierung verbindlich oder in sonstiger Weise rechtserheblich sind (dazu unter b). Dieser Problematik vorgelagert ist die Frage, ob die Landesregierung *in der laufenden Wahlperiode* rechtlich verpflichtet ist, diesen Beschlüssen nachzukommen, ob also schlichten Landtagsbeschlüssen überhaupt Rechtsverbindlichkeit zukommt (dazu unter a).

a) Rechtsverbindlichkeit und Rechtserheblichkeit schlichter an die Landesregierung gerichteter Landtagsbeschlüsse

Es besteht in Rechtsprechung und Literatur weitgehend Einigkeit²⁸, dass schlichte Parlamentsbeschlüsse für die Regierung rechtlich nicht bindend sind, sofern die Bindungswirkung nicht durch einen Rechtssatz ausdrücklich vorgesehen ist. Einen solchen Rechtssatz kennen beispielsweise Art. 34a Abs. 2 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg und Art. 70 Abs. 4 der Verfassung des Freistaates Bayern, die eine Bindung der Regierung an Beschlüsse des Landtages zu bestimmten Angelegenheiten der Europäischen Union ermöglichen. Da die Verfassung des Landes Brandenburg entsprechende Regelungen nicht vorsieht, ist in der Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung über die Unterrichtung des Landtages nach Artikel 94 der Verfassung des Landes Brandenburg vom 7. Oktober 2010²⁹ konsequenterweise folgende Klarstellung enthalten: „Soweit in dieser Vereinbarung festgelegt ist, dass die Landesregierung eine Stellungnahme des Land-

²⁶ Zu Berichtsbeschlüssen ausführlich *Maiwald*, Berichtspflichten gegenüber dem Deutschen Bundestag, 1992, S. 61 ff., 137 ff.

²⁷ Zur grundsätzlichen Zulässigkeit solcher Beschlüsse LVerfG, Urteil vom 28. Januar 1999, Az. 2/98 – juris; enger wohl LVerfG, Beschluss vom 28. März 2001, Az. 46/00 – juris.

²⁸ Ausführliche Hinweise zu Rechtsprechung und Literatur sowie zu abweichenden Ansichten bei *Butzer* (Fn. 21), S. 90 ff.; *Sester* (Fn. 21), S. 306 und *Teuber* (Fn. 21), S. 302. Siehe auch *Maiwald* (Fn. 26), S. 146 ff. m.w.N., der eine Bindung der Bundesregierung an Beschlüsse des Bundestages, die zu einer Berichterstattung auffordern, aus Art. 43 Abs. 1 GG ableitet; anders *Linck*, Berichte der Regierung an das Parlament, DÖV 1979, 116, 119.

²⁹ GVBl. I/10, (Nr. 31), geändert durch 1. Änderung der Vereinbarung vom 26. September 2013, GVBl. I/13, (Nr. 26).

tages einbezieht, bedeutet dies keine rechtliche Bindung der Landesregierung, wohl aber deren Verpflichtung, der Stellungnahme des Landtages in ihrer Meinungsbildung besonderes Gewicht beizumessen“ (Ziff. VII. 3).

In jüngerer Zeit hatte sich der Thüringer Verfassungsgerichtshof mit der Frage der rechtlichen Bindung der Landesregierung durch schlichte Parlamentsbeschlüsse zu befassen.³⁰ In einem Organstreitverfahren hatte eine Oppositionsfraktion im Wege der Prozesstandschaft die Verletzung der Rechte des Landtages durch die Landesregierung geltend gemacht, weil nach Auffassung dieser Fraktion die Landesregierung einen Beschluss des Landtages nicht ausreichend umgesetzt hatte. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat entschieden, dass eine Verpflichtung der Landesregierung zur Umsetzung des Beschlusses nicht bestand, weil die Thüringer Verfassung kein Recht des Landtages kenne, die Landesregierung durch einen schlichten Parlamentsbeschluss rechtlich zu einem bestimmten Verhalten zu verpflichten.

Auch die Brandenburger Landesverfassung kennt eine solche Verpflichtung nicht. Zwar ist nach Art. 2 Abs. 2 LV das Volk Träger der Staatsgewalt und nach Art. 55 Abs. 1 LV ist der Landtag die gewählte Vertretung des Volkes. Jedoch weist Art. 2 Abs. 4 Satz 2 LV die vollziehende Gewalt der Landesregierung, den Verwaltungsbehörden und Selbstverwaltungsorganen zu. Mit der Wahl des Ministerpräsidenten durch den Landtag und der Ernennung der Minister durch den Ministerpräsidenten gemäß Art. 83 und 84 LV ist auch die Landesregierung demokratisch legitimiert. Aus der besonderen Stellung des Landtages als unmittelbar demokratisch legitimiertes Verfassungsorgan folgt daher nicht, dass dem Landtag gegenüber anderen Verfassungsorganen ein umfängliches Weisungsrecht zusteht. Zwar besitzt der Landtag die Kompetenz, sich mit allen in die Zuständigkeit des Landes fallenden Angelegenheiten zu befassen und hierzu auch Beschlüsse zu fassen. In einem schlichten Parlamentsbeschluss manifestiert sich also der politische Wille des Parlaments. Jedoch begründet ein solcher Beschluss lediglich eine nicht einklagbare politische Pflicht.³¹

³⁰ ThürVerfGH, Urteil vom 2. Februar 2011, Az. 20/09 – juris.

³¹ ThürVerfGH, Urteil vom 2. Februar 2011, Az. 20/09 – juris mit zahlreichen Nachweisen zu Literatur und Rechtsprechung in Rdnr. 43 f.; ebenso für die Rechtslage in Brandenburg *Lieber* (Fn. 3), S. 484.

Eine Rechtsbindung folgt auch nicht aus der in Art. 89 LV geregelten Verantwortlichkeit des Ministerpräsidenten und der Minister gegenüber dem Landtag. Wie die Verantwortlichkeit ausgestaltet ist, ergibt sich vielmehr aus den einzelnen verfassungsrechtlichen Bestimmungen. Zu nennen sind hier die Pflicht zur Beantwortung von Fragen der Abgeordneten gemäß Art. 56 Abs. 2 LV, die Pflicht zur Gewährung von Akteneinsicht und Zugang zu den Behörden gemäß Art. 56 Abs. 3 LV, die Pflicht zur Anwesenheit bei Landtags- oder Ausschusssitzungen gemäß Art. 66 Abs. 1 LV (Zitierungsrecht), das Recht des Landtages, Untersuchungsausschüsse einzurichten (Art. 72 LV), die Regelungen über das konstruktive Misstrauensvotum und die Vertrauensfrage in Art. 86 und 87 LV, die Unterrichtungspflicht der Landesregierung nach Art. 94 LV sowie die Möglichkeiten zur Anrufung des Verfassungsgerichts nach Art. 113 LV.

Will der Landtag also die Landesregierung rechtlich verpflichten, kann und muss er zur Form des Gesetzes greifen. So sieht eine Reihe von Gesetzen eine Verpflichtung der Landesregierung bzw. eines Mitgliedes der Landesregierung zur Vorlage von Berichten vor.³²

Legt die Landesregierung einen durch Beschluss vom Landtag geforderten Gesetzentwurf nicht vor, kann ein solcher aus der Mitte des Landtages eingebracht werden (Art. 75 LV).

Genügt ein einfaches Gesetz nicht, um die Landesregierung zu binden, weil in das verfassungsrechtliche Gefüge der Staatsgewalten eingegriffen würde, so hat der Landtag zudem die Möglichkeit, die Landesverfassung abzuändern, wie dies in Bayern, wie oben erwähnt, jüngst im Zusammenhang mit der Bindung an Beschlüsse in Angelegenheiten der Europäischen Union geschehen ist.

Aus der mangelnden Rechtsverbindlichkeit von schlichten Landtagsbeschlüssen für die Landesregierung folgt jedoch nicht, dass diesen Beschlüssen keine Rechtserheblichkeit zukommt.³³ Denn nicht nur rechtsverbindliche Beschlüsse sind einer rechtlichen Bewertung zugänglich. So stellt sich auch für nicht rechtsverbindliche Beschlüsse die Frage, ob

³² Z.B. in § 11 des Brandenburgischen Mittelstandsförderungsgesetzes oder in § 26 Abs. 1 Landesgleichstellungsgesetz. Zur problematischen Durchsetzung solcher Berichtspflichten vgl. *Waechter*, Berichtspflichten der Regierung aus einfachem Gesetzesrecht, ZG 1996, S. 84 ff.; allgemein zum Gesetzesvollzugsanspruch *Durner*, Der Gesetzesvollzugsanspruch des Gesetzgebers gegenüber der Exekutive, JZ 2015, S. 157 ff.

³³ Vgl. *Butzer* (Fn. 21), S. 90 m.w.N.; *Sester* (Fn. 21), S. 27 ff.

sie im Rahmen der Zuständigkeiten des Landes gefasst wurden,³⁴ ob sie in einem ordnungsgemäßen Verfahren zustande gekommen oder inhaltlich rechtmäßig sind.³⁵ Zudem kommt solchen Beschlüssen eine politische Bindungswirkung zu.³⁶ Diese ergibt sich zum einen aus der unmittelbaren demokratischen Legitimation des Landtages und seiner Stellung als Vertretung des ganzen Volkes. Zum anderen folgt sie aus den oben dargestellten Möglichkeiten des Landtages, die Verantwortlichkeit der Landesregierung zur Geltung zu bringen.³⁷ Demzufolge entspricht es in der Regel dem Selbstverständnis und dem eigenen Interesse der Landesregierung, den Beschlüssen des Landtages nachzukommen.

Die von vornherein fehlende *Rechtsverbindlichkeit* der Landtagsbeschlüsse gegenüber der Landesregierung hat zur Folge, dass sich die Frage nach der sachlichen Diskontinuität solcher Beschlüsse im Hinblick auf eine Rechtsbindung der Landesregierung über die Legislaturperioden hinaus nicht stellt. Aufgrund der *Rechtserheblichkeit* solche Beschlüsse hat die Frage der sachlichen Diskontinuität schlichter Landtagsbeschlüsse gleichwohl nicht nur politische, sondern auch rechtliche Relevanz. Dementsprechend wird diese Problematik auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur erörtert.³⁸ Es stellt sich also die Frage, ob sich ein schlichter, nicht rechtsverbindlicher Landtagsbeschluss mit Ablauf der Wahlperiode erledigt und somit seine Rechtserheblichkeit verliert.

Hierbei darf allerdings nicht übersehen werden, dass der Beitrag des Rechts zur Frage der politischen Verbindlichkeit schlichter Parlamentsbeschlüsse über die Wahlperiode hinaus nur *ein* Argument im politischen Diskurs ist. Aus der mangelnden Rechtsverbindlichkeit eines Landtagsbeschlusses folgt, dass der Landesregierung bei fehlender Umsetzung des Beschlusses kein Rechtsverstoß vorgeworfen werden kann. Gleichwohl kann ihr in diesem Fall eine Missachtung des Parlamentes vorgehalten werden. Entfällt auch die Rechtserheblichkeit mit Ablauf der Wahlperiode aufgrund der sachlichen Diskontinuität, so kann der Landesregierung *von Rechts wegen* auch keine politische Missachtung des Parlamentes

³⁴ Zu einem solchen Fall vgl. LVerfG, Urteil vom 28. Januar 1999, Az. 2/98 – juris; entsprechend zu Beschlüssen des Bundestages *Linck* (Fn. 28), S. 120.

³⁵ Insofern unterscheiden sich solche unverbindlichen Beschlüsse nicht von anderen rein faktischen, also nicht auf die Herbeiführung einer Rechtsfolge gerichteten staatlichen Handlungen, beispielsweise amtliche Meinungsäußerungen.

³⁶ Vgl. *Butzer* (Fn. 21), S. 91 ff.

³⁷ *Butzer* (Fn. 21), S. 93 f.

³⁸ Vgl. *Maiwald* (Fn. 26), S. 199: „Dem Rechtsgrundsatz der sachlichen Diskontinuität werden auch Einflüsse auf die ‘politische Bindung’ entnommen“.

vorgeworfen werden. Aus *politischen* Gründen freilich kann ein solcher Vorwurf gleichwohl erhoben werden, etwa mit der Argumentation, dass sich nach der Wahl die Mehrheitsverhältnisse nicht geändert haben, dass in einer Koalitionsvereinbarung die Berücksichtigung der in dem Landtagsbeschluss zum Ausdruck kommenden Leitlinien vereinbart wurde oder aber dass die Landesregierung erklärt hat, sich weiter an den Beschluss gebunden zu sehen.

Da also keine rechtliche Bindungswirkung, sondern nur eine politische Bindungswirkung besteht, müssen die nachfolgenden Überlegungen zur sachlichen Diskontinuität unverbindlicher Beschlüsse immer unter dem Blickwinkel betrachtet werden, dass die rechtlichen Aussagen von abweichenden politischen Bewertungen überlagert werden können.

b) Erstreckung der sachlichen Diskontinuität auf schlichte Landtagsbeschlüsse

Soweit in der rechtswissenschaftlichen Literatur diese Frage überhaupt behandelt wird, kommt, soweit ersichtlich, die überwiegende Auffassung zu dem Ergebnis, dass schlichte Landtagsbeschlüsse der sachlichen Diskontinuität unterliegen.³⁹ Auch die Gegenauffassung, die namentlich von Jekewitz insbesondere im Hinblick auf Berichtspflichten der Landesregierung aufgrund von Parlamentsbeschlüssen vertreten wird, nimmt grundsätzlich eine sachliche Diskontinuität solcher Beschlüsse an, will davon aber eine Ausnahme machen, wenn sich aus dem Beschluss ergibt, dass er „von seiner Anlage her ein Tätigwerden der ... [Regierung] ohne Rücksicht auf seine konkret-personelle Zusammensetzung fordert“.⁴⁰ Dies soll etwa der Fall sein, wenn im Zusammenhang mit der Verabschiedung eines Gesetzes die Regierung in einer EntschlieÙung aufgefordert wird, nach einer gewissen Zeit über die Erfahrungen mit diesem Gesetz zu berichten.

Die Geltung des Grundsatzes der sachlichen Diskontinuität ergibt sich nach hier vertretener Auffassung aus der zeitlich begrenzten Legitimation des Landtages für die Dauer der Wahlperiode. Nur in diesem zeitlichen Umfang wird dem Landtag vom Volk die Macht verliehen, rechtserhebliche Maßnahmen zu treffen. Ein Hinüberwirken jenseits des zeitlichen Legitimationshorizontes ist daher nur möglich, wenn dies rechtlich vorgesehen ist. Dies ist

³⁹ *Maiwald* (Fn. 26), S. 198 ff.; *Linck* (Fn. 28), S. 121 ff. (Berichtersuchen); *Hömig/Stoltenberg* (Fn. 2), S. 694.

⁴⁰ *Jekewitz* (Fn. 3), S. 297, 311; *Wuttke*, in: Arens (Hrsg.), Kommentar zur Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages, § 77 Ziff. 2.4, schließt sich dem an und bezeichnet die Auffassung sogar als „wohl herrschende Ansicht“, allerdings ohne weitere Vertreter dieser Ansicht zu nennen.

der Fall beim Erlass von Parlamentsgesetzen, die nicht der Diskontinuität unterliegen, sondern bis zu ihrer Aufhebung oder Abänderung in Kraft bleiben.⁴¹ Will der Landtag also eine über die Legislaturperiode hinausgehende Vorgabe für die Landesregierung machen, muss er sich des gesetzgeberischen Instrumentariums bedienen.

Würde ein Beschluss über die Legislaturperiode hinaus wirken, müsste der neue Landtag ihn aufheben, wenn der Beschlussinhalt politisch nicht mehr gewollt wird. Dies widerspräche der Aussage des Landesverfassungsgerichts, wonach es Sinn des Diskontinuitätsgrundsatzes ist, das neugewählte Parlament nicht durch Entscheidungen seines Vorgängers zu präjudizieren. Das Diskontinuitätsprinzip dient also auch der Entscheidungs- und Gewissensfreiheit der Abgeordneten,⁴² die sich nicht damit auseinandersetzen müssen, ob und in welchem Umfang sie sich die von sämtlichen Vorgänger-Landtagen gefassten Beschlüsse zu eigen machen wollen oder nicht.⁴³ Es muss dem neuen Parlament überlassen bleiben, selbst zu entscheiden, mit welchen politischen Fragen es sich befasst. Eine Verpflichtung, die über Jahrzehnte angesammelten Beschlussfassungen der Vorgänger-Landtage zu sichten und zu werten, würde diesem Gedanken zuwiderlaufen. Aufgrund der Vielzahl der gefassten Landtagsbeschlüsse ist dies auch aus staatspraktischen Erwägungen nicht nur im Hinblick auf den Landtag, sondern auch auf die andernfalls dauerhaft politisch gebundene Landesregierung nicht hinnehmbar.⁴⁴

Dass ein schlichter Parlamentsbeschluss nur innerhalb der Wahlperiode Rechtserheblichkeit zu entfalten vermag, zeigt sich insbesondere für den Fall, dass gerade der Inhalt dieses Beschlusses Gegenstand der politischen Auseinandersetzung und des anschließenden Wahlkampfes wird. Hat sich die politische Konstellation aufgrund der Wahl geändert, wird die fehlende Legitimationsgrundlage des Beschlusses augenscheinlich. Ändert sich die politische Konstellation nicht, kann Beschluss neu gefasst werden, wenn die Mehrheit der neugewählten Abgeordneten die Inhalte nach wie vor unterstützt.⁴⁵ Mit der Neuein-

⁴¹ BVerfG, Urteil vom 14. Januar 1986, Az. 2 BvE 14/83, 2 BvE 4/84 – juris.

⁴² *Jekewitz* (Fn. 3), S. 14.

⁴³ *Jekewitz* (Fn. 3), S. 331 ff.

⁴⁴ Vgl. auch *Jekewitz* (Fn. 3), S. 324 f. („Bereinigung des parlamentarischen Programms“).

⁴⁵ Eine rechtlich fragwürdige Regelung enthält die Geschäftsordnung des Hessischen Landtages. Nach § 116 Abs. 3 bleiben Beschlüsse, mit denen von der Landesregierung regelmäßige Berichte zu einem Thema gefordert werden, für die nächste Wahlperiode in Kraft. Wegen der Diskontinuität der Geschäftsordnung können Regelungen für die „nächste Wahlperiode“ nicht getroffen werden. Möglicherweise lässt sich die Regelung aber so verstehen, dass mit der zu Beginn der Wahlperiode beschlosse-

bringung des Beschlusses kann also festgestellt werden, ob im neuen Landtag der Wille zur politischen Bindung der Landesregierung noch besteht oder nicht. Würde die sachliche Diskontinuität eines solchen Landtagsbeschlusses verneint, hieße dies, dass ein entsprechender politischer Wille fingiert und damit dem neuen Landtag zugeschrieben würde, ohne dass dieser eine entsprechende politische Willensäußerung getroffen hätte oder auch nur hätte treffen wollen.

Unterstützt wird diese Überlegung durch die verfassungsrechtlichen Regelungen zur Wahl der Landesregierung. Nach Art. 85 Abs. 1 LV endet die Amtszeit des Ministerpräsidenten mit dem Zusammentritt eines neuen Landtages. Gleichzeitig endete das Amt der Minister. Die Amtszeit der Mitglieder der Landesregierung ist also von Verfassungs wegen an die Legislaturperiode des Landtages gebunden. Der Ministerpräsident wird gemäß Art. 83 LV durch den neu gewählten Landtag gewählt. Der neu gewählte Ministerpräsident ernennt gemäß Art. 84 LV die Minister. Die Landesregierung erhält somit durch den neu gewählten Landtag jeweils eine neue demokratische Legitimation. Spiegelbildlich zur zeitlich begrenzten Legitimation des Landtages tritt also die neue Legitimation der Landesregierung durch den neu gewählten Landtag und damit auch die Verantwortlichkeit der Landesregierung gegenüber dem neuen Landtag. Hingegen besteht keine Verantwortlichkeit mehr gegenüber einem vorhergehenden Landtag, der die Mitglieder der Landesregierung nicht legitimiert hat.⁴⁶

Unbestritten ist im Übrigen, dass der Grundsatz der sachlichen Diskontinuität für alle parlamentarischen Anfragen gilt.⁴⁷ § 104 i.V.m. § 40 GOLT sieht dies ausdrücklich vor. Aus Art. 56 Abs. 2 LV folgt, dass mit solchen Anfragen die Rechtspflicht der Landesregierung verbunden ist, auf diese Fragen unverzüglich nach bestem Wissen und vollständig zu antworten. Aufgrund der Diskontinuität entfällt die Antwortpflicht jedoch mit Ablauf der Wahlperiode. Bis dahin nicht beantwortete Fragen müssen daher auch dann nicht beantwortet werden, wenn der Fragesteller wieder in den Landtag gewählt wird. Er hat dann die Möglichkeit, die Anfrage neu zu stellen. Wenn aber sogar für die eine rechtliche Handlungspflicht der Landesregierung auslösenden parlamentarischen Anfragen der Grundsatz

nen Geschäftsordnung zugleich alle Berichtersuchen erneuert werden. Dann stellt sich aber die Frage, ob ein solcher pauschaler Übernahmebeschluss hinreichend bestimmt ist.

⁴⁶ *Maiwald* (Fn. 26), S. 200.

⁴⁷ *Hömig/Stoltenberg* (Fn. 2), S. 693.

der Diskontinuität gilt, so muss dieser erst recht für parlamentarische Maßnahmen gelten, die nicht rechtsverbindlich sind, sondern lediglich politische Bindungswirkung entfalten.⁴⁸

Vor diesem rechtlichen Hintergrund vermag die teilweise einschränkende Auffassung von Jekewitz nicht zu überzeugen. Eine Differenzierung danach, ob ein Beschluss nach seiner Anlage auf ein Tätigwerden ohne Rücksicht auf die Zusammensetzung des Parlaments abzielt, ist weder geboten noch zulässig. Jekewitz spricht selbst davon, dass sich der Vergleich mit den Kontrollinstrumenten des Fragerechts aufdrängt. Auch hier wird jedoch zur Bejahung der Diskontinuität von Anfragen an die Landesregierung nicht danach unterschieden, welchen konkreten Inhalt diese Fragen haben, ob sie also beispielsweise der Information der Abgeordneten über bestimmte Tatsachen dienen oder aber der Kontrolle der Regierung. Warum dies dann aber bei den von Jekewitz im Besonderen erwähnten Berichtsbeschlüssen des Parlaments abweichend zu beurteilen wäre, ist nicht ersichtlich. Da sich die Aufgaben des Parlaments nicht auf die Kontrolle der Landesregierung beschränken, sondern die gesamte politische Willensbildung umfassen, und weil demzufolge die Legitimation des Parlamentes die gesamte politische Willensbildung einschließt, kann mit Beendigung dieser Legitimation nach Ablauf der Wahlperiode nicht für bestimmte Beschlussinhalte gleichwohl eine fortgesetzte Legitimation und damit eine politische Verbindlichkeit angenommen werden. Will der Landtag über die Legislaturperiode hinaus Berichte von der Landesregierung erhalten, kann er entsprechende Regelungen durch Parlamentsgesetz vorsehen.

Darüber hinaus ist die von Jekewitz vorgeschlagene Unterscheidung sehr vage und setzt eine in der politischen Praxis nicht mögliche objektive Erforschung der Motive bei der Beschlussfassung voraus, weswegen die Unterscheidung auch aus praktischen Gründen wenig sachgerecht erscheint.⁴⁹

Nach alledem kann festgehalten werden, dass schlichte Parlamentsbeschlüsse, die auf ein Tun oder Unterlassen der Landesregierung abzielen, die Landesregierung rechtlich nicht binden, soweit eine solche Bindung nicht durch einen Rechtssatz vorgeschrieben wird. Schlichte Parlamentsbeschlüsse sind jedoch rechtserheblich und entfalten eine politische Bindungswirkung. Sie unterliegen grundsätzlich der sachlichen Diskontinuität, so

⁴⁸ Vgl. *Maiwald* (Fn. 26), S. 200; *Hömig/Stoltenberg* (Fn. 2), S. 694.

⁴⁹ Vgl. *Linck* (Fn. 28), S. 122 f.

dass die Rechtserheblichkeit mit Ablauf der Wahlperiode entfällt. Aus rechtlicher Sicht entfällt damit auch die politische Bindungswirkung. Dem politischen Diskurs bleibt es unbenommen, andere Argumente vorzutragen, die eine politische Bindungswirkung bejahen.

4. Der TTIP-Beschluss des Landtages, LT-Drucks. 5/9184-B

Mit Beschluss vom 26. Juni 2014 hat der Landtag die Landesregierung aufgefordert, sich über den Bundesrat und auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass die Verhandlungen über das Transatlantische Freihandelsabkommen (TTIP) so gestaltet werden, dass Umwelt-, Verbraucher-, Daten- und Arbeitsschutzstandards der Europäischen Union nicht gefährdet werden.

a) Keine Rechtsverbindlichkeit in der 5. Wahlperiode

Eine Rechtsgrundlage dafür, dass dieser Beschluss für die Landesregierung rechtsverbindlich ist, ist nicht ersichtlich. Insbesondere stellt Ziff. VII. 3 der Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung über die Unterrichtung des Landtages nach Artikel 94 der Verfassung des Landes Brandenburg⁵⁰ ausdrücklich klar, dass Stellungnahmen des Landtages zu EU-Fragen keine rechtliche Bindung der Landesregierung herbeiführen. Mangels Rechtsverbindlichkeit in der 5. Wahlperiode stellt sich die Frage der Rechtsverbindlichkeit für die 6. Wahlperiode daher nicht.

In der Vereinbarung wird aber auch zum Ausdruck gebracht, dass die Landesregierung der Stellungnahme des Landtages bei ihrer Meinungsbildung besonderes Gewicht beizumessen hat. Dem Beschluss kommt daher Rechtserheblichkeit zu.

b) Keine Rechtserheblichkeit in der 6. Wahlperiode

Da schlichte Parlamentsbeschlüsse der sachlichen Diskontinuität unterliegen, entfällt die Rechtserheblichkeit des Beschlusses mit Beginn der 6. Wahlperiode. Aus rechtlicher Sicht entfällt damit auch die politische Bindungswirkung. Dies schließt aber nicht aus, dass aus politischer Sicht andere als rechtliche Argumente vorgebracht werden können, die eine Fortsetzung der politischen Bindungswirkung bejahen, beispielsweise weil die Koalition sich nicht verändert hat und keine neuen Tatsachen eingetreten sind, die eine andere poli-

⁵⁰ Fn 29.

tische Bewertung rechtfertigen würden, und weil die Landesregierung erklärt hat, dass sie sich an den Beschluss weiter gebunden fühlt.⁵¹

Die Bewertung, dass der TTIP-Beschluss der sachlichen Diskontinuität unterliegt, gilt im Übrigen auch unter Zugrundelegung der Rechtsauffassung von Jekewitz, wonach (nur) solche Beschlüsse nicht der Diskontinuität unterfallen, die unabhängig von der konkret-personellen Zusammensetzung des Parlaments sind. Denn der Beschluss macht konkrete politische Vorgaben, die einer abweichenden politischen Beurteilung ohne weiteres zugänglich sind.

c) Verpflichtung der Landesregierung aus Art. 94 LV

Aus Art. 94 LV ergibt sich die Verpflichtung der Landesregierung, den Landtag und seine Ausschüsse über die Mitwirkung des Landes im Bundesrat und die Zusammenarbeit mit der Europäischen Union frühzeitig und vollständig zu unterrichten, soweit es um Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung geht. Aufgrund der vielfältigen wirtschaftlichen und rechtlichen Auswirkungen, die ein Freihandelsabkommen mit den USA haben kann, und der breiten Debatten in der Öffentlichkeit und im Landtag und seinen Ausschüssen ergibt sich unzweifelhaft, dass die TTIP-Verhandlungen ein Gegenstand von grundsätzlicher Bedeutung sind. Daher besteht zu diesem Thema eine Unterrichtungspflicht der Landesregierung aus Art. 94 LV, soweit ihre Kenntnisse reichen.

5. Ergänzender Hinweis: Abweichende Rechtslage für Beschlüsse kommunaler Vertretungen

Da viele Mitglieder des Landtages zugleich Mandate in kommunalen Vertretungen innehaben, soll an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass sich die Rechtslage im kommunalen Bereich von der hier für den parlamentarischen Bereich dargestellten Rechtslage in doppelter Hinsicht unterscheidet. Zum einen ergibt sich aus § 54 Abs. 1 Nummer 2 der Kommunalverfassung, dass der Hauptverwaltungsbeamte an Beschlüsse der Gemeindevertretung, die ihn zu einem bestimmten Handeln auffordern, rechtlich gebunden ist. Diese Rechtsverbindlichkeit endet zum anderen nicht mit Ablauf der Wahlperiode der Gemeindevertretung. Denn bei der Gemeindevertretung handelt es sich nicht um ein Parlament,

⁵¹ Vgl. Plenarprot. 6/7, S. 350 f.

sondern um ein Verwaltungsorgan. Daher unterliegt die Gemeindevertretung nicht dem Grundsatz der Diskontinuität.⁵²

6. Zusammenfassung

Allgemein:

Aus der Verfassung des Landes Brandenburg ist abzuleiten, dass der Landtag Brandenburg der Diskontinuität unterliegt.

Der Diskontinuitätsgrundsatz gilt nicht für die Landesregierung.

Schlichte Beschlüsse des Landtages, mit denen die Landesregierung zu einem Tun oder Unterlassen aufgefordert wird, entfalten grundsätzlich keine Rechtsbindung.

Solche Beschlüsse fallen mit Ablauf der Wahlperiode der sachlichen Diskontinuität anheim.

Zum TTIP-Beschluss:

Der TTIP-Beschluss (LT-Drucks. 5/9184-B) entfaltet keine rechtliche Bindung gegenüber der Landesregierung.

Der TTIP-Beschluss unterliegt der sachlichen Diskontinuität.

Die Landesregierung ist aus Art. 94 LV verpflichtet, den Landtag und seine Ausschüsse über die TTIP-Verhandlungen frühzeitig und vollständig zu unterrichten, soweit ihre Kenntnisse reichen.

gez. Marc Lechleitner

⁵² Näher dazu *Lechleitner*, in: Muth (Hrsg.), Potsdamer Kommentar, § 27 BbgKVerf Rdnr. 57 ff.