

Gutachten
zur Rechtsgeltung von Beschlüssen des Abgeordnetenhauses mit
Berichtersuchen an den Senat und zur Geltung des Diskontinuitätsprinzips

I. Auftrag

Der Präsident des Abgeordnetenhauses hat den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst aufgrund einer entsprechenden Bitte der Fraktion Die Linke mit der Erstellung eines Gutachtens zu folgenden Fragen beauftragt:

1. Unterliegen Beschlüsse des Abgeordnetenhauses, die eine Berichtspflicht enthalten, dem Diskontinuitätsprinzip?
2. Lassen Beschlüsse des Abgeordnetenhauses, die eine Berichtspflicht explizit über die Dauer der Legislaturperiode normieren, die Berichtspflicht entfallen, sobald ein neues Abgeordnetenhaus zusammentritt?
3. Soweit die Berichtspflicht nicht entfällt, wie kann bei Bedarf die Berichtspflicht beendet werden? Ist dazu ein förmlicher Parlamentsbeschluss nötig?
4. Soweit die Berichtspflicht entfällt, wie kann eine kontinuierliche Berichtspflicht sichergestellt werden, insbesondere im Hinblick darauf, dass keine Berichtslücken entstehen?

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes 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. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Abgeordnetenhauses, eines seiner Organe oder der Abgeordnetenhausverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Leitung der Abteilung Wissenschaftlicher Dienst.

II. Gutachten

A. Zu den Fragen 1-3

Nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 des Grundgesetzes und Art. 66 Abs. 1 der Verfassung von Berlin) ist die Exekutive nur an Gesetze gebunden. Schlichte Parlamentsbeschlüsse haben grundsätzlich keine rechtliche Bindungswirkung gegenüber der Exekutive.¹ Es handelt sich um politische Aussagen, die von den Adressaten politisch zu werten sind.² Dies gilt auch für Beschlüsse mit einem Berichtersuchen an die Regierung.³

Denn eine Bindungswirkung von Parlamentsbeschlüssen gibt es nur dann, wenn dies in der Verfassung ausdrücklich vorgesehen ist.⁴ So können das Abgeordnetenhaus und seine Ausschüsse nach Art. 49 Abs. 1 der Verfassung von Berlin durch einen rechtlich verbindlichen Beschluss die Anwesenheit der Senatsmitglieder fordern. Die Verfassung von Berlin kennt demgegenüber kein Recht des Abgeordnetenhauses, den Senat durch

¹ Abgeordnetenhaus von Berlin, Wissenschaftlicher Parlamentsdienst, Gutachten zur Bindung des Senats an Beschlüsse des Abgeordnetenhauses und zum Grundsatz der Diskontinuität vom 9. März 2000, S. 2 und Gutachten zu einigen Rechtsfragen im Zusammenhang mit dem Umgang des Abgeordnetenhauses und seiner Ausschüsse mit Berichten des Senats vom 25. April 2013, S. 14; Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst, Zur Reichweite des Diskontinuitätsgrundsatzes, Gutachten vom 31. März 2015, S. 11; Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Bindungswirkung von Petitionsüberweisungen an die Bundesregierung, Sachstand vom 17. Mai 2014, WD3 – 3000 – 102/14; Lemmer, in: Pfennig/Neumann (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 3. Aufl. 2000, Art. 43 Rn. 2; Klein, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III. Demokratie – Bundesorgane, 3. Aufl. 2005, § 50 Rn. 14; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 48f.; Luch, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht. Handbuch, 2016, § 10 Rn. 21; Groh, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz. Kommentar, Band 1, 7. Aufl. 2021, Art. 42 Rn. 35; Linke, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Lfg. 1/18, Art. 42 Rn. 93; Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Urteil vom 22. November 2005 – 217/04 –, juris, Rn. 48; Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 02. Februar 2011 – 20/09 –, juris; Bayer. Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 30. 9. 1959, VerwRspr 1960, 385, 391; BVerwG, Urteil vom 20. 1. 1961, NJW 1961, 1785, 1786.

² Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 49.

³ Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz/Klein, Grundgesetz, 95. EL Juli 2021, Art. 43 Rn. 116; Lorz/Richterich, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht. Handbuch, 2016, § 35 Rn. 90; Hölscheidt, Information der Parlamente durch die Regierungen, DÖV 1993, 593, 599; Linck, Berichte der Regierung an das Parlament, DÖV 1979, 116, 122.

⁴ Klein, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III. Demokratie – Bundesorgane, 3. Aufl. 2005, § 50 Rn. 13; Luch, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht. Handbuch, 2016, § 10 Rn. 21.

einen schlichten Parlamentsbeschluss rechtsverbindlich zur Vorlage eines Berichts zu verpflichten.

Trotz der fehlenden Bindungswirkung solcher Beschlüsse erstatten die Regierungen von Bund und Ländern regelmäßig die angeforderten Berichte. Denn es entspricht nicht nur der deutschen Parlamentstradition, dass Regierungen mit einfachen Beschlüssen zu einem bestimmten Handeln aufgefordert werden,⁵ aufgrund der politischen Wirkung dieser Beschlüsse liegt es auch im eigenen Interesse der Regierungen, den Beschlüssen nachzukommen.⁶

Angesichts des politischen Charakters eines solchen Parlamentsbeschlusses und des Fehlens einer Rechtsverbindlichkeit gegenüber dem Senat kommt es auf die Frage, ob der Grundsatz der parlamentarischen Diskontinuität ihre Wirkung beeinflusst, rechtlich nicht an.⁷

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus § 116 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags. Dort heißt es zwar:

„Beschlüsse, mit denen von der Landesregierung regelmäßige Berichte zu einem Thema gefordert werden, bleiben für die nächste Wahlperiode in Kraft.“

Dies bedeutet aber nicht, dass der Grundsatz der Diskontinuität für solche Beschlüsse grundsätzlich gilt und durch die Geschäftsordnung aufgehoben werden soll, sondern vielmehr, dass die Berichtersuchen dieser Beschlüsse, die „in Kraft bleiben“, über die Legislatur hinaus politisch aufrechterhalten bleiben sollen. Rechtlich kann diese Regelung gegenüber der Regierung keine Wirkung entfalten, da die entsprechenden Beschlüsse schon keine rechtliche Bindungswirkung gegenüber der Regierung hatten und eine solche mangels Gesetzeskraft auch nicht durch die Geschäftsordnung geschaffen werden kann.

Es wird teilweise vertreten, der Grundsatz der Diskontinuität müsse aus Praktikabilitätsgründen auch für rechtlich nicht bindende Berichtersuchen gelten.⁸ Nach einer anderen Auffassung folge die Geltung des Diskontinuitätsgrundsatzes daraus, dass

⁵ Korbmacher, in: Driehaus (Hrsg.). Verfassung von Berlin, 4. Aufl. 2020, Art. 50 Rn. 3.

⁶ Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst, Zur Reichweite des Diskontinuitätsgrundsatzes, Gutachten vom 31. März 2015, S. 14.

⁷ Abgeordnetenhaus von Berlin, Wissenschaftlicher Parlamentsdienst, Gutachten zur Bindung des Senats an Beschlüsse des Abgeordnetenhauses und zum Grundsatz der Diskontinuität vom 9. März 2000, S. 3.

⁸ Linck, Berichte der Regierung an das Parlament, DÖV 1979, 116, 122.

auch parlamentarische Anfragen an die Regierung mit dem Ende der Legislatur wegfielen.⁹ Dies vermag allerdings nicht zu überzeugen, da die Regierung rechtlich verpflichtet ist, Anfragen zu beantworten¹⁰, während eine Bindungswirkung bei schlichten Parlamentsbeschlüssen mit Berichtersuchen ja gerade nicht besteht. Nach einer weiteren Auffassung seien schlichte Parlamentsbeschlüsse zwar nicht rechtsverbindlich, aber „rechtserheblich“; diese Rechtserheblichkeit entfalle mit Ablauf der Wahlperiode aufgrund des Grundsatzes der Diskontinuität.¹¹

Gegen die Erstreckung des Diskontinuitätsgrundsatzes auf Beschlüsse mit Berichtersuchen spricht vor allen Dingen die Überlegung, dass sich die Frage einer Diskontinuität nur auf nicht abgeschlossene Parlamentsangelegenheiten bezieht.

So besagt der Grundsatz der sachlichen Diskontinuität beim Deutschen Bundestag, dass bei der Beendigung einer Wahlperiode „alle beim Bundestag eingebrachten und noch nicht abschließend beratenen Vorlagen, Anträge, Anfragen usw. erledigt sind und vom nächsten Bundestag nur nach erneuter formgerechter Einbringung behandelt werden können.“¹² Dies bedeutet, dass „alle verfahrensmäßigen Anstöße für erledigt erachtet und entsprechend behandelt werden, die auf ein Tätigwerden des Bundestages, die Ausübung irgendeiner Befugnis durch ihn gerichtet sind“; entscheidend ist, dass sich das Parlament noch nicht abschließend mit der Sache beschäftigt hat.¹³

In der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin¹⁴ ist der Grundsatz der Diskontinuität in § 92 festgeschrieben. Er lautet:

Unerledigte Verhandlungsgegenstände

Alle Vorlagen, Anträge und Anfragen gelten mit Ablauf der Wahlperiode oder im Falle der Auflösung des Abgeordnetenhauses als erledigt.

Ein Beschluss des Abgeordnetenhauses ist aber kein unerledigter Verhandlungsgegenstand. Durch ihn wird ein parlamentarischer Vorgang, nämlich der ihm zugrunde liegende Antrag, vielmehr abgeschlossen. Auch wenn der Beschluss sich

⁹ So Hömig/Stoltenberg, Probleme der sachlichen Diskontinuität, DÖV 1973, 689, 694.

¹⁰ In Berlin durch Art. 45 Abs. 1 Sätze 4 bis 5 der Verfassung.

¹¹ Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst, Zur Reichweite des Diskontinuitätsgrundsatzes, Gutachten vom 31. März 2015, S. 15ff.

¹² Jekewitz, Der Grundsatz der Diskontinuität der Parlamentsarbeit im Staatsrecht der Neuzeit und seine Bedeutung unter der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes, 1977, S. 270.

¹³ Jekewitz, ebenda, S. 272.

¹⁴ Vom 4. November 2021.

auf ein künftiges Handeln der Regierung bezieht, wird er dadurch nicht zu einem unerledigten Vorgang, da das Parlament insoweit nicht mehr tätig werden muss.¹⁵

Wenn schlichte Parlamentsbeschlüsse mit einem Berichtersuchen rechtlich nicht bindend sind, so stellt sich mit dem Wechsel der Legislaturperiode nicht die Frage, ob solche Beschlüsse dem Grundsatz der Diskontinuität anheimfallen, sondern, ob die politische Bitte um einen Bericht weiter aufrechterhalten werden soll. Dies ist keine rechtliche Frage, sondern eine politische. Zur Klärung dieser Frage können die Formulierung der Bitte oder deren Umstände herangezogen werden. Wird der Beschluss bspw. kurz vor Ende der Legislaturperiode gefasst, so kann davon ausgegangen werden, dass die Bitte auch für die nächste Legislaturperiode aufrechterhalten werden soll. Für Beschlüsse des Abgeordnetenhauses, die eine Berichtsbitte explizit auch für die Zeit nach der Legislaturperiode formulieren, gilt dies erst recht.

B. Zu Frage 4

Wie unter A. ausgeführt wurde, entfalten schlichte Beschlüsse des Abgeordnetenhauses keine rechtliche Bindungswirkung gegenüber dem Senat sondern eine politische Wirkung.

Möchte das Abgeordnetenhaus den Senat rechtlich zur Vorlage eines Berichts verpflichten, so muss es dafür die Form des Gesetzes wählen.¹⁶ Eine spezielle Ermächtigung hierfür in der Verfassung ist nicht erforderlich.¹⁷ Durch ein solches Gesetz kann auch eine kontinuierliche Berichtspflicht über den Wechsel der Legislaturperiode hinaus sichergestellt werden. Eine gesetzliche Berichtspflicht findet sich bspw. in § 8 Abs. 2 des Berliner Klimaschutz- und Energiewendegesetzes¹⁸, in § 20 Abs. 1 des Landesgleichberechtigungsgesetzes¹⁹ und in § 21 Abs. 2 des Partizipationsgesetzes²⁰.

¹⁵ Abgeordnetenhaus von Berlin, Wissenschaftlicher Parlamentsdienst, Gutachten zur Bindung des Senats an Beschlüsse des Abgeordnetenhauses und zum Grundsatz der Diskontinuität vom 9. März 2000, S. 4.

¹⁶ Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst, Zur Reichweite des Diskontinuitätsgrundsatzes, Gutachten vom 31. März 2015, S. 13.

¹⁷ Magiera, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, S. 1432.

¹⁸ Vom 22. März 2016, GVBl. 2016, 122, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27.08.2021 (GVBl. S. 989).

¹⁹ Gesetz über die Gleichberechtigung von Menschen mit und ohne Behinderungen (Landesgleichberechtigungsgesetz - LGBG) vom 27. September 2021, GVBl. 2021, 1167.

²⁰ Gesetz zur Förderung der Partizipation in der Migrationsgesellschaft des Landes Berlin (Partizipationsgesetz - PartMigG) vom 5. Juli 2021, GVBl. 2021, 842.

III. Ergebnis

Schlichte Beschlüsse des Abgeordnetenhauses, mit denen der Senat um einen Bericht ersucht wird, haben grundsätzlich keine rechtliche Bindungswirkung sondern eine politische Wirkung. Mit dem Wechsel der Legislaturperiode stellt sich daher nicht die Frage, ob solche Beschlüsse dem Grundsatz der Diskontinuität anheimfallen, sondern, ob die politische Bitte um einen Bericht weiter aufrechterhalten werden soll. Zur Klärung dieser Frage können die Formulierung der Bitte oder deren Umstände herangezogen werden. Wird der Beschluss kurz vor Ende der Legislaturperiode gefasst, so kann davon ausgegangen werden, dass die Bitte auch für die nächste Legislaturperiode aufrechterhalten werden soll. Für Beschlüsse des Abgeordnetenhauses, die eine Berichtsbitte explizit auch für die Zeit nach der Legislaturperiode formulieren, gilt dies erst recht.

Möchte das Abgeordnetenhaus den Senat rechtlich zur Vorlage eines Berichts verpflichten, so muss es dafür die Form des Gesetzes wählen.

Durch ein solches Gesetz kann auch eine kontinuierliche Berichtspflicht über den Wechsel der Legislaturperiode hinaus sichergestellt werden.

* * *