

Geschäftsnummer:

GR 7/00



STAATSGERICHTSHOF

für das Land Baden-Württemberg

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In dem Organstreitverfahren nach Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg auf Antrag von 14 Abgeordneten der Fraktion Die Republikaner im 12. Landtag von Baden-Württemberg

- | | |
|------------|-----------------|
| 1. D., MdL | 8. K., MdL |
| 2. D., MdL | 9. K., MdL |
| 3. E., MdL | 10. R., MdL |
| 4. H., MdL | 11. Dr. S., MdL |
| 5. H., MdL | 12. S., MdL |
| 6. H., MdL | 13. T., MdL |
| 7. K., MdL | 14. W., MdL |

Verfahrensbevollmächtigter: Rechtsanwalt W.

g e g e n

die Landesregierung von Baden-Württemberg, vertreten durch Ministerpräsident

Verfahrensbevollmächtigter: Rechtsanwalt Prof. Dr. D.,

auf Feststellung, daß das Unterlassen der Landesregierung, sich eine Geschäftsordnung zu geben und diese zu veröffentlichen, gegen Artikel 49 Absatz 1 Satz 2 und 3 der Landesverfassung verstößt

hat der Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 17. Mai 2001 unter Mitwirkung

des Präsidenten

Lothar Freund

des Vizepräsidenten

Hans Georgii

und der Richterinnen und Richter Eberhard Stilz

Prof. Dr. jur. Dr. h. c. Thomas Oppermann

Dr. jur. Rudolf Schieler

Prof. Dr. jur. M.C.J. Peter Mailänder

Ute Prechtl

Prof. Dr. Eberhard Jüngel D.D.

Sybille Stamm

für **Recht** erkannt:

Die Anträge werden verworfen.

Tatbestand

Die Antragsteller - Mitglieder der Fraktion Die Republikaner im 12. Landtag von Baden-Württemberg - begehren die Feststellung, dass die Landesregierung Bestimmungen der Landesverfassung verletzt, indem sie es unterlassen hat und unterlässt, sich eine Geschäftsordnung zu geben.

1. Seit Bestehen des Landes Baden-Württemberg hat keine Landesregierung sich eine Geschäftsordnung gegeben. Ob hierdurch die Landesverfassung verletzt werde, war bereits Gegenstand der Beratungen des 11. Landtags (vgl. Antrag der Fraktion der FDP/DVP vom 24.1.1995, LT-Drucks. 11/5313; Gesetzentwurf der Fraktion Die Republikaner vom 13.04.1995, LT-Drucks. 11/5821, abgelehnt nach zwei Lesungen des Landtags am 23.05.1995 und am 19.07.1995, LT-Prot. 11/5524 ff. und 11/5935 ff.). Der 12. Landtag wurde mit der Frage erstmals im September 1996 befasst (Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 26.08.1996, LT-Drucks. 12/326).

Im März 2000 stellte die Fraktion Die Republikaner den Antrag, der Landtag wolle beschließen, die Landesregierung um Beantwortung einzelner diesbezüglicher Fragen zu ersuchen und sie aufzufordern, sich unverzüglich eine Geschäftsordnung zu geben. Für die Landesregierung beantwortete das Staatsministerium die Fragen am 31.03.2000; es legte dar, dass die Landesregierung sich bislang keine förmliche Geschäftsordnung gegeben habe und sich auch künftig keine solche geben wolle, da hierfür kein Bedarf bestehe und die bisherige Praxis flexibler sei. Die Landtagsdrucksache mit Antrag und Antwort wurde am 11.04.2000 ausgegeben (LT-Drucks. 12/4957). Der Landtag debattierte über den Antrag und lehnte ihn am 13.04.2000 ab (LT-Prot. 12/6859 ff.).

In der 90. Sitzung des Landtags am 29.06.2000 stellte der Antragsteller Nr. 2 erneut diesbezügliche Fragen an die Landesregierung, die der Minister im Staatsministerium Dr. P. im bisherigen Sinne beantwortete (LT-Prot. 12/7152 f.).

2. a) Am 16.10.2000 haben die Antragsteller beim Staatsgerichtshof beantragt

festzustellen, dass die Landesregierung gegen Art. 49 Abs. 1 Sätze 2 und 3 der Landesverfassung verstößt, indem sie es unterlassen hat und unterlässt, sich eine Geschäftsordnung zu geben und diese zu veröffentlichen, und dass sie dadurch die Rechte der Antragsteller und des Landtags aus Art. 27 Abs. 2 und 3 der Landesverfassung verletzt.

Nach Art. 49 Abs. 1 LVerf müsse die Landesregierung sich eine Geschäftsordnung geben und diese veröffentlichen. Dieses Gebot sei zwingend; seine Erfüllung stehe nicht im Belieben der Antragsgegnerin. Davon sei schon der Verfassungsgeber ausgegangen; es entspreche auch der einhelligen Kommentarliteratur. Für die Annahme einer Rechtspflicht spreche auch Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LVerf, wonach die durch die Geschäftsordnung der Regierung begründeten Rechte Gegenstand eines Organstreitverfahrens vor dem Staatsgerichtshof sein könnten. Während die Bundesregierung und alle anderen Landesregierungen sich Geschäftsordnungen gegeben hätten, weigere sich allein die Antragsgegnerin, ihrer Verfassungspflicht nachzukommen. Dadurch würden zugleich die Rechte des Landtags und der Antragsteller als dessen Mitglieder verletzt. Dem Landtag und seinen Abgeordneten obliege die Kontrolle der Regierung als ihre Pflicht und zugleich ihr Recht. Dieses Recht werde durch das Unterlassen der Antragsgegnerin in mehrfacher Hinsicht verkürzt. Die Pflicht der Landesregierung, sich eine Geschäftsordnung zu geben und diese zu veröffentlichen, habe zum Zweck, die interne Regierungstätigkeit transparenter und damit leichter kontrollierbar zu machen. Zum einen lege sich die Regierung

mit Erlass einer Geschäftsordnung - und sei es lediglich in Verfahrensfragen - fest und binde sich selbst, wodurch ihre Regierungstätigkeit berechenbarer werde. Zum anderen gebe sie sich auch inhaltlich Kriterien und Maßstäbe vor, an der ihre Regierungstätigkeit gemessen werden könne. Insofern diene Art. 49 Abs. 1 LVerf zugleich den Kontrollrechten des Parlaments, insbesondere der parlamentarischen Opposition. Gerade die Pflicht, die erlassene Geschäftsordnung zu veröffentlichen, begründe ein Recht auch und gerade des Landtags, sich über die Kriterien der internen Regierungstätigkeit zu informieren. Im übrigen sei die Befolgung des Art. 49 Abs. 1 LVerf durch die Antragsgegnerin selbst Gegenstand der parlamentarischen Kontrolle.

b) Die Antragsgegnerin hält die Anträge für unzulässig. Den Antragstellern fehle die Antragsbefugnis. Ihre eigenen Rechte als Abgeordnete, die auf Mitwirkung an der Tätigkeit des Landtags gerichtet seien, seien nicht betroffen. Aber auch die Rechtsstellung des Landtags werde nicht berührt. Art. 49 Abs. 1 LVerf begründe keine Rechte des Landtags. Die Geschäftsordnung der Landesregierung sei vielmehr bloßes Innenrecht, das Rechtswirkungen nur gegenüber den Mitgliedern der Landesregierung sowie allenfalls mittelbar gegenüber denjenigen Personen entfalte, die - etwa als Beamte - an Kabinettsitzungen teilnähmen. Auch das in Art. 27 Abs. 2 LVerf normierte Kontrollrecht des Landtags gegenüber der Regierung werde nicht verkürzt. Zur wirksamen Wahrnehmung seiner Kontrollaufgabe räumten die Landesverfassung und die Geschäftsordnung des Landtags diesem zahlreiche Einzelrechte ein, die auch ohne Erlass einer Geschäftsordnung der Landesregierung gleich wirksam wahrgenommen werden könnten. Eine Geschäftsordnung der Landesregierung biete auch keinen tauglichen Maßstab zur Beurteilung der Regierungstätigkeit, zumal die Landesregierung an ihre eigene Geschäftsordnung rechtlich nicht gebunden sei. Das Vorhandensein einer Geschäftsordnung erhöhe auch nicht die Transparenz der Regierungstätigkeit; vielmehr enthielten zahlreiche Geschäftsordnungen umgekehrt gerade Vorschriften zur Wahrung der Vertraulichkeit. Schließlich begründe auch die Pflicht zur Veröffentlichung einer Geschäftsordnung kein subjektives Recht des Landtags oder der Antragsteller.

Die Antragsgegnerin hält die Anträge auch deshalb für unzulässig, weil sie verspätet gestellt worden seien. Ein Antrag beim Staatsgerichtshof müsse binnen sechs Monaten gestellt werden, nachdem die beanstandete Unterlassung dem Antragsteller bekannt geworden sei, spätestens jedoch fünf Jahre nach der Unterlassung. Die behauptete Pflicht der Landesregierung zum Erlass einer Geschäftsordnung bestehe seit Inkrafttreten der Landesverfassung, also seit dem 19.11.1953 und damit länger als fünf Jahre. Sie entstehe auch nicht in jeder Legislaturperiode neu, da die Landesregierung ein kontinuierliches Staatsorgan sei. Ungeachtet dessen hätten die Antragsteller jedenfalls die Sechsmonatsfrist versäumt. Die Antragsgegnerin habe sich am 31.03.2000 ausdrücklich geweigert, dem Begehren der Antragsteller nachzukommen und sich eine Geschäftsordnung zu geben. Hiervon hätten die Antragsteller spätestens am 12.04.2000 positive Kenntnis erlangt. Sie hätten ihren Antrag beim Staatsgerichtshof aber erst am 16.10.2000 eingereicht.

Vorsorglich legt die Antragsgegnerin dar, dass sie die Anträge auch für unbegründet hält. Art. 49 LVerf enthalte lediglich einen Auftrag, aber keine Rechtspflicht zum Erlass einer Geschäftsordnung. Die Ordnung ihres Verfahrens stehe in der Autonomie der Regierung. Diese Geschäftsordnungsautonomie umfasse nicht nur das „Wie„ - den Inhalt einer Geschäftsordnung -, sondern auch das „Ob überhaupt,,.

c) Die Antragsteller erwidern, ihnen könne die Antragsbefugnis nicht bestritten werden. Der Verfassungspflicht der Antragsgegnerin aus Art. 49 Abs. 1 LVerf müsse ein Recht eines anderen Verfassungsorgans korrespondieren, das über die Einhaltung der Pflicht wache; andernfalls bliebe jede Pflichtverletzung sanktionslos. Dieses andere Verfassungsorgan könne nur der Landtag sein. Das ergebe sich schon aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung. Es werde durch das Recht des Landtags bestätigt, eine Geschäftsordnung der Landesregierung vom Staatsgerichtshof auf ihre Vereinbarkeit mit der Landesverfassung hin überprüfen zu lassen. Durch die Weigerung der Antragsgegnerin, ihre Geschäftsordnung - denn eine solche habe sie jedenfalls - schriftlich zu fixieren und zu veröffentlichen,

entziehe sie sich dieser Überprüfbarkeit und verkürze das diesbezügliche Antragsrecht des Landtags.

Der Antrag sei auch rechtzeitig gestellt. Die Sechsmonatsfrist gelte nur für ein einmaliges Unterlassen, während auf das vorliegende dauernde Unterlassen die Fünfjahresfrist Anwendung finde. Die Fünfjahresfrist aber könne noch nicht 1953 zu laufen begonnen haben, schon weil es die Antragsteller damals noch nicht gegeben habe. Vor allem aber werde die Landesregierung in jeder Legislaturperiode neu gewählt, weshalb die Antragsgegnerin erst seit 1996 bestehe. Das habe mit dem Grundsatz der Diskontinuität nichts zu tun. Im übrigen werde die Streitfrage immer wieder neu aufgeworfen, und es bestehe ein dringendes Bedürfnis an einer gerichtlichen Klärung.

3. Der Staatsgerichtshof hat über die Anträge am 17.05.2001 mündlich verhandelt.

Entscheidungsgründe

Die Anträge sind unzulässig; denn sie wurden zu spät gestellt. Ein Antrag im Organstreitverfahren nach Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LVerf muss gemäß § 45 Abs. 3 StGHG binnen sechs Monaten gestellt werden, nachdem die beanstandete Handlung oder Unterlassung dem Antragsteller bekannt geworden ist, spätestens jedoch fünf Jahre nach ihrer Durchführung oder Unterlassung. Es kann offen bleiben, ob sogar die Fünfjahresfrist abgelaufen ist, wie die Antragsgegnerin meint. Die Antragsteller haben jedenfalls die Sechsmonatsfrist versäumt.

Die Fristbestimmung des § 45 Abs. 3 StGHG ist nach dem ausdrücklichen Wortlaut des Gesetzes auch auf Unterlassungen anwendbar. Das gilt nicht nur dann, wenn das von der Antragsgegnerin verlangte Handeln zu einem bestimmten Zeitpunkt zu erfüllen war, sondern - entgegen der Ansicht der Antragsteller - grundsätzlich auch dann, wenn die Antragstellerin der behaupteten Verpflichtung zum Handeln über eine längere Zeit hinweg nicht nachkam (fortdauerndes Unterlassen). Mit der Ausschlussfrist sollen im Organstreitverfahren angreifbare Rechtsverletzungen nach einer bestimmten Zeit im Interesse der Rechtssicherheit außer Streit gestellt werden. Dies rechtfertigt eine Befristung für die Einleitung eines Organstreits auch dann, wenn Angriffsziel ein Unterlassen des Antragsgegners ist, das über eine gewisse Zeit fortbesteht. Dies hat das Bundesverfassungsgericht für das bundesverfassungsrechtliche Organstreitverfahren entschieden (BVerfGE 92, 80 <89> m.w.N.). Der Staatsgerichtshof schließt sich dieser Rechtsprechung für den landesverfassungsrechtlichen Organstreit an. Die beiden einschlägigen Vorschriften - § 64 Abs. 3 BVerfGG einerseits, § 45 Abs. 3 StGHG andererseits - verfolgen dasselbe Ziel und stimmen auch im Wortlaut überein, sieht man von der zusätzlichen Fünfjahresfrist des Landesrechts ab, welche das Bundesrecht nicht kennt.

Die Sechsmonatsfrist des § 45 Abs. 3 StGHG beginnt, sobald die beanstandete Handlung oder Unterlassung dem Antragsteller bekannt geworden ist. Wann diese Frist bei fortdauerndem Unterlassen beginnt, lässt sich nicht generell und für alle Fallgestaltungen einheitlich festlegen. Sie wird spätestens aber dadurch in Lauf gesetzt, dass sich der Antragsgegner erkennbar eindeutig weigert, in der Weise tätig zu werden, die der Antragsteller zur Wahrung der Rechte aus seinem verfassungsrechtlichen Status für erforderlich hält. In einer derartigen Weigerung liegt damit zugleich ein Geschehen, das - im Sinne der Fristvorschrift - als Bekanntgabe des Unterlassens zu werten ist und an das deshalb - trotz fortdauernden Unterlassens - für den Fristbeginn anzuknüpfen ist (ebenso BVerfGE 92, 80 <89> m.w.N.).

Die Sechsmonatsfrist ist hier versäumt worden. Die Antragsgegnerin hat sich spätestens in ihrer Stellungnahme vom 31.03.2000 zu dem Antrag der Fraktion Die Republikaner des 12. Landtags vom 09.03.2000 erkennbar eindeutig geweigert, sich eine Geschäftsordnung zu geben. Diese Stellungnahme wurde als Bestandteil der Landtags-Drucksache 12/4957 am 11.04.2000 ausgegeben und gelangte damit spätestens am 13.04.2000, dem Tag der Landtagsdebatte, zur Kenntnis der Antragsteller. Die Sechsmonatsfrist lief daher mit dem 13.10.2000, einem Freitag, ab. Erst am Montag, dem 16.10.2000, wurde die Antragschrift im vorliegenden Organstreitverfahren verfasst und dem Staatsgerichtshof übermittelt. Das war zu spät. Daran ändert auch nichts der Umstand, dass einer der Antragsteller in einer Fragestunde im Landtag am 29.06.2000 die Haltung der Landesregierung erneut erfragt hat und der Minister im Staatsministerium daraufhin die Weigerung der Landesregierung bekräftigt hat. Durch derartige wiederholende Bekundungen wird die Sechsmonatsfrist nicht jeweils erneut in Lauf gesetzt.

Prof. Dr. jur. Dr. h. c. Oppermann

Dr. jur. Schieler

Prof. Dr. jur. Mailänder

Prechtl

Prof. Dr. Jüngel D.D.

Stamm