



Prof. Dr. Jelena von Achenbach | Licher Str. 64 | 35394 Gießen

Hessischer Landtag

Enquetekommission „Verfassungskonvent zur  
Änderung der Verfassung des Landes Hessen“

**Jun.-Prof. Dr. Jelena von Achenbach, LL.M.  
(NYU)**

Jun.-Professur für Öffentliches Recht

Licher Str. 64

D-35394 Gießen | Germany

Tel.: +49 641 99 21430

Fax: +49 641 99 21439

E-Mail: jelena.v.achenbach@recht.uni-  
giessen.de

Gießen, 2. Februar 2017

## **Stellungnahme für die öffentliche Anhörung durch die Enquetekommission**

**„Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“ vom 15. – 17.**

**Februar 2017**

Zur Vorbereitung der Anhörung behandelt diese Stellungnahme die Themenbereiche Subsidiaritätsprinzip (I.) und parlamentarische Informationsrechte (II.; parlamentarisches Untersuchungsrecht (II.1.); Interpellationsrecht (II.2.)).

### **I. Subsidiaritätsprinzip**

**Stellungnahme zu:**

*Vorschlag zu Art. 65 (CDU-Fraktion, FDP-Fraktion), Nr. 146 der  
Änderungsvorschläge der Mitglieder der Enquetekommission und der Teilnehmer  
des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft (Stand: 17.01.2017)*

Die Fraktionen der CDU und der FDP haben jeweils – ohne Textvorschlag – vorgeschlagen, in die Verfassung ein Prinzip der Subsidiarität einzuführen. In der Sitzung am 14. Oktober

2016 hat der Abg. Dr. h.c. Hahn folgende Formulierung vorgeschlagen: „Hessen ist eine demokratische und parlamentarische Republik, ein sozialer Rechtsstaat und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet.“

Der Vorschlag, ein Verfassungsprinzip der Subsidiarität einzuführen, war Gegenstand einer ausführlichen Debatte zwischen den Vertretern der Fraktionen, den Sachverständigen und den Mitgliedern des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft. Bereits in dieser Diskussion wurde deutlich, dass mit dem Subsidiaritätsprinzip unterschiedliche Vorstellungen verbunden sind. Sein Ursprung in der christlichen Sozialethik, auf den in der Debatte verwiesen wurde, ist nur noch entfernter Referenzpunkt. Generell lassen sich im verfassungsrechtlichen Kontext zwei Dimensionen unterscheiden: Subsidiarität hat zum einen Bedeutung als organisationsrechtliches Prinzip der Kompetenzordnung zwischen verschiedenen hoheitlichen Ebenen. Zum anderen kann sie als Prinzip der Zuständigkeitszuweisung zwischen Staat und Individuum bzw. Zivilgesellschaft im Bereich der sozialen Sicherheit und Wohlfahrt verstanden werden. Als Prinzip im Bereich des Sozialen steht der Subsidiaritätsgedanke auf einer abstrakten Ebene für den Vorrang individueller und privater Verantwortlichkeit gegenüber staatlicher Wohlfahrt und Gewährleistung sozialer Sicherheit.

Die in der Debatte am 14. Oktober sichtbare Vielfalt der normativen Konzepte, die mit dem Begriff der Subsidiarität verbunden werden, spricht in jedem Fall dafür, zuallererst die politische Zielrichtung und Bedeutung des vorgeschlagenen Verfassungsprinzips der Subsidiarität zu klären und verfassungspolitisch auf dieser Ebene zu diskutieren. Deutlich wurde lediglich, dass es aus der Sicht von CDU- und FDP-Fraktionen um ein Subsidiaritätsprinzip auf dem Gebiet des Sozialen geht. Dabei wurde aber nicht geklärt, welche politischen Grundsätze und Werte mit dem vorgeschlagenen Verfassungsprinzip im einzelnen verbunden sein sollen.

Generell wird eine Vielzahl von Bedeutungen des Subsidiaritätsprinzips für den Bereich des Sozialen diskutiert. Dafür steht nicht zuletzt die politische Neudeutung des Begriffs, für die der Diskurs um die sog. „Neue Subsidiarität“ steht. Dieser Diskurs entwickelte sich in bewusster Abgrenzung vom (neo-)korporatistischen, auf die Wohlfahrtsverbände setzenden Subsidiaritätsverständnis der 1960er Jahre, das den sog. Subsidiaritätsstreit prägte. Unter dem Schlagwort „Neue Subsidiarität“ sollten in den 1970er und 80er Jahren nicht-korporatistische Handlungsformen zum primären Ansatz der Sozialpolitik gemacht werden (Stichwort „Selbsthilfe“; s. etwa Heinze, Neue Subsidiarität: Leitidee für eine künftige Sozialpolitik?, 1986). Bereits dies zeigt, dass der sozialpolitische Begriff der

Subsidiarität von einem anhaltenden Bedeutungspluralismus geprägt ist und nicht mit einem feststehenden normativen Konzept der Sozialpolitik verbunden ist.

Hier soll schon wegen der Unklarheit der sozial- und gesellschaftspolitischen Bedeutung des Subsidiaritätsgedankens nicht dazu Stellung genommen werden, ob ein verfassungsrechtliches Subsidiaritätsprinzip für den Bereich des Sozialen positiv oder negativ zu bewerten ist. Vielmehr wird die Frage behandelt, ob die Einführung eines Subsidiaritätsprinzips für den Bereich des Sozialen leisten kann, was die verfassungsrechtliche Funktion von Staatszielbestimmungen ist. Staatszielbestimmungen sollen vor allem den Gesetzgeber, aber auch Judikative und Exekutive in ihren Entscheidungen an materielle Grundsätze und Zwecke binden und der Staatstätigkeit eine normative Orientierung geben. Verfassungsprinzipien sollen insbesondere Abwägungs- und Auslegungsprozesse strukturieren und anleiten und die Gewichtung bestimmter widerstreitender Erwägungen bestimmen.

Prinzipien sind unvermeidlich von inhaltlicher Offenheit und Konkretisierungsbedürftigkeit geprägt. Gleichwohl können Verfassungsprinzipien ihre Funktion, die Ausübung der hoheitlichen Gewalt an materielle Vorgaben zu binden, nur verwirklichen, wenn sie über ein hinreichendes Maß an inhaltlicher Bestimmtheit und unumstrittenem Gehalt verfügen. Sie müssen deswegen insbesondere auf einem Grundkonsens des Verfassungsgebers über die Zwecke und Ziele des Staates beruhen.

Diese Voraussetzungen sind bei dem Gedanken der Subsidiarität auf dem Gebiet des Sozialen nicht gegeben. Dieser ist grundlegend und seit langem stark umstritten, nicht zuletzt in seinem Verhältnis zum Sozialstaatsprinzip. Dafür steht historisch unter anderem der Subsidiaritätsstreit der 1960er Jahre, der das Verhältnis von privater und staatlicher Wohlfahrtspflege in der sozialrechtlichen Gesetzgebung betraf und letztendlich erst durch das Bundesverfassungsgericht entschieden wurde (BVerfGE 22, 180). Auch in der Debatte der Enquetekommission am 14. Oktober 2016 hat sich gezeigt, dass Subsidiarität im Bereich der Sozialpolitik als *essentially contested concept*, als fundamental umstrittenes Konzept gelten darf.

Vor diesem Hintergrund wäre selbst dann, wenn sich die dafür erforderlichen Mehrheiten finden lassen würden, nicht zu erwarten, dass mit der Einführung eines Subsidiaritätsprinzips eine bestimmte Wert- und Zielsetzung im politischen Prozess unstreitig gestellt würde. Angesichts der Umstrittenheit und Unklarheit des Subsidiaritätsgedankens, seiner Bedeutung und seines Verhältnisses zu den sozialstaatlichen Gehalten der Verfassung kann es nicht gelingen, mittels eines Verfassungsprinzips der Subsidiarität politische Konfliktlagen „vorzuentcheiden“.

Vielmehr *eröffnet* die Idee der Subsidiarität ein politisches Konfliktfeld. Dies würde dazu führen, dass die Entscheidung über die Bedeutung eines Prinzips der Subsidiarität in konkreten politischen Fragen letztlich autoritativ vom Staatsgerichtshof oder vom Bundesverfassungsgericht getroffen wird, die das Subsidiaritätsprinzip in diesem oder jenem Sinne auslegen und in ein Verhältnis zu den sozialstaatlichen Gehalten der Verfassung setzen. Durch die Einführung eines Verfassungsprinzips, das nicht auf einem wenigsten minimalen inhaltlichen Grundkonsens beruht, würde damit letztlich die Verfassungsgerichtsbarkeit ermächtigt, politische Konfliktlagen zu entscheiden. Das erscheint schon aus Gründen der demokratischen Gewaltenteilung nicht wünschenswert.

## II. Parlamentarische Informationsrechte

### 1. Stellungnahme zu:

*Vorschlag eines neuen Artikel 91a (Bündnis 90/Grüne), Nr. 166 der Änderungsvorschläge der Mitglieder der Enquetekommission und der Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft (Stand: 17.01.2017)*

Zu dem vorgeschlagenen Art. 91a Abs. 1: Insoweit ist zwischen zwei Aspekten zu unterscheiden: Einerseits geht es um Vorschläge auf dem Gebiet der Gesetzgebung (1), andererseits um Vorschläge auf dem Gebiet der *exekutiven* Normsetzung (2).

(1) Die vorgeschlagene Pflicht zur Unterrichtung des Landtags über *Gesetzentwürfe* der Regierung entspricht nicht gerade verfassungsdogmatischer Intuition. Sie ist für die parlamentarische Arbeit nicht grundsätzlich notwendig, da sich der Landtag im formellen Gesetzgebungsverfahren mit Gesetzgebungsvorschlägen befasst. Das Parlament ist nicht – wie es ein Unterrichtsanspruch bezüglich Gesetzgebungsvorschlägen doch nahelegt – Klient und Ratifizierungsorgan der Regierung, das über deren legislative Politik informiert wird. Vielmehr ist das Parlament der eigenverantwortliche Gesetzgeber und als solcher im Gesetzgebungsverfahren mit allen Möglichkeiten der Prüfung, Bewertung, Diskussion und Änderung von Regierungsvorschlägen ausgestattet. Das Parlament ist im Gesetzgebungsverfahren befähigt, sich in Autonomie gegenüber der Regierung einen eigenen politischen Willen über die legislative Politik zu bilden. Es unterliegt dabei keinen zeitlichen oder sonstigen Entscheidungs- und Handlungszwängen. Das lässt eine Informationspflicht über Gesetzesvorschläge auf einer verfassungsrechtlichen Ebene als nicht geboten erscheinen.

Weiter ist zu bedenken, dass eine Befassung des Parlaments mit Gesetzgebungsvorschlägen vor dem Gesetzgebungsverfahren die – stets knappen – parlamentarischen Arbeitskapazitäten weiter belasten könnte.

Zu betonen ist jedoch, dass der aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz abgeleitete Schutz der regierungsinternen Willensbildung bzw. des Initiativbereichs der Regierung („Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“) nicht gegen die vorgeschlagene Unterrichtungspflicht eingewandt werden kann. Sobald die Regierung ihre politische Initiative bereits gegenüber Dritten (Verbände) kommuniziert, ist jedenfalls davon auszugehen, dass sich ihre interne Willensbildung zu einer Positionierung verdichtet hat und somit kein Bedarf des Schutzes exekutiver Eigenverantwortlichkeit (mehr) besteht. Wenn es im Sinne der praktischen Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Gesetzgebers ist, frühzeitig über Gesetzgebungsvorschläge zu der Regierung informiert zu werden, bestehen deswegen keine Einwände aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz. Es bleiben die vorerwähnten Bedenken, dass das Bild einer Klientenstellung des Parlaments in seiner legislativen Funktion entsteht – bzw. weiter verfestigt wird.

(2) Dies gilt indes ausdrücklich *nicht* für eine Pflicht der Regierung, das Parlament über Entwürfe exekutiver Akte der Rechtsetzung/Normgebung (Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften) zu informieren. Eine solche Pflicht ist anders zu bewerten, weil es hier eben nicht um die legislative, sondern um die exekutive Funktion geht. In diesem Kontext ermöglicht eine frühzeitige Unterrichtung dem Parlament, politisch auf die Regierung einzuwirken, *bevor* politische oder rechtliche Bindungen mit möglicher Auswirkung insbesondere auf den Haushalt begründet werden. In der Möglichkeit einer parlamentarischen Einwirkung auf die Regierung verwirklicht sich erst die umfassende parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung. Diese ist Voraussetzung der demokratischen Legitimation des Regierungshandelns. Im Hinblick auf den Gewaltenteilungsgrundsatz und die Frage der Gewährleistung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung gelten dieselben Erwägungen wie im Kontext von Gesetzgebungsvorschlägen der Regierung.

*Zu dem vorgeschlagenen Art. 91 Abs. 2:* Die vorgeschlagene Vorschrift ist Art. 23 GG nachgebildet und reflektiert, dass zwischen Regierung und Parlament Informationsasymmetrien entstehen, wenn die Regierung in Zusammenhängen jenseits des Landes handelt. Dies unterminiert die Möglichkeiten des Parlaments, politisch auf die Regierung einzuwirken und sie politisch verantwortlich zu halten. Daher ist es im Sinne effektiver parlamentarischer Verantwortung und parlamentarischer Kontrolle geboten,

dass der Landtag über die Entwicklung solcher Willensbildungs- und Verhandlungsprozesse jenseits des Landes informiert wird, und zwar nicht nur frühestmöglich, sondern auch *umfassend*. Das entspricht dem, was in Art. 23 GG für die Mitwirkung des Bundestags in europäischen Angelegenheiten niedergelegt ist. Die vorgeschlagene Regelung reagiert darauf, dass das Parlament praktisch schnell ins informatorische und vor allem politische Hintertreffen gerät, wenn die Regierung an Handlungszusammenhängen jenseits des Landes beteiligt ist, wie im Fall des Bundesrates und des Abschlusses von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen. Insofern ist es zweckmäßig, möglichst präzise Anforderungen an eine laufende, aktualisierte und umfassende Information des Landtags niederzulegen, um zu gewährleisten, dass parlamentarische Kontrolle und parlamentarische Verantwortlichkeit zeitnah erfolgen können.

Dabei ist der Grundsatz zu berücksichtigen – den auch das Bundesverfassungsgericht so formuliert hat – dass parlamentarische Kontrolle umso effektiver ist, je zeitnäher zu einem exekutiven Vorgang sie erfolgt. Ansonsten verliert die Öffentlichkeit das Interesse an dem Vorgang; es entstehen unter Umständen auch schon politische oder rechtliche Verpflichtungen des Landes, die das Parlament nur noch umsetzen kann, ohne die Möglichkeit gehabt zu haben, auf die Verhandlungsposition- und Verhandlungsführung der Regierung politisch einzuwirken. Die vorgeschlagene Unterrichtungspflicht ist insofern auch ein Instrument, die Gestaltungsspielräume des Parlaments und dessen politischen Einfluss auf die Regierung prozedural abzusichern, eben durch eine politische Einbeziehung des Parlaments in Vorgänge jenseits des Landes. Die Unterrichtungspflicht gegenüber dem Parlament ist deswegen vor allem dort wichtig und geboten, wo das Handeln der Regierung jenseits des Landes die gesetzgeberische Gestaltungsräume auf Landesebene direkt oder indirekt betrifft.

Das gilt auch, wenn die Regierung mögliche Stellungnahmen des Parlaments rechtlich gesehen nicht berücksichtigen muss. Denn auch unter diesen Umständen kann das Parlament eine öffentliche Auseinandersetzung eröffnen und durch seine politische Bewertung das Handeln der Regierung kommunikativ sanktionieren und beeinflussen oder letztlich auch die allgemeinen Sanktionen der parlamentarischen Verantwortlichkeit einsetzen, insbesondere den Vertrauensentzug (Art. 114 HV). Der verfassungsprinzipielle Grundsatz der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung spricht deswegen nicht nur für einen frühestmöglichen Zeitpunkt der Information, sondern auch für eine umfassende Unterrichtung. Erst ein so ausgestaltetes und verfassungsrechtlich verankertes Informationsrecht sichert, dass sich das Verhältnis der politischen

Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament auch auf das Handeln der Regierung jenseits des Landes erstreckt. Die umfassende parlamentarische Verantwortlichkeit ist ein Gebot der hinreichenden demokratischen Legitimation des Regierungshandelns.

## **2. Stellungnahme zu:**

*Vorschlag zu Art. 92 (SPD-Fraktion), Nr. 167 der Änderungsvorschläge der Mitglieder der Enquetekommission und der Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft (Stand: 17.01.2017)*

*Vorschlag zu Art. 92 (Bündnis 90/Grüne), Nr. 168 der Änderungsvorschläge der Mitglieder der Enquetekommission und der Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft (Stand: 17.01.2017)*

*Vorschlag zu Art. 92 (FDP-Fraktion), Nr. 169 der Änderungsvorschläge der Mitglieder der Enquetekommission und der Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft (Stand: 17.01.2017)*

*Vorschlag zu Art. 94 (FDP-Fraktion), Nr. 171 der Änderungsvorschläge der Mitglieder der Enquetekommission und der Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft (Stand: 17.01.2017)*

Bezüglich des parlamentarischen Untersuchungsrechts, das in Art. 92 verankert ist, besteht ausweislich der vorliegenden Änderungsvorschläge Uneinigkeit darüber, ob und welche Regelungen des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens unmittelbar in die Verfassung aufgenommen werden sollen bzw. in welchem Umfang die Regelung des Verfahrens gesetzlich geregelt werden soll. Deswegen ist hier vor allem die Frage zu behandeln, welche Regelungsebene für das parlamentarische Untersuchungsverfahren angemessen ist. Gegenwärtig besteht keine gesetzliche Regelung des Untersuchungsverfahrens, so dass neben den Regelungen des Art. 92 lediglich Geschäftsordnungsrecht gilt.

Die Frage der Regelung des Untersuchungsverfahrens stellt sich vor dem Hintergrund der Bedeutung des Untersuchungsrechts als Minderheitenrecht, das für die effektive parlamentarische Kontrolle der Regierung wesentlich ist. Die Verwirklichung der rechtstaatlichen wie demokratischen Funktion des Untersuchungsrechts, eine

parlamentarische Aufklärung und öffentliche Bewertung und Kritik exekutiver Vorgänge, insbesondere von Misständen, zu ermöglichen, steht vor dem Problem, dass die Mehrheit im Parlament an der Offenlegung und öffentlichen Herausforderung der Regierungsführung aus politischen Gründen zumeist kein eigenes Interesse hat. Dies gebietet, bezüglich der Regelung des Untersuchungsverfahrens der Erwägung Rechnung zu tragen, dass parlamentarische Kontrolle in ihrer Effektivität von der Ausgestaltung der entsprechenden Rechte als Minderheitenrecht abhängt. Zugleich ist aber der Belang der Organisationsautonomie des Parlaments zu berücksichtigen.

Bezüglich des Untersuchungsverfahrens ist eine Regelung durch Gesetz angemessen. Die Verfassung sollte nur grundlegende Prinzipien des Untersuchungsverfahrens regeln. Die gegenwärtige Regelungsdichte des Art. 92, der das Einsetzungsquorum, die Frage der Öffentlichkeit des Verfahrens und Grundsätze der Beweiserhebung regelt, erscheint in dieser Hinsicht als sachgerecht. Insbesondere bringt die Vorschrift zum Ausdruck, dass es sich um ein Recht der parlamentarischen Minderheit handelt. Eine gesetzliche Regelung des Verfahrens und der Minderheitenrechte ist gegenüber einer detaillierten Verfahrensordnung im Rang der Verfassung vorzugswürdig, weil sie die Organisationsautonomie des Parlaments wahrt und die Möglichkeit offen hält, Erfahrungen aus der Praxis des Untersuchungsverfahrens in der Verfahrensordnung zu reflektieren. Zugleich kann durch gesetzliche Regelung ein hinreichend verfestigter und auch durchsetzbarer Schutz der Minderheitenrechte im Untersuchungsverfahren sichergestellt werden. Denn auch Regelungen unterhalb des Rangs der Verfassung können als Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Vorschriften die verfassungsgerichtliche Überprüfung eröffnen. Das gilt auch insoweit, als gesetzliche Regelungen das Untersuchungsrecht als das Minderheitenrecht ausgestalten, als welches es Art. 92 vorschreibt.

Gegen die Regelung von Einzelheiten des Untersuchungsverfahrens in der Verfassung spricht, dass dies zu einer „Versteinerung“ der Verfahrensordnung der parlamentarischen Untersuchung führen würde. Es bestünde praktisch – wegen der hohen prozeduralen Anforderung an die Verfassungsänderung – kaum die Möglichkeit, auf Interpretationen des parlamentarischen Untersuchungsrechts durch den Staatsgerichtshof oder das Bundesverfassungsgericht mit einer Rechtsänderung zu reagieren. Das gilt sowohl in positiver Hinsicht, wenn Entscheidungen des Staatsgerichtshofs oder des Bundesverfassungsgerichts umgesetzt werden sollen, wie in negativer Hinsicht in dem Fall, dass eine verfassungsgerichtliche Entscheidung „korrigiert“ werden soll. Eine Regelung des Verfahrens unterhalb des Verfassungsrechts belässt dem Parlament in dieser Hinsicht

Spielräume der Ausgestaltung des Untersuchungsrechts: Auch in dem Fall, dass eine gesetzliche Regelung verfassungsgerichtlich als Konkretisierung der Grundsätze des Art. 92 GG betrachtet wird, folgt dabei nicht ohne Weiteres, dass diese Regelung verfassungsrechtlich alternativlos ist und nicht geändert werden kann. Würde eine Einzelfragen regelnde Verfahrensordnung der parlamentarischen Untersuchung mit Verfassungsrang ausgestattet, würden dagegen letztlich die Verfassungsgerichte sehr weitgehend ermächtigt, den parlamentarischen Untersuchungsprozess zu organisieren. Der parlamentarischen Selbstorganisation würde im Bereich des Untersuchungsrechts in der Konsequenz wenig Raum verbleiben. Das ist aus prinzipiellen Erwägungen der Organisationsautonomie des Parlaments abzulehnen.

Eine gesetzliche Regelung ist gegenüber der Ordnung des Untersuchungsverfahrens durch Geschäftsordnungsrecht vorzugswürdig, weil bereits das Gesetzgebungsverfahren eine Hürde der Änderung errichtet. Deswegen sollte in Art. 92 ausdrücklich vorgesehen werden, dass „das Weitere“ des Untersuchungsverfahrens durch Gesetz geregelt wird. Bei der Ausgestaltung des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens ist der Gesetzgeber dabei in jedem Fall an die verfassungsrechtliche Vorgabe gebunden, dass das Untersuchungsrecht ein Minderheitenrecht ist. Die gesetzliche Regelung muss daher zur Geltung bringen, dass das Untersuchungsrecht die demokratische und rechtsstaatliche Funktion, die ihm verfassungsrechtlich zukommt, nur als *effektives* Minderheitenrecht verwirklichen kann. Das betrifft vor allem die Möglichkeiten der Mehrheit, den Untersuchungsgegenstand zu ändern, und das Beweiserhebungsverfahren. Hier sei die Bemerkung erlaubt, dass die Entwicklung eines möglichen Gesetzes zum parlamentarischen Untersuchungsverfahren auf einen breiten Konsens zielen und nicht von Parteipolitik und Machterwägungen geprägt sein sollte.

Der Vorschlag, Regelungen zu den Grenzen parlamentarischer Informationsrechte in die Verfassung aufzunehmen (Änderungsvorschlag Nr. 171), überzeugt verfassungsrechtlich nicht. Zum einen sind die Begriffe, die hier eingeführt werden sollen („Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“, „Staatswohl“) offen und in ihrem Gehalt in praktischen Fällen vorhersehbar umstritten. Mit der vorgeschlagenen Regelung kann daher keine Klarstellung und Vermeidung politischer und rechtlicher Streitigkeiten erreicht werden. Die Begriffe sind von der Rechtsprechung geprägt, teils recht kasuistisch. Die unter Nr. 171 vorgeschlagene Regelung würde so lediglich eine dynamische Verweisung auf die Entscheidungen von Staatsgerichtshof und Bundesverfassungsgericht begründen, der kein rechtlicher Eigenwert zukommt. Bezüglich der Grenze des Staatswohls sei zusätzlich darauf hingewiesen, dass die vorgeschlagene Formulierung die verfassungsgerichtliche

Rechtsprechung nicht zutreffend wiedergibt. Der Belang des Staatswohls begründet nicht ohne Weiteres ein Recht der Regierung, eine Informationsweitergabe an das Parlament zu verweigern. Denn das Staatswohl ist nicht der Regierung allein, sondern dieser gemeinsam mit dem Parlament anvertraut. Keinesfalls sollte in die Verfassung eine Regelung aufgenommen werden, die von diesem Leitbild abweicht. Zudem lässt die vorgeschlagene Regelung die Möglichkeiten der Information unter Geheimschutz unberücksichtigt, mit der Staatswohlinteressen Rechnung getragen werden können, ohne dem Parlament eine Auskunft zu verweigern. Das Staatswohl etabliert keinesfalls einen Pauschalgrund der Regierung, Informationen zu verweigern. Es bedarf stets einer Prüfung und Abwägung im Einzelfall. Insgesamt ist die vorgeschlagene Regelung deswegen zumindest missverständlich und verfassungsrechtlich nicht wünschenswert.