

Prof. Dr. Wolfgang Zeh
Bundestagsdirektor a.D.
Deutsche Universität für
Verwaltungswissenschaften

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/1543

A50

20. März 2014

**Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung der Verfassungskommission
des Landtags Nordrhein-Westfalen am 7. April 2014**

**I. Maßstäbe für die Einordnung von Vorschriften in der Normenhierarchie von Verfassung,
Gesetz und Geschäftsordnung**

Vorschriften über die Stellung des Parlaments, seiner Mitglieder und Organe sowie deren Rolle im Verhältnis zu Regierung, Bürgern und Öffentlichkeit finden sich auf unterschiedlichen Rechtsebenen. Wo die Materien geregelt werden, bestimmt sich nach Kriterien, denen die Regelungsebene in jeweils typischer Weise entsprechen soll. Die Wahl des Regelungsorts hat Folgen für Reichweite, Verbindlichkeit und Bestandskraft der betreffenden Vorschriften.

Der Erörterung einzelner Regelungsprojekte sollen deshalb einige systematische Überlegungen vorangestellt werden, von denen die Wahl des Regelungsorts abhängen kann. Vor diesem Hintergrund wird sodann zu Einzelfragen Stellung genommen.

1. Verfassung – Geschäftsordnung - Parlamentsgesetze

Die Verfassung als höchste Ebene der Normenhierarchie ist gekennzeichnet durch Kriterien wie

- umfassende Verbindlichkeit für alle Betroffenen und Beteiligten
- Vorrang vor Gesetz, Geschäftsordnung und untergesetzlichen Normen
- dauerhafte Bestandskraft durch erschwerte Abänderbarkeit (Zwei-Drittel-Mehrheit), dadurch Ausnahme aus der alltäglichen politisch-parlamentarischen Auseinandersetzung
- Aufträge oder Ermächtigungen für den Gesetz- und/oder Geschäftsordnungsgeber sowie Vorgaben und Grenzziehungen für die Auslegung von deren Normen.

Regelungen auf Verfassungsebene signalisieren damit einen (relativen) Konsens bezüglich der hohen Bedeutung ihres jeweiligen Inhalts sowie darüber, dass sie dauerhaft, insbesondere über eine Wahlperiode und eine aktuelle Koalitionsmehrheit hinaus, gelten und wirken sollen. Sie sollten deshalb nur für Fälle vorgesehen werden, in denen diese Kriterien (oder bestimmte davon) erfüllt sein müssen, damit die Regelung ihren Zweck erfüllen kann. Wo eine Regelung auf niedrigerer Stufe das Regelungsziel ebenso oder nahezu so gut erfüllen kann (oder, anders ausgedrückt, wo der Verfassungsrang keine zusätzliche Wirksamkeit verspricht), verdient die Regelungsmöglichkeit unterhalb der Verfassung den Vorzug. Wenn in Gegenständen, die bisher (oder auch typischerweise) in der parlamentarischen Geschäftsordnung oder/und in

parlamentsrechtlichen Gesetzen (z.B. Abgeordneten-, Fraktions-, Wahl-, Wahlprüfungs-, Untersuchungsausschussgesetz) geregelt sind, Verfassungsnormen hinzu treten sollen, welche die bisherigen Vorschriften ersetzen, ergänzen, verschärfen oder verdeutlichen, so kommt es darauf an, ob die Verfassungsebene einen normativen „Mehrwert“ gegenüber Regelungen niedrigeren Ranges erbringen kann.

2. Abwägung zwischen den Normebenen

Bei der Abwägung für oder gegen eine Regelung auf Verfassungsebene sind für die hier im Mittelpunkt stehenden parlaments- und parlamentarismusbezogenen Fragen außer den erwünschten/erhofften Wirkungen auch Neben- sowie Folge- und Fernwirkungen zu berücksichtigen.

2.1. Für die repräsentative Demokratie ist die zeitliche Begrenztheit (Macht auf Zeit, Gewaltenteilung auf der Zeitschiene) maßgeblich, und dies nicht nur im Blick auf ein aktuell bestehendes Parlament. Vielmehr gehört es zu den fundamentalen Verpflichtungen aller Akteure, die Möglichkeit dieser zeitlichen Limitierung aufrecht zu erhalten. Parlamente, die erst in der Zukunft gewählt sein werden, müssen ihre Rechtsstellung und ihr Verfahren so regeln können, wie es die aus den allgemeinen Wahlen sich ergebenden politischen Bedingungen dann erfordern. Dem trägt der Umstand Rechnung, dass eine Geschäftsordnung (GO) nur für dasjenige Parlament gilt, das sie – zu Beginn seiner Wahlperiode und/oder durch Änderungen in deren Verlauf - beschlossen hat; jeder neu gewählte Landtag gibt „sich“ (vgl. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 LV) seine GO (auch wenn er die vorherige inhaltlich übernimmt). Deren Inhalt soll im Rahmen von Verfassung und Gesetzen zu seiner Disposition stehen, um auf sich ändernde Bedingungen reagieren zu können.

Selbst für eine politische oder verfahrenstechnische Konstellation, bei denen eine bestehende Regelung lediglich in einem Einzelfall Probleme bereitet, sieht die GO die Möglichkeit vor, von der geschriebenen Vorschrift ausnahmsweise abzuweichen (§ 111 GOLT). Die Sicherung gegen einen denkbaren Missbrauch durch eine (einfache) Mehrheit besteht darin, dass dafür ein nahezu allgemeiner Konsens nötig ist: Bei Widerspruch von fünf Abgeordneten ist die Einzelabweichung unzulässig. Erwähnenswert ist ferner noch der Umstand, dass manche parlamentsrechtlichen Prozeduren auf Vereinbarungen und Bräuchen beruhen, die in der geschriebenen GO nicht niedergelegt sind, aber deren Handhabung mitprägen.

2.2. Diese von der GO gewährleistete Flexibilität kann und soll von gesetzlichen oder verfassungsrechtlichen Vorschriften nicht in gleicher Weise ermöglicht werden. Alles, was aus der GO-Ebene in ein Gesetz oder in die Verfassung verlagert (oder dort neuerdings festgelegt) wird, steht dem bestehenden sowie künftigen Parlamenten nicht mehr in gleicher Weise zur Disposition. Entsprechendes gilt im Verhältnis von einfachgesetzlichen zu verfassungsgesetzlichen Regelungen. Bei der Verfassung folgt das schon aus dem erhöhten Mehrheitsbedarf für Änderungen: Nur noch Mehrheiten von mindestens zwei Dritteln der Mitglieder wären in der Lage, eine Vorschrift zu ändern, etwa weil deren Vorgaben für ein konkretes Parlament nicht mehr angemessen erscheinen (vgl. Art. 69 Abs. 2 LV). Bei Gesetzen ist im Prinzip (nur) dieselbe Mehrheit erforderlich wie bei einer GO-Änderung, aber auch dabei ist deren Erreichbarkeit gegenüber dieser eingeschränkt. Nicht nur kann die Landesregierung gegen vom Landtag beschlossene Gesetze Bedenken erheben (Art. 67 LV). Auch die Einwirkungsmöglichkeiten auf ein Gesetzgebungsverfahren mittels Volksbegehren (Art. 68) könnten – weniger formell als durch öffentliche Auseinandersetzungen, gerade auf dem Gebiet des Parlamentsrechts - gewisse Hürden für die Erreichbarkeit von politischen Mehrheiten bilden, mit denen bei GO-Regelungen weniger zu rechnen ist.

2.3. Das Spektrum parlamentsrechtlicher Regelungsmöglichkeiten auf der Achse Geschäftsordnung – Gesetz – Verfassung folgt also zugleich einer Achse von hoher Flexibilität über normative Stabilisierung bis hin zur endgültigen Verfestigung. Dieses letzte Stadium muss gerechtfertigt sein durch Gründe, welche das parlamentspolitisch wichtige Anliegen der Flexibilität von Parlamenten deutlich überwiegen. Solche Gründe können in unterschiedlichen Erfordernissen liegen, die jeweils darauf zu überprüfen sind, ob sie durch die in Aussicht genommene verfassungsrechtliche Regelung erfüllt werden. In Betracht kommen etwa:

- das Erfordernis, widersprüchliche, immer wieder umstrittene oder allgemein als unzureichend angesehene Regelungen zu entscheiden oder endgültig klarzustellen;
- das Erfordernis, auf verfassungsrechtlich oder verfassungspolitisch gewandelte Bedingungen auf anderen Gebieten (z.B. Bundesebene, Europa, Globalisierung, neue Medien) so zu reagieren, dass das Parlamentsrecht die Einwirkungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten gewährleistet, die das Parlament braucht;
- das Erfordernis, neue Vorstellungen und Erwartungen von der „Verfassung“ der Gesellschaft in der rechtlichen Verfassung repräsentativ zum Ausdruck zu bringen und so der Integrationsaufgabe des Parlaments zwischen gesellschaftlicher und staatlicher Willensbildung zu dienen.

Zwecksetzungen dieser Art können sich auch mischen oder überlagern. Wesentlich ist nur, dass Wirkungen und Folgen von Regelungsmöglichkeiten durch sie legitimiert und erklärt werden können. -

II. Fragestellungen im Einzelnen

1. Parlaments- und Abgeordnetenrechte in der Landesverfassung

1.1. Die bestehende Landesverfassung enthält bereits zahlreiche Rechte dieser Art, insbesondere im Dritten Teil, Erster Abschnitt – Der Landtag (Art. 30 bis 50), aber auch z.B. in Art. 52, 53, 60 ff. gegenüber der Regierung sowie in den Vorschriften über die Gesetzgebung (Art. 65 ff.) und in einigen über das Finanzwesen (Art. 81 ff. LV). Insgesamt ist eine Fülle von Rechten, Pflichten und Befugnissen für den Landtag, seine Mitglieder und seine Organe verfassungsrechtlich geregelt. Im Zusammenwirken all dieser Vorschriften – und besonders auch in ihrer Konkretisierung durch GO-Bestimmungen – ergibt sich der ganze Umfang parlamentarischer Rechte und Wirkungsmöglichkeiten.

Es geht also um die Frage, wie umfassend oder vollständig solche Rechte gesondert den jeweiligen Inhabern zugeschrieben, ergänzt und damit deutlicher erfassbar gemacht werden sollen. Eine solche Zusammenstellung hätte demnach auch einen Zweck, der zuweilen – in der öffentlichen Diskussion über Politik und Gesetzgebung – als „symbolisch“ bezeichnet wird, in dem Sinne, dass kein wesentlich neuer Regelungsgehalt, sondern eine Hervorhebung, Unterstreichung oder Bestätigung gewollt ist.

Das kann indessen ein legitimer Zweck (i.S. der oben skizzierten Erfordernisse) für eine verfassungsrechtliche Normierung sein. In Fragen der „Verfassung“, in der eine Gesellschaft sich befindet oder sich versteht, und in Fragen des (Selbst)Verständnisses von Parlament und Abgeordneten, sind symbolische Normen nicht als „nur“ solche, sondern als „gerade“ und

bewusst solche aufzufassen, nämlich als gemeinschaftsbildende und konsensprägende Programmsätze.

1.2. Im Blick auf das Verständnis der Öffentlichkeit über das parlamentarische Regierungssystem spricht manches dafür, bestimmte parlamentarische Rechte in dieser Weise hervorzuheben und bewusst zu machen. Nach wie vor muss festgestellt werden, dass bei Bürgern und Medien Vorstellungen über Abgeordnete, Parlament, Parteien und politische Willensbildung vorherrschen, die mit der Verfassungslage seit über 60 Jahren nicht mehr kompatibel sind. Noch immer speist sich vielfach Kritik am Parlament aus Erwartungen, die der moderne Parlamentarismus nicht etwa zu erfüllen versäumt, sondern denen er nicht entsprechen kann und darf. Die Landesverfassung sieht, wie das Grundgesetz, nicht die „Gewaltenteilung“ des 19. Jahrhunderts vor, sondern die Bestellung der Regierung aus dem Parlament heraus, mittels Wahl des Regierungschefs durch die Mehrheit entsprechend dem Wahlergebnis, mit den entsprechenden Folgen für die dauerhafte Rollenteilung zwischen regierender Mehrheit und oppositioneller Minderheit im Landtag. Entsprechend überholt ist der Honoratioren-Volksvertreter der konstitutionellen Monarchie, der gemeinsam mit seinen Kollegen der vom Monarchen (und nicht vom Parlament) abhängigen Regierung „gegenüber“ stand. Die Aversionen gegen einen „Fraktionszwang“, gegen politisch einheitliche Abstimmungen im Plenum, gegen eine „nicht mehr im Plenum“ stattfindende Entscheidungsfindung, „Fensterreden“ usw. sind allesamt obsolet. Die Verfassung hat nach dem 2. Weltkrieg ein neues Regierungssystem geschaffen, das erstmals den Wählerwillen bis in die Regierungsbildung und die Regierungsprogrammatik hinein verlängert und dem Parlament und seinen Mitgliedern die Verantwortung dafür überträgt, wie das Land regiert wird. Es wäre wünschenswert wenn nicht sogar notwendig, dass die - als solche selbstverständlich legitime und nützliche - Kritik auf der Grundlage der tatsächlichen verfassungsrechtlichen Handlungsbedingungen geübt würde.

1.3. Vor diesem Hintergrund könnte es sachdienlich sein, wenn die LV einige Rechtspositionen deutlicher hervorheben würde. Selbst wo der Regelungsgehalt solcher Hervorhebungen auch heute schon in der Verfassungsinterpretation durch Gerichte und Wissenschaft gesichert erscheint, könnte manches dadurch besser einsehbar oder erklärbar werden. Die folgenden Punkte kommen dafür in Betracht.

1.3.1. Statusrecht der Abgeordneten

Die Grundnorm des Art. 30 Abs. 2 LV ist ganz auf die Abstimmung bezogen; die Weisungsfreiheit („...an Aufträge nicht gebunden“) ist durch ein Semikolon an den vorhergehenden Teil des Satzes angebunden, bezieht sich also normativ nur auf die dort verwendete Formulierung „stimmen“. Die Abstimmung ist jedoch heute nicht mehr die zentrale Mandatsfunktion. Die weit umfassenderen Aufgaben, für die Abgeordnete in einem modernen Arbeitsparlament die Mandatsfreiheit und die damit verbundenen Befugnisse benötigen, kommen so nicht zum Ausdruck. Hier könnten in allgemeiner Weise die wichtigsten Funktionen angesprochen werden, die heute Inhalt und Rang des Abgeordnetenmandats kennzeichnen. Versuchsweise könnte das etwa folgendermaßen gefasst werden:

„(2) Die Abgeordneten kontrollieren, unterstützen und kritisieren die Landesregierung in ihrem gesamten Handeln durch Reden, Anträge, Anfragen und Abstimmungen. Sie bringen Wünsche und Wertvorstellungen der Bürger in die staatliche Willensbildung ein und nehmen zu dieser öffentlich Stellung. Sie sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden.“

1.3.2. Unterrichts- und Auskunftsansprüche

Informationsrechte verschiedenster Art sind eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Abgeordneten und der Landtag ihre Aufgaben wirkungsvoll erfüllen können. Die LV institutionalisiert sie nicht, setzt sie allerdings an vielen Stellen voraus. Die GOLT regelt Auskunftsansprüche teils direkt, teils mittelbar, so besonders bei den Fragerechten, im Zusammenhang mit der Gesetzgebung, in der Ausschussarbeit und hinsichtlich von Untersuchungsausschüssen und Enquetekommissionen. Auch Zitierrechte gegenüber der Regierung (§ 65 GOLT auf Grundlage von Art. 45 LV) sind erweiternd als Auskunftsansprüche zu interpretieren. Die einzige „Grundsatznorm“ in diesem Zusammenhang bezieht sich auf die Ausschüsse – und kommt insoweit auch dem einzelnen Abgeordneten zugute -, die nach § 68 GOLT „alle für ihre Beratungen erforderlichen Auskünfte verlangen“ können.

Die Informationsrechte sind verstreut, sind – insbesondere aus der Sicht außenstehender Interessenten – nicht leicht und nicht vollständig zu erfassen, sind ferner durch jeweilige Zwecksetzungen und unbestimmte Rechtsbegriffe (z.B. „für ihre Beratungen erforderlich“) interpretierbar und bieten Anlass für nicht nur parlamentarische, sondern gelegentlich auch gerichtliche Auseinandersetzungen (Vollständigkeit von Auskünften der Regierung, interner Planungsbereich usw.). Eine verfassungsrechtliche Verankerung der wesentlichen Rechte und Pflichten kommt deshalb in Betracht. Allerdings sollte das nicht in Form eines detaillierten Katalogs aller Informationsbeziehungen geschehen. Für die Verfassungsebene angemessen wären einige wenige Normen, welche die grundlegenden „Spielregeln“ so festlegen, dass die einzelnen Rechte in den unterschiedlichen Verfahrensarten des Landtags entsprechend ausgelegt und angewandt werden können (und müssen).

Dafür bietet die „Parlamentsinformationsvereinbarung“ mit der Landesregierung (Drs. 16/1724) den Ansatzpunkt. Sie kann nicht in allen Details zu Vorschriften der LV gemacht werden, wohl aber in den wichtigsten Intentionen. Weitere Inhalte der Vereinbarung ließen sich auf GO-Ebene übernehmen. Formell würden diese allerdings – wegen der nicht völlig geklärten Rechtsnatur parlamentarischer Geschäftsordnungen – nur den Landtag und seine Mitglieder verpflichten, hätten also, anders als die Verfassung, keine unmittelbare Bindungswirkung für die Regierung (wohl aber eine mittelbare und politische).

Für das Anliegen unter Nr. I der Vereinbarung, „Vorhaben der Landesrechtssetzung“, käme eine verfassungsrechtliche Fundierung durch einen zweiten Satz in Art. 65 LV in Frage, etwa:

„Über Gesetzentwürfe der Landesregierung unterrichtet diese den Landtag, sobald sie den kommunalen Spitzenverbänden, sonstigen Verbänden, Organisationen oder Körperschaften zur Anhörung zugeleitet werden.“

Bezüglich von Staatsverträgen könnte als letzter Satz in Art. 66 LV angefügt werden: „Artikel 65 Satz 2 gilt entsprechend.“. Ähnlich könnte bezüglich der Rechtsverordnungen bei Art. 70 verfahren werden.

Für die Bundesratsangelegenheiten (Nr. IV. der Vereinbarung) einschließlich solcher in Angelegenheiten der EU (Nr. V.) wäre ein eigener Artikel erforderlich. Auch dieser sollte sich auf die grundsätzliche Spielregel beschränken; eine Vereinbarung über die genaueren Details wäre daneben – und dann auf dessen Grundlage - weiterhin möglich. Eine Formulierung könnte vielleicht so lauten:

„Artikel X

(1) Die Landesregierung unterrichtet den Landtag fortlaufend und frühzeitig über Vorhaben, die im Bundesrat zur Beratung anstehen, einschließlich der von ihr dazu beabsichtigten Stellungnahmen und Entscheidungen, sowie über eigene Bundesratsinitiativen. Entsprechendes gilt für Vorhaben der Europäischen Union, mit denen der Bundesrat sich befasst.

(2) Die Landesregierung unterrichtet den Landtag fortlaufend und frühzeitig über landespolitisch bedeutsame Schwerpunkte und Ergebnisse ihrer Zusammenarbeit mit dem Bund und anderen Ländern im Rahmen der Konferenzen der Ministerpräsidenten und der Fachminister sowie im Rahmen ihrer internationalen Arbeit.“

Für einen geeigneten Regelungsort sind der LV keine zwingenden Hinweise zu entnehmen. Eine Vorschrift dieser Art könnte entweder im Abschnitt über den Landtag stehen, dann käme eine Platzierung nach Art. 40 (Hauptausschuss) in Betracht; falls sie als passender zum Abschnitt über die Landesregierung angesehen würde, könnte an die Stelle nach Art. 56 (Gesetzesvorlagen und Verordnungen) gedacht werden.

1.3.3. Einzelne Informationsrechte

Für detaillierte Ansprüche von Abgeordneten auf Einsicht in Akten, Gutachten und Unterlagen, die der Landesregierung vorliegen, empfiehlt sich eine Verankerung in der Verfassung nicht. Was die Ausschüsse und insbesondere die Untersuchungsausschüsse von der Regierung verlangen können, kommt den jeweils befassten Abgeordneten zugute und kann auch von diesen im Rahmen der Gremienarbeit näher bestimmt und durchgesetzt werden. Mit Hilfe von verfassungsrechtlichen Klarstellungen und Vertiefungen der grundsätzlichen „Spielregeln“ (wie oben empfohlen) lassen sich die Ansprüche im Einzelnen hinreichend dahin interpretieren, dass die Regierung von grundlosen Verweigerungen absehen muss. Eine Verankerung detaillierter Akteneinsichtsrechte und entsprechender Auslieferungspflichten in der Verfassung könnte demgegenüber zu neuen Meinungsverschiedenheiten beitragen, die erst in langdauernden Auseinandersetzungen zu klären und praktisch einzuüben wären. Ein erhoffter Zugewinn an Transparenz würde wahrscheinlich begrenzt bleiben, wenn Unterlagen, Gutachten u.a. regierungsseitig auf die zu erwartende individuelle Einsichtnahme abgestimmt würden.

2. Fraktions- und Oppositionsrechte in der Landesverfassung

2.1. Die LV nimmt aufgrund ihrer Entstehungszeit, ebenso wie das Grundgesetz, keine Notiz von den entscheidenden Kräften, welche die politische Willensbildung im Rahmen des parlamentarischen Regierungssystems prägen. Hier ist eine Modernisierung des Wortlauts der Verfassung angezeigt. Mit ihr kann ein Beitrag zur „Verfassungswahrheit“ mit dem Ziel geleistet werden, dem noch immer gängigen Missverständnis entgegenzuwirken, als handle es sich bei der alltäglich beobachteten Arbeit eines modernen Parlaments um eine „Verfassungswirklichkeit“, welche vom Verfassungsrecht nicht ganz gedeckt sei (etwa, als hätten „die Parteien“ es mit der Zeit sich so eingerichtet). In Wahrheit gibt aber die Verfassung selbst die politische Praxis des Parlaments normativ so vor, wie sie stattfindet, insbesondere durch die zentralen Normen über die Wahl und gegebenenfalls Abwahl des Ministerpräsidenten durch die Mehrheit des Landtags (Art. 52, 61 LV) nebst allen damit ausgelösten Konsequenzen.

Deshalb stehen die Positionen der Fraktionen und der Opposition in engstem Zusammenhang. Ohne Fraktionen wäre keine organisierte Opposition möglich, und umgekehrt bedürfte es der

organisatorischen Verfestigung der Fraktionen nicht im gegebenen Maße, wenn es nicht die im parlamentarischen Regierungssystem unabdingbare und hoch legitime Rolle der Opposition, folglich die Spaltung des Parlaments in eine regierungstragende Mehrheit und (eine) oppositionelle Minderheit(en) gäbe.

2.2. Eine verfassungsrechtliche Fundierung dieses Zusammenhangs muss daher den Status beider Einrichtungen, der Fraktionen und der Opposition, erfassen. In den sog. neuen Bundesländern wurde die Möglichkeit genutzt, die heutige Verfassungslage auch in den Bestimmungen über die politische Organisation des Parlaments zum Ausdruck zu bringen. Es ist auch nicht ohne historischen Sinn, dass gerade die Opposition in diesen Ländern nun verfassungsrechtlich besonders hervorgehoben wurde vor dem Hintergrund einer staatlichen Vergangenheit, in der sie nicht vorgesehen und nicht geduldet war. In einer „alten“ Landesverfassung wie der von NRW dies nunmehr ebenfalls vorzusehen bedeutet indessen nicht einen bloßen Nachvollzug, sondern eine Bestätigung und Bekräftigung der parlamentarischen Handlungsbedingungen in der repräsentativen Demokratie.

2.3. Die bisher nur in der GOLT geregelten Status- und Organisationsrechte der Fraktionen (§ 11 bis 13) mit ihren Konsequenzen für die meisten Prozeduren im Landtag enthalten schon jetzt wichtige Verfahrensbefugnisse auch der Opposition dadurch, dass allen Fraktionen und demzufolge auch denen der Minderheit im Landtag gleiche – wenn auch proportional nach Mitgliederzahl abgestufte – Mitwirkungsrechte zustehen. Die jeweils „regierende“ Mehrheit soll diese – z.B. bei Gremienbesetzung, Rederecht, Zusammensetzung von Zeitplan und Tagesordnung, Minderheitsrechte bei Anträgen, Fragen usw. – nicht entziehen können. Das beruht auf einem verfassungs- und parlamentspolitischen Konsens, der einem gemeindeutschen Parlamentsverständnis in Bund und Ländern entspricht und auch von zahlreichen verfassungsgerichtlichen Urteilen getragen und fortentwickelt wurde. Dieser Konsens ist heute so weit verfestigt, dass er zur Substanz des Parlamentarismus in Deutschland zu rechnen ist und schon von daher, gleichsam „abschließend“, auch in der geschriebenen Verfassung verankert werden kann.

Wegen ihres Zusammenhangs sollten Bestimmungen über Fraktionen und Opposition in zwei aufeinander folgenden Artikeln geregelt sein. Als Regelungsort in der LV bietet sich die Stelle unmittelbar nach Art. 31 über die Abgeordneten an. Die Vorschriften könnten, beschränkt auf die grundlegende Institutionalisierung, etwa so gefasst sein:

„Art. Y.

(1) Abgeordnete, die derselben politischen Partei angehören, können sich zu Fraktionen zusammenschließen, die mindestens fünf vom Hundert der Mitglieder des Landtags umfassen müssen. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.

(2) Fraktionen wirken selbständig und unabhängig mit eigenen Rechten und Pflichten an den parlamentarischen Aufgaben mit. Sie haben Anspruch auf angemessene Ausstattung. Das Nähere regelt das Gesetz.“

„Art. Z.

Die parlamentarische Opposition besteht aus Fraktionen und Abgeordneten, die der Wahl des Ministerpräsidenten (Art. 52) nicht zugestimmt haben. Sie kontrolliert und bewertet die Arbeit der Landesregierung auf der Grundlage eigener politischer Gestaltungsvorstellungen und alternativer Programme. Ihre Mitwirkungsrechte werden durch Gesetz und Geschäftsordnung näher ausgestaltet.“

Weitere denkbare Gewährleistungen, etwa die Zusicherung einer politischen Chancengleichheit oder besonderer materieller Unterstützung (Oppositionszuschlag), sollten nicht auf verfassungsrechtlicher Ebene festgeschrieben werden, um die Flexibilität der GO – auch im Blick auf zukünftige Erfahrungen – zu erhalten und Streitpunkte aufgrund allzu detaillierter Interpretationsmöglichkeiten zu vermeiden.

3. Sondervorschrift für Untersuchungsausschüsse

3.1. Das Minderheitsrecht auf Erzwingung eines Untersuchungsausschusses ist in Art. 41 LV auf ein Fünftel (20 %) der Mitglieder festgeschrieben. Damit entspricht die Landesverfassung dem Artikel 34 der Weimarer Verfassung von 1919, der ebenfalls ein Fünftel ausreichen ließ. Für das Grundgesetz hat sich der Parlamentarische Rat hingegen für das höhere Quorum von einem Viertel (vgl. Art. 44 GG) entschieden, weil man mehrheitlich aus den Weimarer Erfahrungen eine Gefahr des politischen Missbrauchs bei zu leichter Erreichbarkeit des Fünftel-Quorums abgeleitet hat.

Der Gedanke, zwei Fraktionen unabhängig vom 20%-Quorum diesen Anspruch einzuräumen, läuft auf eine Senkung des Quorums bis hin zu einer Halbierung hinaus. Bei einer 5%-Voraussetzung für die Fraktionsbildung (§ 11 Abs. 1 GOLT) könnten schon 10 % der Abgeordneten einen Untersuchungsausschuss erzwingen, wenn es sich um zwei Fraktionen mit jeweils Mindest-Mitgliedschaft handelte. Das würde gegen Art. 41 LV verstoßen, eine nur geschäftsordnungsrechtliche Regelung wäre also nicht zulässig. Die LV müsste dafür entsprechend geändert werden.

3.2. Dagegen spricht jedoch einiges. Zunächst ist festzuhalten, dass das Untersuchungsrecht als ein parlamentarisches Recht im Verhältnis zur Regierung konzipiert ist, nicht als ein Fraktionsrecht. Dass in der Praxis bisher meist eine große Oppositionsfraktion davon Gebrauch machen konnte, weil sie über ein Fünftel der Mitglieder (oder im Bund über ein Viertel) verfügte, ändert daran nichts. Die Frage bleibt, wie „nennenswert“ eine parlamentarische Minderheit sein muss, um für das Parlament als solches und als ganzes dieses gerichtsähnliche Verfahren in Gang zu setzen (mit Zeugen- und Aktenvorlagepflicht, Geltung der Strafprozessordnung einschließlich Strafbarkeit wegen Falschaussagen, vgl. § 16 ff. Gesetz über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Landtags Nordrhein-Westfalen). Auch wenn das Untersuchungsrecht nicht mehr aus dem alten Gegenüber des gesamten Parlaments zur Regierung zu verstehen ist, stellt es ein besonderes Instrument dar, das wegen der starken Inanspruchnahme aller Beteiligten und wegen seiner Öffentlichkeitswirkung nicht schon von der Verfassung zu einem alltäglichen Mittel der politischen Auseinandersetzung herabgestuft werden sollte.

Das 20%-Quorum kann allerdings bei einer „großen“ Koalition prekär werden im Blick auf die Funktion der parlamentarischen Opposition, wenn diese insgesamt weniger als jenen Prozentsatz an Mitgliedern umfasst (im Bundestag findet derzeit eine entsprechende Diskussion statt). Das gilt erst recht, wenn – wie hier empfohlen – die Opposition durch die Verfassung institutionalisiert ist. Dann liegt das Argument nahe, das praktisch-politisch regelmäßig gegen die Regierung gerichtete Untersuchungsrecht werde leerlaufen. Dennoch spricht vieles gegen eine Ad-hoc-Verfassungsänderung nur aus gegebenem Anlass. Zu fordern wäre dann wenigstens, dass die Herabsetzung des Quorums eine grundsätzlich gerechtfertigte, verfassungspolitisch generell gewollte „für alle Zeit“ sein soll. Eine bei anderer Gelegenheit doch wieder gewünschte Rück-Normierung – etwa weil sich ein übermäßiger tagespolitischer

Gebrauch durch vielleicht neue obstruktive Minderheiten, auch mittels öffentlicher Drohungen mit diesem Instrument, herausstellt – dürfte dann politisch kaum realisierbar sein.

Es spricht deshalb mehr dafür, das verfassungsrechtliche Quorum bestehen zu lassen und seine Erreichbarkeit durch eine Vereinbarung zwischen den Fraktionen zu gewährleisten. Sie könnte etwa dahin lauten, dass im Falle der Forderung durch zwei Fraktionen der Landtag sich zur Einsetzung verpflichtet, formell ausgedrückt, dass dann andere Fraktionen dem Verlangen beitreten. Von der öffentlichen Wirkung her hätte auch eine solche Zusicherung erhebliche Bindungskraft.

4. Stellung der Landesregierung im Parlament

Hier wird nur zu einem Punkt Stellung genommen (einige der Aspekte der Stellung der Regierung wurden oben im Zusammenhang mit den Informationsverpflichtungen behandelt). Nach Art. 45 LV können die Mitglieder und Beauftragten der Regierung nicht nur an allen Sitzungen – mit Ausnahme derer von Untersuchungsausschüssen – nach eigenem Entschluss teilnehmen. Sie können gemäß Abs. 1 Satz 3 auch jederzeit in die Debatte eingreifen.

Unabhängig davon, dass sie in der Praxis davon keinen übermäßigen Gebrauch macht, erscheint diese Stellung der Regierung unter der Geltung des parlamentarischen Regierungssystems einigermaßen antiquiert. Sie stammt aus der Bismarckschen Reichsverfassung von 1871 (vgl. dort Art. 9). Die für jene Zeit typische Besorgnis, die Abgeordneten könnten womöglich in von Regierungsseite unbeeinflussten Debatten die Meinungsbildung in eine Richtung treiben, die später nur schwer wieder einzufangen wäre, hat unter gegenwärtigen Bedingungen keinen Platz mehr. Heute sind die Regierungsmitglieder überwiegend ihrerseits gewählte Abgeordnete, der Ministerpräsident muss es sogar sein (vgl. Art. 52 Abs. 1 LV, „Der Landtag wählt aus seiner Mitte...“), und die Regierung sucht mit der Landtagsmehrheit das aus Koalitionsvertrag und Regierungserklärung sich ergebende gemeinsame Programm umzusetzen, kritisiert und konfrontiert von der Opposition.

Vor diesem Hintergrund ist die Pflicht des Parlamentspräsidenten obsolet, der Regierung auch außerhalb der Tagesordnung „jederzeit“ das Wort zu erteilen. Die Vorschrift des Abs. 1 LV enthält schon ihrerseits einen Hinweis: Die Regierungsvertreter „unterstehen der Ordnungsgewalt des Vorsitzenden“ (Satz 2). Das scheint angesichts der Stellung dieses Satzes nur auf das Anwesenheitsrecht gemäß Satz 1 in Plenum und Ausschüssen bezogen zu sein; das jederzeitige Rederecht folgt erst als Satz 3. Dennoch geht diese Bestimmung in die richtige Richtung und lässt sich interpretierend heranziehen. Gegen einen Vorsitzenden, der eine verlangte Worterteilung „außer der Reihe“ verweigern würde, könnte die Regierung rechtlich nicht viel unternehmen – eine Organklage vor dem Landesverfassungsgericht käme politisch-öffentlich, unabhängig von ihren juristischen Aussichten, eher nicht in Betracht. Dass eine regierungstragende Landtagsmehrheit ihr in diesem Punkt beispringen und auf dem Rederecht außerhalb der Tagesordnung bestehen würde, darf wohl als unwahrscheinlich gelten.

Angesichts dessen wäre zu überlegen, diese Privilegierung der Regierung ersatzlos zu streichen. Auch wenn das faktisch nicht viel ändern würde, könnte es zur immerhin symbolischen Klarstellung beitragen, dass die Landesregierung vom Landtag ins Amt gebracht und dort gehalten wird und sich folglich, gemeinsam mit den Mitgliedern, Gremien und Organen des Landtags, in die parlamentarischen Prozeduren einzuordnen hat.