

Prof. Dr. Klaus F. Gärditz, Adenauerallee 24-42, 53113 Bonn

An die
Präsidentin des Landtags Nordrhein-
Westfalen

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/1549**

A50

Prof. Dr. Klaus F. Gärditz
Lehrstuhl für Öffentliches Recht

Postanschrift:
Adenauerallee 24-42
53113 Bonn
Tel.: 0228/73-9176
Email: gaerditz@jura.uni-bonn.de

Bonn, den 26. März 2014

Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung (Verfassungskommission) des Landtags Nordrhein-Westfalen

Thesenpapier zur öffentlichen Anhörung am 7. April 2014

I. Allgemeines

Für Textänderungen innerhalb der Verfassung sollten ganz allgemein folgende Leitlinien berücksichtigt werden:

Eine Verfassung ist ein Rechtstext, kein „Volkslesebuch“ und keine bloße politische Inspirationsquelle. Ein eher sakrales Verfassungsverständnis, wie es etwa in den Vereinigten Staaten gepflegt wird, das zu einer Überhöhung des Verfassungstextes zu einer außerjuristischen Quelle politischer Grundüberzeugungen führt, entspricht jedenfalls nicht der deutschen, eher legalistischen Verfassungstradition. Die Regelungsfunktion der Verfassung ist daher schlicht ihre Höherrangigkeit gegenüber dem einfachen Recht.¹ Hieraus folgt:

- Einerseits sollte ein Verfassungstext dasjenige widerspiegeln, was regelungsbedürftig ist. Verfassungen bilden immer politische Kompromisse ab.² Dieser Kompromisshaftigkeit entspricht es, gerade solche Fragen zu konstitutionalisieren, die man der Disposition einfacher Mehrheiten entziehen möchte. Die Gründe hierfür können unterschiedlich sein: geteilte Grundüberzeugungen von der Unverbrüchlichkeit bestimmter Normen, die gerade auf gegenläufigen Prämissen beruhende Befriedung von Streitigkeiten (Bsp.: „Schulkompromiss“, Art. 10, 12 LV), die Korrektur von Verfassungsrechtsprechung, aber auch gegenseitiges Misstrauen in das jeweils andere politische Lager. Und dementsprechend variieren auch Regelungsstil und Regelungsdichte. Wenn ein entsprechender Regelungsbedarf besteht, sollte dieser

¹ Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 14.

² Möllers, VVDStRL 68 (2009), 47 (56 f.).

nicht an „sprachästhetischen“ Vorbehalten³ scheitern; eine präzise Regelung kann eben auch sperrig sein, gerade wenn sie ihre Funktion erfüllen soll.⁴

- Eine Verfassung sollte im Idealfall freilich rahmenartig bleiben, soweit keine spezifischen Regelungsbedürfnisse bestehen, gerade um die demokratische Offenheit der Rechtserzeugung nicht zu behindern und politischen Entscheidungen mit einfachen Mehrheiten hinreichenden Spielraum zu belassen. Einfache Mehrheiten können durch Wahl abgelöst, Fehlentscheidungen also im demokratischen Prozess korrigiert werden; bei Verfassungsänderungen ist dies auf Grund der höheren Mehrheitserfordernisse substantiell schwieriger. Zudem ist eine Verfassung fortwährender Gegenstand (verfassungs-) gerichtlicher Interpretation. Je höher die Textdichte, desto mehr Ansätze einer interpretatorischen Ausdeutung sind gegeben, was wiederum tendenziell die Macht der Gerichte stärken kann, sofern man nicht durch eindeutige Regelungen Deutungsvarianten wirksam verengt.

Hieraus folgt: Textänderungen, die über eine bloße sprachliche Glättung hinausgehen, sollten auf das regelungstechnisch Notwendige beschränkt werden, aber eben auch das Notwendige regeln. Gerade Grundsatzentscheidungen des Staatslebens, die nicht ernsthaft zur Disposition stehen, sollten sich auch in der Landesverfassung – obschon in der gebotenen textlichen Verknappung – wiederfinden. Die Verfassung ist aber nicht notwendig darauf beschränkt, Grundsatzfragen zu entscheiden.

II. **Aufnahme von Parlaments-, Abgeordneten- und Oppositionsrechten in die Verfassung**

Der Arbeitsbereich I der Verfassungskommission bezieht sich im Kern auf eine Neuordnung und Ergänzung der Parlaments-, Abgeordneten- und Oppositionsrechte im Rahmen der Landesverfassung (LV). Ich werde daher systematisch geordnet zu den einzelnen Problemkreisen Stellung nehmen und versuchen, die aufgeworfenen Fragen, soweit mir dies möglich ist, integriert mitzubeantworten.

1. **Parlamentsrecht**

Das Parlamentsrecht ist in der LV zwar fragmentarisch, aber grundsätzlich hinreichend geregelt. Es entspricht gerade dem Respekt vor der Autonomie des Parlaments, dem Plenum hinreichende Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen der Geschäftsordnung zu belassen. Wo besondere Regelungen erforderlich sind (etwa im Bereich der Untersuchungsausschüsse), sind diese vorhanden. Eine Nachnormierung von Detailfragen, die bislang in der Geschäftsordnung geregelt sind, würde nicht den Parlamentarismus stärken, sondern ihn durch unnötige Konstitutionalisierung verrechtlichen, damit entpolitisieren und insoweit letztlich eher schwächen.

³ Etwa *Grimm*, in: Deutscher Bundestag, Wie wir mit dem Werk des Parlamentarischen Rates umgehen – oder: Wie viele Änderungen verträgt das Grundgesetz?, 2010, S. 12 (15 f.); *ders.*, FAZ v. 29. 12. 2010, S. 6; *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Bd. II, 2010, § 73, Rn. 54; *Korioth*, JZ 2009, 729 (736 f.); *Möllers*, Das Grundgesetz, 2009, S. 61; *Selmer*, NVwZ 2009, 1255 (1259 f.); *Voßkuhle*, AöR 119 (1994), 35 ff.

⁴ Etwa der viel gescholtene Art. 16a GG erfüllt durchaus seine Regelungsfunktion, zumal die zuvor schlichte Fassung des Asylgrundrechts (Art. 16 Abs. 1 GG a. F.) durch die Verfassungsrechtsprechung mit derart filigranen Inhalten aufgeladen wurde, dass der Gesetzgeber zwangsläufig nur durch seinerseits filigrane Textänderung reagieren konnte.

Ungeachtet dessen gibt es Ansätze für sinnvolle Ergänzungen oder Änderungen:

- Das für eine Demokratie konstitutive *Wahlsystem* ist – über Art. 31 LV hinaus – bislang nur einfach-gesetzlich (Mehrheitswahl nach § 14 LWahlG) geregelt.⁵ Es wäre sinnvoll, die Grundpfeiler des Wahlrechts in der Verfassung zu normieren, zumal hierüber nur wenig Streit bestehen dürfte. Eine Normierung des Wahlsystems würde – auch mit Blick auf eine auf Bundesebene ausufernde und möglicherweise die Landesverfassungsgerichtsbarkeit „infizierende“ Verfassungsrechtsprechung, die den Gesetzgeber im Bereich des Wahlrechts durch völlig überzogene Kohärenzanforderungen gelähmt hat – verdeutlichen, dass der Landtag selbst die für das Verfassungsleben fundamentalen Basisentscheidungen trifft und sie nicht der Verfassungsgerichtsbarkeit allein überlässt. In diesem Rahmen ließe sich etwa auch die – verfassungspolitisch bewährte, gut begründete, aber inzwischen durch das *BVerfG* unter Druck geratene – Sperrklausel (§ 33 Abs. 2 Satz 2 LWahlG) „verfassungsfest“ machen.
- Die Informationsvereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung ist ein sinnvolles Instrument, über punktuelle Informationsbegehren hinaus im Interesse wirksamer parlamentarischer Begleitung der Regierungsarbeit – sowohl im Interesse der Opposition als auch der Mehrheit – den Landtag einzubinden und informiert zu halten. Ungeachtet dessen eignet sich der derzeitige Text der Vereinbarung auf Grund seiner Länge, Detaillastigkeit und Sperrigkeit nicht unmittelbar für eine Übernahme in die LV. Möglicherweise ließe sich aber seine Essenz in Verfassungsrecht umgießen, etwa:

Die Landesregierung hat den Landtag fortlaufend und frühestmöglich über alle Vorgänge von grundsätzlicher politischer Bedeutung zu unterrichten. Von grundsätzlicher Bedeutung sind insbesondere Vorhaben der Gesetzgebung, beabsichtigte Staatsverträge und Verwaltungsabkommen, Bundesratsinitiativen und Angelegenheiten der Europäischen Union im Bundesrat, die die Gesetzgebung des Landes betreffen.

Die Absicherung der Information über sonstige Vorgänge ohne spezifischen Bezug zur Gesetzgebung in Nordrhein-Westfalen in der Verfassung ist aus funktionalen Gründen nicht notwendig.

- Eine spezifische *Informationspflicht in Angelegenheiten der Europäischen Union* würde in einer allgemeinen Informationspflicht aufgehen. Eine separate Regelung ist weder erforderlich noch geboten. Namentlich eine Regelung nach dem Vorbild des Art. 34a Abs. 1 LB BaWü ist nicht zu empfehlen: Die Tätigkeitsfelder des Landtags liegen schon thematisch im Schwerpunkt nicht in der Begleitung der Aufgaben der Landesregierung im Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union. Eine besondere Heraushebung der Kooperationsrechte in diesem Bereich würde – relational betrachtet – unnötig die Informationsverpflichtungen der Regierung in denjenigen Angelegenheiten entwerten, die zwar nicht europaspezifisch sind, aber die Interessen des

⁵ Löwer, in: ders./Tettinger (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 30 Rn. 59.

Landes unmittelbar berühren. Eine einheitliche Regelung für alle Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung ist daher vorzugswürdig.

- Dies spricht zwar nicht gegen eine *Berücksichtigungspflicht* der Landesregierung nach dem Vorbild des Art. 34a Abs. 2 LV BaWü, der wie folgt lautet:

„Bei Vorhaben, die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berühren, berücksichtigt die Landesregierung die Stellungen des Landtags.“

Diese dem Modell des Art. 23 Abs. 3 Satz 2, Abs. 5 Satz 1 GG entsprechende Regelung hätte freilich nur sehr geringe praktische Bedeutung. Denn zum einen könnte das Land nur als ein Mitglied des Bundesrates, soweit dies Art. 23 Abs. 5 GG vorsieht, auf eine Bundesratsmehrheit für eine Empfehlung hinwirken, die ihrerseits von der Bundesregierung nur zu berücksichtigen wäre. Zum anderen hat die Berücksichtigungspflicht kaum materiellen Gehalt; sie wäre praktisch nicht viel mehr als eine Pflicht, zu dokumentieren, in welcher Weise eine Empfehlung des Landtags – ggf. ergebnis- oder erfolglos – im Verhandlungsprozess verarbeitet wurde. Die materiellen Einflussmöglichkeiten des Landtags auf die Rechtsetzung in Angelegenheiten der Europäischen Union sind – anders gewendet – von vornherein so verdünnt, dass es sachwidrig wäre, diese mehr symbolischen Gesten des Respekts verfassungsrechtlich zu verankern. Dem Landtag stünde es besser zu Gesicht, wenn er durch Mehrheitsbeschlüsse die *politische* Bedeutung des Landes (für den Bund wie für Europa) in den Ring werfen würde, um auf die Willensbildung der Bundesregierung Einfluss zu nehmen. Eine kleinliche Berücksichtigungspflicht in der Landesverfassung hilft hierbei wenig.

- Die Option, den *Landtag durch einfache Mehrheit aufzulösen* (Art. 35 Abs. 1 LV), wäre zu überprüfen. Zwar hat sich eine inhärente Missbrauchsgefahr bislang nicht aktualisiert, was auch ein Verdienst guten und gefestigten parlamentarischen Selbstverständnisses ist. Dennoch erscheint es aus allgemeinen verfassungspolitischen Erwägungen strukturell inadäquat, wenn sich die jeweilige Mehrheit den günstigsten Zeitpunkt für Neuwahlen aussuchen kann. Freilich würde eine Anbindung an strukturelle Auflösungslagen (Misstrauensvotum, Vertrauensfrage) – wie die Entwicklung auf Bundesebene gezeigt hat – letztlich nur zu „gestellten“ Abstimmungen führen, die eine indirekte Steuerung des Zeitpunktes der Neuwahl gleichermaßen ermöglichen. Das Selbstauflösungsrecht ist insoweit eine hinkende, aber die „ehrlichere“ Regelung.
- Verbesserungsbedürftig erscheint mir die bisherige Regelung, wonach die *Ministerpräsidentin* bzw. der *Ministerpräsident aus der Mitte des Landtags zu wählen* ist (Art. 52 Abs. 1 LV). Die damit verfassungsrechtlich vorgegebene Bindung der Exekutivspitze an ein Mandat in der Legislative verfestigt eine etablierte Erscheinung des parlamentarischen Regierungssystems, die weder selbstverständlich noch unter dem Gesichtspunkt der funktionalen Spannungen/Gewaltengliederung wirklich überzeugend ist. Vor allem aber birgt dies das Risiko, dass die Spitzenkandidatin bzw. der Spitzenkandidat einer Partei nicht in den Landtag gelangt und damit nicht wählbar ist, obschon sich der demokratische Wählerwille oftmals (und legitimerweise) gerade auf Personen fokussiert. Entsprechende Enttäuschungen schaden dann der Akzeptanz des demokratischen Verfahrens.

2. Abgeordnetenstatus

Die bisherigen Regelungen der LV zum Abgeordnetenstatus (Art. 30, 46-49 LV) fallen zwar einerseits inhaltlich sehr knapp aus, entsprechen aber insoweit andererseits weitgehend dem Modell des Grundgesetzes. Hier wie dort hat sich der fragmentarische und gedrungene Text nicht nur als auslegungsbedürftig, sondern auch hinreichend auslegungsfähig erwiesen, den Abgeordnetenstatus näher zu konturieren. So sind die wichtigsten Mitwirkungsrechte der Abgeordneten schon jetzt nicht nur durch Geschäftsordnungsrecht, sondern auch verfassungsrechtlich gewährleistet. Aus dem in Art. 30 Abs. 1 LV verankerten Grundsatz der Gesamtrepräsentation folgt, dass alle Abgeordneten – unabhängig von Funktion und Zugehörigkeit zu einer Fraktion – jeweils die gleichen Mitwirkungsrechte haben müssen.⁶ Zugleich benötigt jeder Abgeordnete, um die ihm durch Art. 30 Abs. 2 LV übertragene Funktion selbstständig wahrnehmen zu können, eigenständige Mitwirkungsrechte, die er unabhängig von seiner Zugehörigkeit zu einer Fraktion ausüben kann. Vor diesem Hintergrund hat der VerfGH vor allem den allgemeinen Informationsanspruch (*Interpellationsrecht*) – im Einklang mit der Verfassungsrechtsprechung anderer Länder⁷ und der Lehre⁸ – als funktionsimmanente Gewährleistung unmittelbar aus dem Abgeordnetenstatusrecht (Art. 30 Abs. 2 LV) abgeleitet.⁹ Hierbei handelt es sich neben der Mitwirkung in zumindest einem Ausschuss um das wohl wichtigste partizipative Recht, mit dem einzelne Abgeordnete ihren – praktisch meist von dem Wissensfundus der Regierung abhängigen – Informationsbedarf befriedigen können.

Gemessen hieran sehe ich keinen *inhaltlichen* Gewinn, den Status der Abgeordneten textlich nachzuverdichten. Eine Aufladung der Verfassung mit Statusrechten wäre zudem nicht ohne Risiko. Während bislang die verfassungsrechtlichen Statusrechte dem funktionellen Bedarf folgen, das Mandat im Rahmen des Art. 30 Abs. 2 LV wirksam wahrzunehmen, also auch hinreichend elastisch ist, gesellschaftlichem oder technischem Wandel Rechnung zu tragen,¹⁰ ließe sich eine Auflistung einzelner Rechte auch als abschließender Katalog (fehl-) interpretieren. Eine textliche Konturierung durch Regelbeispiele („insbesondere“) würde dies vermeiden, hätte aber dann den Nachteil, einen geblähten und technizistischen Normtext zu produzieren, dessen Regelungsgehalt sich in dem des bisherigen Art. 30 LV erschöpfen würde.

Wenn *Informationen und Unterlagen*, über die die Landesregierung verfügt, bislang ohne sachlichen Grund nicht unverzüglich zur Verfügung gestellt worden sein soll-

⁶ Löwer, in: ders./Tettinger (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 30 Rn. 74, unter exemplarischer Bezugnahme auf BVerfGE 80, 188 (218); 84, 304 (321); 93, 195 (204).

⁷ Etwa *BayVerfGH*, Entsch. v. 17. 7. 2001 – Vf. 56-IVa-00, NVwZ 2002, S. 715 (716); Entsch. v. 26. 7. 2006 – Vf. 11-IVa/05, NVwZ 2007, S. 204 (205); *Markus Möstl*, in: Josef Franz Lindner/ders./Heinrich Amadeus Wolff (Hrsg.), Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Art. 24, Rn. 6.

⁸ Für Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG *Geck*, Die Fragestunde im Deutschen Bundestag, 1986, S. 101 ff.; *Klein*, in: ders. (Hrsg.), Das Parlament im Verfassungsstaat, 2006, S. 233 (253); *Lennartz/Kiefer*, DÖV 2006, 185 (185); *Weis*, DVBl. 1988, 268 (270 f.); abweichend etwa *Vonderbeck*, Parlamentarische Informations- und Redebefugnisse, 1981, S. 24.

⁹ *NWVerfGH*, Urt. v. 19. 8. 2008 – VerfGH 7/07, NVwZ-RR 2009, 41 (43).

¹⁰ Zu einer unabdingbaren Mindestausstattung würde heute fraglos Zugang zu Internet, Datenbanken des Landes usf. gehören, was etwa 1990 kaum zu bejahen gewesen wäre.

ten, so widerspräche dies bereits jetzt den Anforderungen des Art. 30 Abs. 2 LV. Eine ausdrückliche Aufnahme in den Verfassungstext würde an einer fehlenden Kooperationsbereitschaft nichts ändern; hier bleibt nur der Weg zum *VerfGH*. Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass es auch legitime Geheimhaltungsgründe geben kann (nicht zuletzt der Schutz personenbezogener Daten), die mitunter zu einer Verlangsamung oder Behinderung der Informationsfreigabe führen. Solche eher technischen Fragen eignen sich aber von vornherein nicht dazu, im Text der LV ausbuchstabiert zu werden.

3. Fraktionsstatus

Fraktionen finden momentan in der Verfassung keine ausdrückliche Verankerung, obschon sie im Verfassungsleben eine zentrale Rolle spielen. Für eine Verankerung, die regelungstechnisch in Art. 30 oder Art. 38 LV erfolgen könnte, spräche diese zentrale Bedeutung. Dagegen ließe sich anführen, dass bislang Fraktionsrechte legitimatorisch aus der Freiheit des Mandats der einzelnen Abgeordneten (Art. 30 Abs. 2 LV) abgeleitet werden,¹¹ das auch das Recht zum freiwilligen Zusammenschluss zur gemeinsamen Interessenwahrnehmung enthält. Dieser Zusammenhang sollte jedenfalls nicht durchtrennt werden, indem die Verfassung Fraktionsrechte vom Abgeordnetenstatus verselbstständigt. Eine Textfassung sollte daher – dem Vorbild des Art. 85a LV RhPf folgend – an den Abgeordnetenstatus anknüpfen. Art. 85a LV RhPf lautet:

(1) Abgeordnete können sich zu Fraktionen zusammenschließen. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung des Landtags.

(2) Die Fraktionen wirken insbesondere durch die Koordination der parlamentarischen Tätigkeit an der Erfüllung der Aufgaben des Landtags mit. Ihre innere Organisation und ihre Arbeitsweise müssen den Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie entsprechen.

(3) Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben ist den Fraktionen eine angemessene Ausstattung zu gewährleisten. Das Nähere über die Ausstattung, die Rechnungslegung und die Prüfung der Rechnung durch den Rechnungshof regelt ein Gesetz.

Eine solche schlanke Textfassung würde die Verfassung an die Wirklichkeit eines modernen Parlaments heranführen, ohne substantielle Änderungen gegenüber dem Status quo zu bewirken. Der verfassungsprozessuale Status würde insoweit verändert, als eine solche Regelung der Fraktion verfassungsunmittelbare Rechte einräumen würde, die im Organstreit (Art. 75 Nr. 2 LV) als *eigene Rechte* in eigenem Namen einklagbar wären. Auch bislang sind Fraktionen zwar parteifähig,¹² und zwar als in der Geschäftsordnung mit eigenen Rechten ausgestattete Organteile (Art. 75 Nr. 2 LV), die dann nur im Wege der *Prozessstandschaft* nach § 44 Abs. 1 VerfGHG Rechte des Landtags (ggf. auch gegen dessen Mehrheit) einklagen können.

¹¹ *Menzel*, in: Löwer/Tettinger (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 38 Rn. 29.

¹² *Mann*, in: Löwer/Tettinger (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 75 Rn. 15.

4. Oppositionsrechte

Die Opposition hat schon bislang ein Bündel an unterschiedlichen Rechten, die eine wirksame Regierungskontrolle ermöglichen. Dies gilt für die – unabhängig von einer Oppositionsrolle bestehenden – Abgeordnetenrechte sowie für Fraktionsrechte. Namentlich die Kompetenz eines Fünftels der Abgeordneten, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen (Art. 41 Abs. 1 Satz 1 LV) gibt der Opposition ein wirkungsvolles Kontroll- und Interventionsrecht an die Hand. Die Stärke der Opposition ist freilich demokratieimmanent abhängig vom Wahlausgang. Dass Opposition möglich sein muss, ist zwar eine unmittelbare Konsequenz der Offenheit demokratischer Verfahren. Jedoch legitimiert das Volk durch Wahl eine Mehrheitsbildung, die – wie derzeit im Bundestag – ggf. auch eine Opposition marginalisieren kann. Eine künstliche Aufwertung der Opposition, die dieser eine kraftvolle Rolle unabhängig vom Wahlausgang garantiert (so vereinzelt Forderungen der derzeitigen Bundestagsopposition¹³), ist insoweit undemokratisch. Zu berücksichtigen ist ferner, dass Mehrheit und Minderheit in einem parlamentarischen Regierungssystem zwar in der Regel klar erkennbar sind, aber dennoch Produkt der jeweiligen Willensbildung im Parlament bleiben. Jeder/jede einzelne Abgeordnete ist daher potentielle Opposition. Die Möglichkeit von Opposition ist – kurzum – eine notwendige Bedingung demokratischer Offenheit von Verfahren; tatsächlich wirksame Opposition ist gemessen hieran nur ein mögliches Resultat demokratischer Wahlen, das sich aber verfassungsrechtlich nicht sinnvoll garantieren lässt.¹⁴ Eine starke Opposition legitimiert sich durch den dahinter stehenden Wählerwillen, eine schwache Opposition muss sich demselben in demokratischer Demut beugen.¹⁵

Bezogen auf das *Quorum im Untersuchungsausschussrecht* ist ein Einsetzungsrecht von zwei Fraktionen nicht zu empfehlen. Die derzeitige Hürde von 20 %, die im Übrigen unter der des Art. 44 Abs. 1 GG liegt, dient nicht nur der Wahrung von Oppositionsrechten, sondern auch dem Schutz der Bürger. Ein Untersuchungsausschuss hat – anders als das Plenum – weitreichende Eingriffsbefugnisse, die denen eines Strafgerichts im Strafverfahren nach der StPO nahe kommen (vgl. Art. 41 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 LV). Ein Einsetzungsrecht von zwei Fraktionen könnte im Grenzfall dazu führen, dass auf Antrag von 10 % der Abgeordneten mit hoheitlicher Gewalt Beweis zu erheben wäre.¹⁶ Diese Minderheit hätte dann grundsätzlich auch gegen Mehrheiten im Untersuchungsausschuss einen Anspruch auf Erhebung konkreter Beweise. Dies ist aus Gründen des Betroffenen schutzes, der auf Grund der Politisierung von Untersuchungsausschüssen ohnehin leidet, abzulehnen.

5. Eidesformel

Ausweislich des Arbeitsprogramms der Verfassungskommission soll auch die Eidesformel des Art. 53 LV überprüft werden. Eine Änderung des Textes, der über die Ritualisierung hinaus mangels Rechtsfolgen keine verfassungsrechtliche Bedeutung

¹³ Verfassungsrechtliche Unterstützung durch *Cancik*, NVwZ 2014, 18 ff.

¹⁴ Dysfunktional ist daher eine Regelung wie Art. 85b Abs. 1 LV: „Parlamentarische Opposition ist ein grundlegender Bestandteil der parlamentarischen Demokratie.“

¹⁵ Letztere lassen bisweilen Vertreter der derzeitigen Bundestagsopposition vermissen.

¹⁶ Sollte die Sperrklausel auf Grund einer (inhaltlich verfehlten, parlamentsfeindlichen, aber in der Verfassungswirklichkeit hinzunehmenden) Linie in der Verfassungsrechtsprechung einmal fallen, könnte das Quorum mit dem dann möglicherweise akzessorisch zu verschiebenden Fraktionsstatus noch geringer sein.

zukommt,¹⁷ halte ich für nicht angezeigt. Namentlich eine gelegentlich diskutierte Ersetzung des Begriffs des deutschen Volkes durch den diffusen Begriff der Bevölkerung ist abzulehnen. Art. 53 Satz 2 LV bezieht sich auf das Volk als *Legitimationssubjekt*, von dem nach Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG alle Staatsgewalt ausgeht. Zum Legitimationssubjekt, auf das sich die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen beziehen kann, gehören alle deutschen Staatsangehörigen mit Wohnsitz im Land. Staatenlose oder Staatsangehörige anderer Staaten als Einwohner des Landes sind nicht Bestandteil des formal (also über ein formales Zugehörigkeitsverhältnis, nicht nach materiellen Kriterien wie Abstammung, Herkunft oder kulturelle Verbundenheit) definierten Legitimationssubjekts „Volk“.¹⁸ Dies bedeutet selbstverständlich nicht, dass das Wohl der Einwohner ohne deutsche Staatsangehörigkeit nicht Aufgabe der Landesregierung sei – im Gegenteil: Ihnen gegenüber besteht sowohl eine Verantwortung kraft individueller Grundrechte als auch als Auftrag des von der Regierung zu achtenden demokratisch gesetzten Rechts, das bei Rechten und Pflichten in der Regel nicht mehr zwischen In- und Ausländern, sondern nur nach Wohnsitz differenziert. Um diese Verantwortung geht es jedoch im Rahmen des Art. 53 LV nicht, der als akzessorische Regelung zu Art. 52 LV allein die Legitimation der Landesregierung betrifft und damit den Legitimationspfad vom Volk zur Regierung nachzeichnet. Wer diesen legitimatorisch-formalen Zusammenhang semantisch – in Abkehr vom komplementären Art. 2 LV – auflösen möchte, lässt den Respekt vor denjenigen vermissen, die den Angeordneten des Landtags allein das Mandat verschafft haben, öffentliche Gewalt auszuüben.

Eine andere Frage ist, ob die Referenz des *deutschen Volkes* in Art. 52 Satz 2 LV hinreichend präzise ist. Zwar wird der Landtag – und damit mittelbar die Landesregierung – vom deutschen Volk legitimiert, allerdings nur von einem Teilausschnitt: dem *Volk des Landes Nordrhein-Westfalen*. Die derzeitige Referenz soll die Verpflichtung auf die Bundestreue betonen,¹⁹ die freilich eine Schranke, aber nicht spezifischer Auftrag des Regierungshandelns ist. Daher wäre zu erwägen, ob eine Eidesformel, mit der sich die Regierungsmitglieder auf das Wohl des Volkes von Nordrhein-Westfalen verpflichten, legitimationstheoretisch präziser und würde den föderalen Eigenstand betonen.

(Prof. Dr. Klaus F. Gärditz)

¹⁷ Siehe *Gärditz*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 100 Rn. 5 f.

¹⁸ Zuletzt *BremStGH*, Urt. v. 31. 1. 2014, St 1/13; zuvor etwa BVerfGE 83, 37 (51 f.); *Badura*, in: FS 50 Jahre BVerfG, Bd. 2, 2001, S. 897 (907 f.); *Dreier*, in: Dreier (Hrsg.) GG Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 20 (Demokratie) Rn. 94 und Art. 28 Rn. 78; *Gärditz*, VVDStRL 72 (2013), 49 (92 ff.); *Grawert*, FS 50 Jahre BVerfG, Bd. II, 2001, S. 319 (327); *Isensee*, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.) HStR II, 3. Aufl. 2004, § 15 Rn. 41; *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, 1993, S. 222 ff.; *Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.) HStR IX, 1997, § 221 Rn. 17; *Klein*, in: Maunz/Dürig (Begr.) GG, Art. 38 Rn. 96; *Papier* KritV 1987, 309 (311);

¹⁹ *Rosbach*, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 53 Rn. 21.