

## Stellungnahme

### Öffentliche Anhörung der Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung (Verfassungskommission) des Landtags Nordrhein-Westfalen am 7. April 2014

#### Vorbemerkung:

Die Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung hat laut Einsetzungsbeschluss die Aufgabe, „die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen im dritten Teil systematisch zu überprüfen“ und dem Landtag entsprechende Vorschläge zu unterbreiten (Drs. 16/3428). Das Ziel ist eine „moderne, zukunftsfähige Verfassung“ für das Land Nordrhein-Westfalen.

Der zur Diskussion stehende Themenblock betrifft die parlamentsrechtlichen Bestimmungen der Landesverfassung aus ihrem dritten Teil. Die Kommission prüft, welche Ergänzungs- oder Streichungsvorschläge in diesem Bereich verfassungsrechtlich und zum Zwecke der Stärkung des Parlamentarismus geboten sind.

Die vorliegende Stellungnahme ist aus der Perspektive der Politikwissenschaft und der Parlamentarismusforschung verfasst worden. Bei der Beantwortung der Fragen wird normativ auf der Grundlage der Demokratie- und Parlamentarismustheorie argumentiert, aber vor allem auch die empirische Entwicklung des Landesparlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland berücksichtigt.

Dabei wird die angezielte „Modernisierung“ der Landesverfassung auch so verstanden, dass zu prüfen ist, ob die vor mehr als 60 Jahren verabschiedete Verfassung die heutige Realität des Landesparlamentarismus noch hinreichend erfasst – sowohl was die internen Arbeitsstrukturen als auch was die externen Rahmenbedingungen betrifft, in denen sich der nordrhein-westfälische Landtag bewegt. In diesem Zusammenhang gilt es zu berücksichtigen, dass den Regelungen einer Verfassung auch eine integrative Funktion zukommen kann. Verfassungen dienen nicht zuletzt der gemeinsamen Verständigung über die zentralen Werte und die Organisation einer politischen Gemeinschaft im Sinne einer „Integration durch Verfassung“ (Vorländer et al. 2002).

Eine Ergänzung oder Veränderung der parlamentsrechtlichen Regelungen im dritten Teil der Landesverfassung sollte sich dennoch auf das Notwendige beschränken, um den bewährten Kern der Verfassung nicht anzutasten. Es kann zudem nicht darum gehen, die Verfassung mit Detailregelungen zu überfrachten. Im Verfassungstext können und sollen die zentralen parlamentsrechtlichen Grundlagen gelegt werden, von denen zu vermuten ist, dass sie auf einem dauerhaften Konsens beruhen. Konkretisierungen sowie detaillierte Bestimmungen sind auf den untergeordneten parlamentsrechtlichen Ebenen (Gesetze, Geschäftsordnung) festzuhalten.

## Zentraler Fragenkomplex:

**Erscheint es verfassungsrechtlich und zum Zwecke der Stärkung des Parlamentarismus geboten, einen umfassenden Katalog von Parlaments-, Abgeordneten- und Oppositionsrechten in die Landesverfassung aufzunehmen? Bedarf es jeweils einer Regelung auf der Ebene der Verfassung? Wie kann die Ausgestaltung derartiger Vorschriften auf Ebene der Landesverfassung aussehen?**

Die Landesverfassung erwähnt Parlamentsrechte an verschiedenen Stellen. So werden ausdrücklich die Wahl des Ministerpräsidenten durch den Landtag sowie die Rechte des Landesparlaments bei der Gesetzgebung und im Finanzwesen als parlamentarische Kompetenzen angeführt. Zudem werden das parlamentarische Untersuchungsausschussrecht und die Rechte des Landtags im Petitionswesen (Auskunftspflicht der Landesregierung) angesprochen. Informationsrechte gegenüber der Landesregierung finden sich ferner im sechsten Abschnitt des dritten Teils („Finanzwesen“). Hinsichtlich der einzelnen Abgeordneten werden u.a. das „freie Mandat“ sowie die Indemnität, die Immunität und das Zeugnisverweigerungsrecht ausgeführt. Während die individuellen Abgeordneten mit ihren Rechten ausdrücklich angesprochen werden, finden weder Fraktionen noch die parlamentarische Opposition in der Landesverfassung Erwähnung.

### a) Parlamentsfunktionen in die Verfassung

Sollen die Parlamentsrechte jenseits der bestehenden Regelungen noch andersförmig und andernorts in der Verfassung verankert sein? Meines Erachtens spricht nicht zuletzt aus symbolisch-integrativen Gründen einiges dafür, die vier zentralen funktionalen Kompetenzen von Parlamenten komprimiert zu Beginn des dritten Teils der Verfassung anzuführen.

In der Parlamentarismusforschung werden vier Gruppen von parlamentarischen Kompetenzen unterschieden: die Wahlkompetenz, die Gesetzgebungskompetenz, die Kontrollkompetenz sowie die Öffentlichkeits-/Kommunikationskompetenz. Dabei fällt der Wahlkompetenz sowie der Gesetzgebungskompetenz eine traditionell zentrale Rolle zu – auch auf Landesebene. Mit der Wahl der Ministerpräsidentin/des Ministerpräsidenten konstituieren sich im „neuen Dualismus“ die Regierungsmehrheit auf der einen und die Opposition auf der anderen Seite. Das legislative und insbesondere das Budgetrecht gehören zu den klassischen parlamentarischen Kompetenzen (Landtag als „Gesetzgeber“, „power of the purse“). Die demgegenüber nachrangig erscheinende Kontrollfunktion spielt in der parlamentarischen Praxis eine zunehmend wichtige Rolle. Aufgrund des empirisch messbaren Übergewichts der Regierung im kooperativen Föderalismus sowie der Exekutivdominanz im europäisierten Mehrebenensystem liegt insbesondere in der Kontrolle der Regierungstätigkeit eine Kernaufgabe von Landtagen. Die Öffentlichkeits- oder Kommunikationsaufgabe berührt einen nur schwer zu konturierenden parlamentarischen Kompetenzbereich; hier erfüllt der Landtag die Aufgabe der Verknüpfung staatlicher Entscheidungsfindung mit der gesellschaftlichen Willensbildung.

In der seitens der Kommission vorgelegten Frage wird zwischen den Rechten des Parlaments, der Abgeordneten und der Opposition unterschieden. Diese Aufzählung impliziert, dass es je nach Akteur unterschiedliche Rechte gibt, und berücksichtigt dabei die verschiedenen Akteurstypen im parlamentarischen Handlungssystem. In der Tat ist es auch empirisch evident, dass spezifische Rechte verstärkt von bestimmten parlamentarischen Akteuren genutzt werden. Zudem setzt die Nutzbarkeit einiger Rechte einen spezifischen Akteurstatus

voraus. Dennoch sind die angeführten allgemeinen Kompetenzbereiche stets sowohl gesamt- oder gruppenparlamentarisch respektive abgeordnetenbezogen deklinierbar. So findet beispielsweise parlamentarische Kontrolle zwar überwiegend (s.u.), aber nicht nur durch die Opposition statt, sondern auch durch die Mehrheitsfraktionen des Parlaments oder durch die einzelnen Parlamentarier.

Zur Dokumentation und Grundlegung der parlamentarischen Rechte und zur Funktionsbestimmung der Verfassungsorgane halte ich es für angebracht, zu Beginn des ersten Abschnitts des dritten Teils die zentralen Funktionen des Landtags kurz anzusprechen – analog zur kurzen Aufgabenbestimmung der Gerichte am Anfang des vierten Abschnitts (Art. 72 Abs. 1: „Die Gerichte urteilen im Namen des Volkes“). Dabei kann meines Erachtens hier auf weitergehende und detaillierte Regelungen verzichtet werden; diese finden sich an anderen Stellen der Landesverfassung respektive können in Gesetzen, der Geschäftsordnung oder Interorgan-Vereinbarungen fixiert werden.

**Formulierungsvorschlag Artikel 30 Abs. 3 (neu)**

Der Landtag wählt den/die Ministerpräsidenten/-in, verabschiedet die Gesetze, kontrolliert das Handeln der Landesregierung und bildet ein öffentliches Forum für die politische Willensbildung.

**b) Oppositionsklausel in die Verfassung**

Im Beschluss des Landtags zur Einführung einer Verfassungskommission findet sich auch die Frage, ob eine Regelung zur Funktion der parlamentarischen Opposition in die Verfassung eingeführt werden soll. Die parlamentarische Opposition wird in der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen bislang nicht angesprochen. Eine Erwähnung scheint jedoch zum Zwecke der Stärkung des Parlamentarismus unter Berücksichtigung von Entwicklungen der parlamentarischen Praxis in repräsentativen Demokratien durchaus angemessen.

Die Opposition gehört im Sinne des *neuen Dualismus* zu den zentralen Bausteinen des Gewaltenteilungskonzepts in parlamentarischen Regierungssystemen. Die parlamentarische Opposition steht der funktionalen Handlungseinheit von Regierung und der sie tragenden Fraktionen und Abgeordneten gegenüber. Der Widerstreit zwischen Regierungsmehrheit/Regierung und Opposition ist der Motor parlamentarischer Demokratien. Die parlamentarische Opposition übernimmt einen Großteil der Funktionen der klassischen Gewaltenteilung, die vormals der gesamten Legislative zukamen. Hierzu gehört es vor allem, Alternativen zu entwickeln und die Regierung zu kontrollieren (und zu kritisieren). Empirisch gesehen nutzen vor allem die Abgeordneten und Fraktionen der parlamentarischen Opposition bestimmte interrogative Verfahren, aber auch Untersuchungsausschüsse (s. u.). Aufgrund dieser Entwicklung ist der Schutz der parlamentarischen Opposition und ihrer Rechte ein zentrales demokratisches Anliegen – hier gibt es nebenbei auch zahlreiche Anknüpfungspunkte zur derzeit auf der Bundesebene stattfindenden Debatte.

Dieser demokratietheoretisch unstrittigen Bedeutung der Opposition und dem daraus abgeleiteten Schutzbedürfnis könnte durch eine Einführung einer Oppositionsklausel in der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalens Rechnung getragen werden. Durch ihre Erwähnung in der Verfassung würde auch symbolisch verdeutlicht, dass „Opposition“ im parlamentarischen System nicht störend und dysfunktional, sondern demokratietheoretisch zweckdienlich, ja unverzichtbar ist.

Eine Mehrheit der Länder ist bereits diesen Weg gegangen. Oppositionsklauseln finden sich in elf der sechzehn Landesverfassungen: In den Landesverfassungen von Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Dabei unterscheiden sich die Klauseln in der konkreten Ausgestaltung.

Unterschiede finden sich beispielsweise bei der Definition der parlamentarischen Opposition. Mehrheitlich findet sich die Wendung, dass es sich bei der Opposition um die Fraktionen und Abgeordneten handele, die die Regierung nicht „tragen“ oder „stützen“. Das „Tragen/Stützen“ einer Regierung konstituiert sich nicht (nur) durch die (geheime!) Wahl der Ministerpräsidentin/des Ministerpräsidenten zu Beginn der Legislaturperiode, sondern durch eine **kontinuierliche** Unterstützung der Regierung im parlamentarischen Betrieb. Ein guter Indikator für ein solches „Tragen/Stützen“ der Regierung ist das Abschließen einer Koalitionsvereinbarung zwischen Parteien oder die Besetzung von Ministerposten durch die entsprechenden Fraktionen. Zur Opposition zu gehören schließt dabei nicht punktuelle Zustimmung zu Vorlagen der Regierung aus. Entsprechend wäre die Fraktion der Linkspartei in der 15. Wahlperiode des Landtags Nordrhein-Westfalen zur Opposition gezählt worden. Der Fall der Minderheitsregierung veranschaulicht zugleich: Die Opposition kann auch die Mehrheit der Abgeordneten des Landtags stellen.

Die Einführung einer Oppositionsklausel würde die Bedeutung der Opposition im parlamentarischen System unterstreichen und auch ihre zentrale Aufgabe im Rahmen der Gewaltenteilung und der Herrschaft auf Zeit dokumentieren. Sie soll jedoch keinen mehrheitsdemokratischen Popanz aufbauen. Deswegen erscheint die Einführung des Amtes eines „Oppositionsführers“ vergleichbar wie im britischen System oder in der Landesverfassung Schleswig-Holstein (Art. 12 Abs. 2) nicht zielführend. Das Konzept eines Oppositionsführers geht von der Existenz einer geschlossenen antagonistischen Opposition aus, die in der Wirklichkeit des deutschen Parteiensystems – auch dem in Nordrhein-Westfalen – jedoch kaum (noch) zu finden ist.

Bei einer etwaigen Einführung einer Oppositionsklausel gilt es nochmals systematisch zu prüfen, ob bereits bestehende Rechte ausdrücklich und zusätzlich als Oppositionsrechte definiert werden sollen. Für das Recht, einen Parlamentarischen Untersuchungsausschuss zu erzwingen, wird unten ein Vorschlag unter Einbindung der Oppositionsklausel gemacht. Weitere denkbare Oppositionsrechte könnten sein: (1) der Antrag auf Einberufung des Landtags, (2) der Antrag auf Ausschluss der Öffentlichkeit, (3) der Antrag auf Normenkontrolle durch den Verfassungsgerichtshof. Sollte eine Oppositionsklausel eingeführt werden, wäre noch eine Erwähnung der Status- und Organisationsrechte von Fraktionen in der Landesverfassung geboten (s. u., Punkt 4).

***Formulierungsvorschlag für eine Oppositionsklausel:***

- (1) Die Fraktionen und Mitglieder des Landtags, welche die Regierung nicht stützen (alternativ: „nicht tragen“), bilden die parlamentarische Opposition.
- (2) Die Opposition ist ein wesentlicher Bestandteil der parlamentarischen Demokratie.
- (3) Die Opposition hat insbesondere die Aufgabe, die Regierung zu kontrollieren.
- (4) Die Opposition hat das Recht auf politische Chancengleichheit.

**Zusatzfragen:****1. Halten Sie eine Verankerung von Inhalten der Parlamentsinformationsvereinbarung in der Landesverfassung für sinnvoll?**

Landtag und Landesregierung haben eine gemeinsame Vereinbarung über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung getroffen (s. die Unterrichtung durch die Präsidentin des Landtags in Drucksache 16/1724). In dieser Vereinbarung ist geregelt, dass und wie Aktivitäten/Initiativen der Landesregierung dem Landtag zur Kenntnis gebracht werden. Hierzu gehören folgende Bereiche:

- Vorhaben der Landesgesetzgebung
- Staatsverträge und Verwaltungsabkommen
- Angelegenheiten der Landesplanung
- Bundesratsangelegenheiten
- Angelegenheiten der Europäischen Union
- Zusammenarbeit mit dem Bund, den Ländern, anderen Staaten, den Regionen sowie zwischen- und überstaatlichen Einrichtungen.

Eine Verankerung der Unterrichtungspflicht in der Landesverfassung ist sinnvoll, da hiermit ein zentrales und fundamentales Recht der Parlamente berührt wird, i. e. Informationen zu erhalten, die sie für ihre legislativen, aber vor allem ihre Kontrollaufgaben in einem Mehrebenensystem effektiv benötigen.

Die geltende Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung thematisiert auch ein Informationsrecht des Landtags bei der Gesetzgebung. In der Tat liegt im Bereich der Landesgesetzgebung eine empirische Dominanz von Entwürfen der Regierung vor. Bevor Gesetzesentwürfe der Regierung in die parlamentarische Beratung gelangen, werden diese bereits von Interessengruppen und einer (Fach-)Öffentlichkeit diskutiert. Eine frühzeitige Information des Landtags über solche Vorlagen, i. e. dann, wenn sie nach der Ressortabstimmung anderen Akteuren zur Stellungnahme zugeleitet werden, erscheint wichtig und verdient die Aufnahme in die Verfassung. Denkbar wäre eine entsprechende Ergänzung im Abschnitt über die parlamentarische Gesetzgebung; alternativ könnte dieser Punkt in einem neuen Artikel zur Unterrichtungspflicht eingebaut werden (siehe hierzu einen Formulierungsvorschlag unter Punkt 3).

Dies gilt auch für die Vorhaben der Landesregierung in Bundesratsangelegenheiten. Im bundesdeutschen kooperativen Exekutivföderalismus ist eine Dokumentation der Unterrichtungspflicht in Angelegenheiten der Bundesgesetzgebung hochrelevant. Eine Reihe von Landesverfassungen hat dem Rechnung getragen und entsprechende Regelungen in die Verfassung eingebaut (s. u.). Dass und warum auch in Angelegenheiten der Europäischen Union eine Unterrichtungspflicht angezeigt wäre, wird unten erläutert (Punkt 3).

**2. Wie kann verfassungsmäßig verankert werden, dass Unterlagen/Informationen, die der Landesregierung vorliegen, z.B. private Gutachten, auch den Abgeordneten unverzüglich auf Anfrage zur Verfügung gestellt werden?**

Siehe hierzu den Vorschlag zur generellen Berücksichtigung der Informationsrechte unter 1 und 3. Eine weitere detaillierte Konkretisierung in der Verfassung erscheint mir nicht erforderlich. Details könnten auch zukünftig in der Geschäftsordnung verankert werden respektive bleiben.

**3. Sollten Vorschriften zu den Beteiligungsrechten des Parlaments in Angelegenheiten der Europäischen Union im Sinne des Europas der Regionen in die Landesverfassung analog zu Formulierungen in anderen deutschen Landesverfassungen, insbesondere des Landes Baden-Württemberg aufgenommen werden, um eine verfassungsrechtliche Sicherstellung zu erreichen?**

Die Beteiligung in Angelegenheiten der Europäischen Union ist ein neues und angesichts der fortschreitenden Vergemeinschaftung zunehmend relevantes Aufgabengebiet für die Landtage geworden. Es handelt sich um ein Aufgabengebiet, das bei der Verabschiedung der Verfassung vor mehr als 60 Jahren noch nicht absehbar war. Hier besteht ein deutlicher Modernisierungsbedarf. Denn die europäische Integration hat weitreichende Konsequenzen für die gesellschaftliche und politische Entwicklung im Lande. So führen beispielsweise die kooperativen Verwaltungsstrukturen in Deutschland dazu, dass die Umsetzung von EU-Recht auch und mitunter überwiegend von den Landesverwaltungen geleistet werden muss.

Eine Reihe von Landtagen hat auf die Europäisierung reagiert und die Informationspflichten der Regierung in europäischen Angelegenheiten (und Bundesratsangelegenheiten) in der Verfassung verankert. Dabei handelt es sich entweder um spezielle EU-Artikel (Bayern, Baden-Württemberg, Saarland) respektive um Artikel, in denen verschiedene Unterrichtungspflichten und Informationsrechte des jeweiligen Landtags zusammengefasst werden (Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen). Lediglich die nordrhein-westfälische und die hessische Landesverfassung erwähnen die Europäische Union an keiner Stelle.

Sinnvoll wäre es, in einem neuen Artikel die generelle Unterrichtungspflicht durch die Landesregierung zu fixieren und darin auch das Informationsrecht des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union sowie des Bundes zu verankern. Denkbar, aber hier nicht ausgeführt, wäre auch ein eigener EU-Artikel und davon getrennt ein weiterer Artikel zur Unterrichtungspflicht der Landesregierung.

***Formulierungsvorschlag für die Unterrichtungspflicht durch die Landesregierung (auch in Bundes- und EU-Angelegenheiten):***

- (1) Die Landesregierung ist verpflichtet, den Landtag frühestmöglich und vollständig über die Vorbereitung von Landesgesetzen, Staatsverträgen, Verwaltungsabkommen und Angelegenheiten der Landesplanung zu unterrichten.
- (2) Die Landesregierung unterrichtet den Landtag frühestmöglich und vollständig über Gesetzesvorhaben des Bundes und über die Angelegenheiten der Europäischen Union, soweit sie an ihnen mitwirkt.
- (3) Das Nähere regeln Landtag und Landesregierung durch Vereinbarung.

**4. Halten Sie eine Verankerung der derzeit in der Geschäftsordnung des Landtags geregelten Rechte der Abgeordneten und Fraktionen in der Verfassung für geboten? Welchen Vorteil hätte es, die Rechtsstellung der Fraktionen im Landtag verfassungsrechtlich abzusichern?**

Bislang führt die Landesverfassung in Nordrhein-Westfalen Fraktionen an keiner Stelle auf: Weder werden sie ausdrücklich definiert, noch tauchen sie in der Verfassung als Akteure auf. Status- und Organisationsrechte der Fraktionen werden bislang alleine in der Geschäftsordnung des Landtags festgehalten.

Dies scheint nicht mehr zeitgemäß und fern der Realität des zeitgenössischen Parlamentarismus. Eine ausdrückliche Erwähnung der Fraktionen in der Verfassung würde der tatsächlichen Aufgabe von Fraktionen in parlamentarischen Demokratien Rechnung tragen. In der Rolle der Fraktionen spiegelt sich die Bedeutung von Parteien in modernen repräsentativen Systemen. Fraktionen werden in der parlamentswissenschaftlichen Literatur als die „wichtigsten Akteure/Einheiten/Faktoren/Institutionen/Organe“ (Schüttemeyer 1998: 40) innerhalb der parlamentarischen Systeme behandelt. Eine Reihe von Kompetenzen des Parlaments kann effektiv nur von Fraktionen genutzt werden. Die besondere Leistung der Fraktionen besteht vor allem darin, die Arbeitsfähigkeit des Parlaments zu gewährleisten – auch indem sie robuste Mehrheiten und eine stabile parlamentarische Regierung garantieren. Demgegenüber steht die „altliberale“ Auffassung des Honoratiorenparlamentarismus, der durch das „freie Mandat“ in Art. 30 Abs. 2 der Landesverfassung nochmals unterstrichen wird. Diese Sichtweise ist in der Bevölkerung stark verbreitet. Fraktionen in der Landesverfassung ausdrücklich zu erwähnen würde dieser wirklichkeitsfernen Wahrnehmung entgegenwirken, indem dokumentiert wird, dass es sich bei Fraktionen um wichtige parlamentarische Akteure handelt, deren primärer Charakterzug nicht darin liegt, das „freie Mandat“ der Abgeordneten in Frage zu stellen, sondern die vielmehr eine hohe Funktionalität im modernen Parlamentarismus aufweisen. Die Behandlung der Fraktionen alleine in der Geschäftsordnung trägt diesem Umstand nicht adäquat Rechnung.

Diesem Ansatz hat sich die Mehrheit der Landesverfassungen bereits angeschlossen. Die Status- und Organisationsrechte von Fraktionen werden in neun Landesverfassungen dargelegt: Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen. In den Verfassungen von Baden-Württemberg, Bayern, Saarland und Schleswig-Holstein werden Fraktionen in Artikeln der Landesverfassung erwähnt, aber ohne dass sich Regelungen zur Bildung von Fraktionen o. ä. finden.

In den bestehenden Fraktionsklauseln wird durchweg die Bildung von Fraktionen thematisiert. Dabei wird zum Teil das Quorum ausdrücklich erwähnt, zum Teil offen gelassen. Auf eine genaue Mindestzahl von Abgeordneten für die Bildung einer Fraktion zu verzichten hätte den Vorteil, dem jeweiligen Landtag eine entsprechende Flexibilität zu geben. Auch sollte offengelassen werden, ob die Mitglieder einer Fraktion **nur einer** Partei angehören sollten. Eine ausdrückliche Auflistung von Fraktionsrechten in der Verfassung erscheint nicht erforderlich, zumal die erwähnten parlamentarischen Rechte nicht nur von Fraktionen ausgeübt werden können. Die Frage der konkreten Quoren für die Ausübung von Rechten (Fraktionen, Mindestzahl an Abgeordneten) ist ohnehin kontingent.

***Formulierungsvorschlag für eine Fraktionsklausel:***

- (1) Mitglieder des Landtags können sich nach Maßgabe der Geschäftsordnung des Landtags zu Fraktionen zusammenschließen.
- (2) Fraktionen wirken mit eigenen Rechten und Pflichten bei der Erfüllung der Aufgaben des Landtags mit.

## 5. Was spricht Ihrer Ansicht nach verfassungsrechtlich dagegen, dass zwei Fraktionen, unabhängig von der bisherigen 20%-Regelung, das Recht der Einsetzung eines Parlamentarischen Untersuchungsausschusses erhalten?

Die Landesverfassung regelt, dass auf Antrag von einem Fünftel der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten des Landtags ein Untersuchungsausschuss eingerichtet werden muss. Neben Nordrhein-Westfalen findet sich die 20-Prozent-Regelung in Bayern, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen. In den übrigen Bundesländern liegt das Quorum bei 25 Prozent der gesetzlichen Mitgliederzahl der parlamentarischen Körperschaften.

Untersuchungsausschüsse gelten als „schärfstes Schwert“ parlamentarischer Kontrolle, da diese besondere Rechte bei der Ermittlung von Sachverhalten haben. Zugleich ist ein Untersuchungsausschuss ein Instrument, das nicht willkürlich eingesetzt und instrumentalisiert werden sollte, zumal es sehr ressourcenaufwändig ist. Hier gibt es eine Gratwanderung zwischen der Bereitstellung eines wichtigen Kontrollinstruments und der Verhinderung seines Missbrauchs.

Empirisch gesehen werden Parlamentarische Untersuchungsausschüsse in ihrer Mehrheit von der Opposition beantragt. Es handelt sich faktisch um ein Instrument zur Kontrolle des Regierungshandelns durch die oppositionellen Kräfte im Parlament. Insofern muss gewährleistet werden, dass die Opposition von diesem Instrument bei Bedarf Gebrauch machen kann – ohne dass es dabei zu einem leichtfertigen Missbrauch dieses Kontrollverfahrens kommt.

Die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses sollte generell nur dann erzwungen werden können, wenn eine bedeutsame Anzahl von Volksvertretern ein Interesse an der Aufklärung eines Sachverhalts erkennt. Wie bedeutsam, wie groß die Gruppe dieser Abgeordneten sein muss, ist umstritten. Alle Landesverfassungen setzen wie erwähnt Hürden, um sicherzustellen, dass nicht jede marginale Gruppe die Parlamentsarbeit durch die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses unverhältnismäßig stark prägen, ggf. stören kann. Die Debatte um Quoren – auch die auf der Bundesebene – macht freilich darauf aufmerksam, dass die Festsetzung einer konkreten Zahl unter bestimmten Konstellationen dazu führen kann, dass die **parlamentarische Opposition** dieses Instrument nicht nutzen kann, i. e. wenn beispielsweise durch eine Große Koalition oder eine maximale „winning coalition“ mehr als achtzig Prozent der Parlamentarier zur regierungstragenden Mehrheit gehören.

Dass dies nicht nur ein theoretisches Szenario ist, machen Fälle wie die erste Große Koalition auf Bundesebene 1966 bis 1969 deutlich (der Anteil der Abgeordneten der einzigen parlamentarischen Oppositionspartei FDP lag bei 9,9 Prozent). Aber auch eine Reihe von Fällen auf Landesebene macht auf dieses Szenario aufmerksam: So umfassten während der Großen Koalition in Bremen 2003 bis 2007 die Oppositionsparteien nur 17 Prozent der Sitze; während der Großen Koalition in Schleswig-Holstein von 2005 bis 2009 konnten die Oppositionsparteien nur rund 14,4 Prozent der Mandate auf sich vereinigen. In Nordrhein-Westfalen hat es eine „Kleine Opposition“ bislang nur einmal in der Sondersituation nach dem Zweiten Weltkrieg gegeben („Allparteienregierung“ unter Karl Arnold 1947-1950, FDP-Opposition: 5,5 Prozent der Mandate).

Angesichts der Entwicklung des Wahlverhaltens und des Parteiensystems ist für die Zukunft nicht auszuschließen, dass es öfter zu Großen Koalitionen kommen wird. Seit den 1990er

Jahren kann man insgesamt eine Zunahme der Fälle beobachten. Hierzu tragen die sich auflösende Lagerstrukturen des bundesdeutschen Modells bei, vor allem aber die zunehmenden Erfolge der kleinen Parteien bei gleichzeitigen Bindungsverlusten der großen.

Somit ist eine Konstellation auch in Nordrhein-Westfalen nicht unwahrscheinlich, dass eine übergroße Regierungsmehrheit die Einrichtung eines Parlamentarischen Untersuchungsausschusses, der sich mit Missständen im Regierungshandeln auseinandersetzen soll, verhindern könnte. Der Opposition wäre damit ihre „schärfstes Schwert“ genommen. Dies entspricht jedoch nicht einer demokratietheoretisch wünschenswerten Konstellation. Will man sicherstellen, dass ein Untersuchungsausschuss zwar nicht ohne Hürden und nicht inflationär eingesetzt werden kann, gleichzeitig aber eine kleine Opposition nicht machtlos gegenüber einer übergroßen Regierungsmehrheit ist, so müssen die starren Quoten überdacht werden.

Die in der Kommissionsfrage angesprochene Lösung, dass alternativ auch zwei Fraktionen einen Parlamentarischen Untersuchungsausschuss beantragen könnten, ist jedoch nicht ohne innere Widersprüche. Dies würde beispielsweise bedeuten, dass zwei Fraktionen mit einer Mindestmitgliederzahl von 10 Prozent der Abgeordneten des Landtags die Einrichtung eines Parlamentarischen Untersuchungsausschusses erzwingen könnten, aber nicht eine Fraktion, die als alleinige Oppositionskraft nahezu die doppelte Anzahl an Parlamentariern stellt, z. B. 19,9 Prozent.

Als Lösung schlage ich eine Verkopplung des Quorums mit der Oppositionsklausel vor (s. o.). Die konkrete Anzahl der erforderlichen Fraktionen sollte offengehalten werden. Es ist jedoch zu verlangen, dass *alle* Fraktionen der Opposition einen Antrag unterstützen müssen, damit ein Parlamentarischer Untersuchungsausschuss eingerichtet wird. Für den Fall, dass die Opposition nur aus einer Partei besteht, würde dieser damit das Recht zur Erzwingung eines Parlamentarischen Untersuchungsausschusses zukommen.

Die absolute Mindestzahl von 20 Prozent sollte dennoch als alternative Bedingung beibehalten werden, um zu gewährleisten, dass auch die Mehrheitsfraktionen einen Parlamentarischen Untersuchungsausschuss erfolgreich beantragen können.

Bei dieser Regelung werden einzelne Abgeordnete, die der Opposition, aber keiner Fraktion angehören, nicht berücksichtigt. Dies ist angesichts der zentralen Rolle der Fraktionen aber m. E. unschädlich und senkt das faktische Mindestquorum für den Fall einer Ein-Fraktionen-Opposition auf fünf Prozent (ausdrücklich nicht ein fraktionsstarker Zusammenschluss von Abgeordneten) – allerdings nur für den Ausnahmefall, dass die die Regierung tragenden Fraktionen und Abgeordneten nahezu 95 Prozent umfassen und die Oppositionsabgeordneten eine Fraktion gebildet haben.

**Formulierungsvorschlag für Artikel 41:**

- (1) Der Landtag hat das Recht und auf Antrag von einem Fünftel der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder **oder auf Antrag von allen die Opposition bildenden Fraktionen** die Pflicht, Untersuchungsausschüsse zu bilden.

**Abschließende Bemerkung:**

Die Vorschläge verstehen sich als ein politik- und parlamentswissenschaftlicher Diskussionsbeitrag zur Arbeit der Verfassungskommission. Der Landtag wäre gut beraten, im Sinne einer Stärkung des Parlaments Anpassungen der Landesverfassung in Gang zu setzen, die den internen Arbeitsstrukturen des Landtags (insbesondere der zentralen Rolle der Fraktionen und der parlamentarischen Opposition) sowie den Kontroll- und Informationsrechten des Parlaments Rechnung tragen und dabei auch die externen Herausforderungen eines Landesparlaments im europäischen Mehrebenensystem berücksichtigen.

Gerade aus politikwissenschaftlicher Perspektive noch eine empirisch geprägte Schlussbemerkung: Eine Stärkung des Landesparlamentarismus in Nordrhein-Westfalen kann freilich nur begrenzt über die Veränderung und Modernisierung der Verfassung erreicht werden. In vielen Bereichen, insbesondere bei der Rolle der Landtage im europäischen Mehrebenensystem, handelt es sich wohl weniger um eine Frage der „authority“, denn eine der „ability“, also weniger darum, dem Parlament mehr Rechte beispielsweise auf Information zu geben, sondern vielmehr darum, die Parlamente zu befähigen, diese Rechte effektiv zu nutzen, also z. B. Informationen sichten, bewerten und verarbeiten zu können. Wenn aber zunächst die entsprechenden Rechte in der Verfassung prominent und adäquat erwähnt werden, dann kann sich hieraus auch der Anspruch auf eine entsprechende Ressourcenausstattung ableiten lassen. Die Umsetzung und Umsetzbarkeit von Rechten muss freilich kontinuierlich empirisch überprüft werden.

**Kontakt:**

Univ.-Prof. Dr. Stefan Marschall  
Lehrstuhl Politikwissenschaft II

Institut für Sozialwissenschaften/Philosophische Fakultät  
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf  
Universitätsstr. 1  
40225 Düsseldorf

Tel. 0211 - 81 14689  
Sek. 0211 - 81 12399  
Fax 0211 - 81 14532

stefan.marschall@uni-duesseldorf.de  
www.phil-fak.uni-duesseldorf.de