



## Gutachterliche Stellungnahme

zur

öffentl. Anhörung der Verfassungskommission des Landtags Nordrhein-Westfalen  
am 7. April 2014

### A. Vorbemerkung zum Verfassungsverständnis des Gutachters

Die geschriebene Verfassungsurkunde mit Vorrang vor dem einfachen Recht ist eine ebenso kluge wie durch und durch undemokratische Idee: Sie errichtet eine Minderheitenherrschaft, indem sie einer Sperrminorität (von in der Regel einem Drittel der Abgeordneten/Stimmberechtigten) erlaubt, Reformvorhaben zurückzuweisen, obwohl diese von einer substantiellen Mehrheit (bis 65%) der Bevölkerung getragen werden. Zugleich verschiebt jede neue Verfassungsbestimmung den symbolischen „Reiter“ auf der Gewaltenteilungsskala zwischen Parlament und Verfassungsgericht in Richtung des letzteren, zumindest dann, wenn sie Inhalte oder gar „Werte“ transportiert und damit zugleich Anhalte für verfassungsrechtliche Wertungen liefert.

Vor diesem Hintergrund plädiert die vorliegende gutachterliche Stellungnahme im Zweifel für Zurückhaltung gegenüber einer Aufnahme namentlich von Detailbestimmungen in die Verfassung. Eine Regelung auf dieser höchsten Ebene ist dann und lediglich dann geboten, wenn entweder (im Konsens) dargelegt werden kann, daß eine praktisch relevante Frage außer Streit gestellt werden muß, oder im Interesse

struktureller Minderheiten (sei es im Parlament, sei es in der Bevölkerung) die Anlage einer gewissermaßen „befestigten“ Position notwendig ist. Das setzt eine Analyse voraus, die im Kern fragen muß: Worüber wird augenblicklich gestritten (zwischen Parlament und Regierung bzw. zwischen Mehrheit und Minderheit), und wo können Minderheiten plausibel behaupten, daß ihre Rechte von der Mehrheit verkürzt werden? Im übrigen plädiert der Verfasser grundsätzlich für (Selbst-)Vertrauen in den demokratischen politischen Prozeß.

## **B. Hauptfragen**

### **I. Erscheint es verfassungsrechtlich und zum Zwecke der Stärkung des Parlamentarismus geboten, einen umfassenden Katalog von Parlaments-, Abgeordneten- und Oppositionsrechten in die Landesverfassung aufzunehmen? Dabei stellt sich insbesondere die Frage, ob es jeweils einer Regelung auf der Ebene der Verfassung bedarf.**

Hier dürfte zunächst zwischen den drei „Bündeln“ an Rechten zu differenzieren sein. Echter Regelungsbedarf besteht – wenn überhaupt – am ehesten zugunsten der Opposition. Hier belegt derzeit der Blick in den Bundestag, daß namentlich in Zeiten einer großen Koalition (kombiniert mit den diesmal erheblichen Wirkungen der Fünfprozentklausel) die Opposition das ihr bislang zu Gebote stehende Instrumentarium nur bedingt nutzen kann. Will man dem abhelfen, so wird man weiter zwischen „harten“ Maßnahmen (konkret: Absenkung der Quoren für die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen oder die Einleitung einer Normenkontrolle, evtl. auch Ausgestaltung des Zitierrechts als Minderheitenrecht) und der Einführung einer (eher weichen) „Generalklausel“ zugunsten der Opposition unterscheiden müssen, wie sie zahlreiche Bundesländer eingeführt haben (vgl. etwa Art. 16a BayVerf.). Die Wirkung der letztgenannten Klauseln ist allerdings nach verbreiteter Einschätzung durchaus begrenzt; sofern sie nicht als rein symbolisch aufgefaßt werden, erschöpfen sie sich regelmäßig darin, genau die Rechte zu bestätigen, die die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte ohnehin aus Art. 38 Abs. 1 GG, seinen landesverfassungsrechtlichen Pendanten oder dem Demokratieprinzip abgeleitet hat.

Nur eingeschränkter Handlungsbedarf dürfte hingegen bei den Parlaments- und Abgeordnetenrechten im übrigen bestehen. Hier wird man zunächst fragen müssen, worauf die Reform eigentlich abzielt: Will man konkreten neuen Herausforderungen

im Parlamentsalltag begegnen, dann wird man über Bestimmungen zum Informationsfluß und insbesondere zur Mitwirkung am Prozeß der europäischen Einigung nachdenken müssen (siehe dazu näher unter C.) – und es im übrigen bei den im Kern bewährten Bestimmungen belassen. Soll hingegen dem Befund abgeholfen werden, daß die Nordrhein-westfälische Landesverfassung – nicht anders als das Grundgesetz – in ihren Abschnitten zum Parlament bzw. zu seinem Verhältnis zur Regierung tief im 19. Jahrhundert verhaftet ist resp. noch Scheinkämpfe des Konstitutionalismus ausficht (Stichworte: Immunität, Entschädigung, Zitierrecht, Bedenken und Stichtentscheid, Art. 67 u. 68 Abs. 3 LV), so müßte eine grundlegende Neukonzeption entlang der Konfliktlinien des 21. Jahrhunderts erfolgen.

Je nach Ansatz könnte man demnach über folgende Eingriffe nachdenken („geboten“ sind sie durchweg nicht; vgl. i.ü. unten C.):

- Aufnahme einer Bestimmung zur Rolle und Funktion der Fraktionen (vgl. etwa Art. 19 NdsVerf.)
- Aufnahme einer Bestimmung zur Zusammensetzung der Ausschüsse (vgl. Art. 20 NdsVerf.)
- Ergänzung von Art. 46 LV um zentrale Rechte der einzelnen Abgeordneten in Anlehnung an die Rechtsprechung zu Art. 38 Abs. 1 GG
- Streichung von Art. 48 LV (Immunität)
- Anpassung von Art. 50 LV (Entschädigung) an die Realität sowie Festschreibung eines Verfahrens zur Bestimmung der Besoldungshöhe.

Ein „umfassender Katalog“ ist danach sicher nicht angezeigt. Die oben genannten Bestimmungen mögen als Anregungen genügen.

**II. Sofern eine Regelung auf verfassungsrechtlicher Ebene sinnvoll und sachgerecht erscheint, bitten wir um Prüfung, wie eine Ausgestaltung derartiger Vorschriften auf Ebene der Landesverfassung aussehen könnte.**

Konkrete Formulierungsvorschläge dürften im augenblicklichen offenen Stadium der Überlegungen noch nicht angezeigt sein. Generell bieten die übrigen bundesdeutschen Landesverfassungen hier reiches Anschauungsmaterial (vgl. dazu auch die Einzelhinweise).

## C. Zusatzfragen

### I. Halten Sie eine Verankerung von Inhalten der Parlamentsinformationsvereinbarung in der Landesverfassung für geboten?

Für im strengen Sinne „geboten“ sicher nicht. Eine Kernaussage zur Informationspflicht der Landesregierung, die um einen unbestimmten Rechtsbegriff für ein Auskunftsverweigerungsrecht und den Verweis auf eine nähere Regelung ergänzt würde, wäre unschädlich bzw. zumindest hilfreich (vgl. etwa Art. 25 NdsVerf.).

### II. Wie kann verfassungsrechtlich verankert werden, daß Unterlagen/Informationen, die der Landesregierung vorliegen, z.B. private Gutachten, auch den Abgeordneten unverzüglich auf Anfrage zur Verfügung gestellt werden?

Die Aufnahme eines entsprechenden verfassungsrechtlichen Anspruchs wäre dem Grunde nach unproblematisch möglich. Sofern man einen „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ für eine Rechtsfigur des geltenden deutschen Verfassungsrechts hält, müßte ein entsprechender Vorbehalt ebenso eingefügt werden wie eine Schranke, die private Geheimnisse bzw. Persönlichkeitsrechte schützt.

### III. Sollten Vorschriften zu den Beteiligungrechten 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 Antwort auf die Frage hängt von der (politischen) Vorentscheidung ab, ob „Beteiligungsrechte“ im Kern Informations- oder Gestaltungsrechte sein sollen. Sofern sich die Mitwirkung des Landtags auf die Kenntnisnahme beschränkt, reicht ein Absatz in einer Bestimmung zur Informationspflicht der Regierung (oben I.). Soll beispielsweise eine Pflicht zur „Berücksichtigung“ statuiert werden (so namentlich Art. 34a Abs. 2 BWVerf.), wäre eine eigenständige Bestimmung angezeigt. Das gilt erst recht, wenn der politische Wille bestehen sollte, die Landesregierung noch enger an den Willen des Parlaments zu binden.

### IV. 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?**

Der „Vorteil“ liegt auf der Hand: Die Normen sind anschließend weitgehend veränderungsfest und können unzweifelhaft im Rahmen einer verfassungsgerichtlichen Auseinandersetzung als verletzt gerügt werden. Der Gewinn dürfte allerdings marginal sein, da – nicht anders als auf Bundesebene – die dort von der Rechtsprechung an Art. 38 Abs. 1 GG „angeseilten“ Abgeordnetenrechte weitgehend mit denen in der Geschäftsordnung identisch sind bzw. die letztere sich als „Ausformung“ des verfassungsrechtlichen Kerns ansprechen läßt.

Die korrespondierenden Nachteile – Aufblähung der Verfassung, erschwerte Möglichkeit der Reaktion auf Veränderungen tatsächlicher Natur, Risiko der verfassungsgerichtlichen „Indienstnahme“ einzelner Bestimmungen – sind demgegenüber nicht unerheblich.

Die Kombination von spärlichem Gewinn und substantiellen Nachteilen führt zu folgendem Resultat: Eine Übernahme eins zu eins ist nicht nur nicht geboten, sondern verfassungspolitisch wie -ästhetisch verfehlt. Allenfalls sollten zentrale Positionen wie Rede- und Abstimmungsrechte zur Klarstellung aufgenommen werden; dies gilt zumal da, wo dem einzelnen Abgeordneten aller Erfahrung nach auch Ungemach von vermeintlich freundlicher Seite (= der eigenen Fraktion oder Partei) droht.

### **V. Was spricht aus Ihrer Sicht verfassungsrechtlich dagegen, daß zwei Fraktionen, unabhängig von der bisherigen 20%-Regelung, das Recht der Einsetzung eines Parlamentarischen Untersuchungsausschusses erhalten?**

Kurz gefaßt: Nichts. Die Ausgestaltung des Enqueterrechts als Minderheitenrecht hat eine lange Tradition. Zugleich hat der verfassungsändernde Gesetzgeber hier einen denkbar weiten Spielraum. Äußerste Grenzen dürften zum einen das Verbot einer Minderheitenherrschaft (dessen Verletzung durch Untersuchungsausschüsse aber schwer vorstellbar erscheint) und zum anderen die Funktionsfähigkeit des Parlaments bezeichnen, die gefährdet sein könnte, wenn völlig marginale Minderheiten ohne weitere Voraussetzungen Untersuchungsausschüsse lancieren könnten. Eine Bindung an die Unterstützung durch zwei Fraktionen kombiniert das Fraktionsquorum von fünf Prozent mit der Notwendigkeit, einen weiteren Partner zu gewinnen, und enthält insofern Erschwernis genug. Die Änderung des Quorums dürfte eine

sachgerechte Reaktion auf die rechtstatsächliche Veränderung der Parteienlandschaft darstellen.

(Prof. Dr. Fabian Wittreck)