

*PD Dr. Jörg Menzel
Niebuhrstraße 21
53113 Bonn
Tel.: 0228/92989315
joergmenzel@gmx.net*

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/1574**

A50

Stellungnahme

zur

öffentlichen Anhörung der Verfassungskommission

des Landtags Nordrhein-Westfalen

am 7. April 2014

Vorbemerkung

Das Folgende beschränkt sich auf einige knappe Hinweise zu den aufgeworfenen Fragen. Dabei gehe ich davon aus, dass auch im Rahmen einer Verfassungsreform das Erscheinungsbild des bisherigen Regelwerks und die verfassungsstaatliche Tradition Nordrhein-Westfalens zu wahren ist. Dazu gehört auch, dass der Verfassungstext nicht mit Details überladen werden sollte.

Die im Folgenden als Entwürfe für einen ergänzten Artikel 30 und einen neuen Artikel 45a eingeflochtenen konkreten Formulierungsvorschläge verstehen sich natürlich nur als erster Versuch, den Großteil der im Rahmen dieser Anhörung zur Diskussion gestellten Fragen auf der Ebene der Verfassung in relativ knappen Bestimmungen zu adressieren.

Ausgangsfrage

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

Eine knappe Ergänzung in der Verfassung erscheint sinnvoll. „Verfassungsrechtlich geboten“ im engen Sinne ist sie zwar nicht, da die Kernpunkte bereits im bestehenden Recht akzeptiert sind, trotzdem erscheint der Text in NRW insofern bislang sehr karg (auch im Verfassungsvergleich) und eine moderate Ergänzung angemessen. Speziell mit Blick auf Fraktionsrechte ist allerdings eine vorsichtige Formulierung angeraten, als sie Gefahr laufen, in der Konsequenz zu Lasten des einzelnen Abgeordneten interpretatorisch bemüht zu werden. Auch im Übrigen sollten keine vollen Kataloge im allen Ableitungen von Rechten für Parlament, Abgeordnete und Opposition in die Verfassung eingefügt werden, da diese bereits anerkannt sind und in Geschäftsordnung, speziellen Gesetzen etc. ausgeformt sind. So ist, um nur ein Beispiel zu nennen, das Recht des einzelnen Abgeordneten, Fragen (Interpellationen) an die Regierung auch beantwortet zu bekommen, in der Rechtsprechung des VerfGH NRW bereits aus Artikel 30 Abs. 2 der Verfassung abgeleitet worden (VerfGH NRW, DVBl. 1994, 48 ff.).

Anstelle der Einfügung mehrerer einzelner Bestimmungen (wie sie sich nun in einigen anderen LV finden) scheint mir die moderate Ergänzung des Art. 30 LV als geeigneter Weg. Eine denkbare Formulierung könnte wie folgt aussehen:

- Die übrigen Landesverfassungen bieten im Übrigen natürlich bereits viel Anschauungsmaterial für Formulierungs- und Gestaltungsmöglichkeiten, auch wenn es im Ergebnis in der Sache wohl weniger Unterschiede gibt als der Variantenreichtum in den Formulierungen vermuten lässt.

Diskussionsvorschlag für eine Neufassung von Art. 30 VerfNRW

(Ergänzungen / Neuformulierungen sind fett und kursiv)

1. Der Landtag besteht aus den vom Volke gewählten Abgeordneten. ***Ihm obliegt neben der Gesetzgebung, dem Beschluss des Haushalts und der Wahl des Ministerpräsidenten sowie den sonstigen in der Verfassung und durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben insbesondere die Kontrolle der vollziehenden Gewalt und die Diskussion der öffentlichen Angelegenheiten.***
2. Die Abgeordneten ***üben ihr Mandat*** nach ihrer freien, nur durch die Rücksicht auf das Volkswohl bestimmten Überzeugung ***aus***; sie sind an Aufträge und

Weisungen nicht gebunden. **Die Abgeordneten üben ihr Mandat im Landtag gleichberechtigt insbesondere durch Stimmabgabe, Mitarbeit im Plenum und den Gliederungen des Landtags, Ausübung von Rede-, Antrags- und Kontrollrechten aus.**

3. **Die Parlamentarische Opposition ist ein wesentlicher Bestandteil der freiheitlichen Demokratie. Die Regierung nicht tragende Teile des Landtages genießen Chancengleichheit in Parlament und Öffentlichkeit.**
4. **Abgeordnete haben das Recht, sich zu Fraktionen zusammenzuschließen. Die Fraktionen wirken an der Erfüllung der Aufgaben des Landtages mit. Ihre innere Organisation und Arbeitsweise folgt den Grundsätzen parlamentarischer Demokratie. Ein Fraktionszwang ist unzulässig.**

Zusatzfragen

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

„Erforderlich“ ist eine rechtliche Verankerung der Vereinbarung nur dann, wenn man sie zu einem rechtlich verbindlichen Text machen will. Während sie derzeit eher ein politisches Agreement ist (nicht unähnlich Fraktionsverträgen), würde sie mit einer verfassungsrechtlichen Absicherung wohl Rechtsverbindlichkeit gewinnen (so ausdrücklich die Kommentarliteratur für die entsprechende Klausel in Rheinland-Pfalz, vgl. Edinger, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz - Kommentar, Art. 89b Rn. 16). Schon deshalb kann eine verfassungsrechtliche Absicherung sinnvoll sein. Denkbar ist auch, nach bayerischem Vorbild zunächst ein Parlamentsinformationsgesetz in der Verfassung vorzusehen, das dann seinerseits für Details auf eine Parlamentsvereinbarung verweisen könnte. Das scheint indessen unnötig kompliziert und das Instrument der Vereinbarung in der Sache auch mindestens so angemessen wie das Gesetz. Eine Überführung der Einzelheiten der Vereinbarung in die Verfassung erscheint nicht geboten; es genügt eine kurze Beschreibung seiner Funktion.

- Vgl. dementsprechend meinen Vorschlag für einen Art. 45a Abs. 3 (unten angehängt). Natürlich könnte man auch etwas präziser den Themenkatalog der Parlamentsvereinbarung in den Verfassungstext übernehmen.

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?**

Die Einräumung eines solchen Rechts ist sicherlich im Grundsatz zulässig, wenn die üblichen Vorbehalte hinsichtlich des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung, aber auch Schutz privater Rechte und nicht zuletzt der Arbeitskraft der Regierungsinstitutionen gemacht werden. Ob das Recht nur z.B. Ausschüssen oder einer bestimmten Anzahl von Abgeordneten zustehen sollte, ist sorgfältig zu erwägen.

- Vgl. meinen auf die Fachausschüsse beschränkten Vorschlag für Art. 45 Abs. 2 (unten angehängt)

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?

Solche speziell auf Europa ausgerichteten Klauseln sind zwar populär (wohl nicht zuletzt inspiriert durch Art. 23 GG), aber aus Landessicht bietet sich an, hierin nur einen möglichen Fall eines notwendigen frühen Informationsrechts zu sehen, da z.B. Fragen, die sich auf das Bund-Länder-Verhältnis oder auch grenznachbarschaftliche Fragen beziehen, ähnliche Problemlagen aufwerfen.

- Vgl. meinen Vorschlag für Art. 45 Abs. 3 (unten angehängt)

Mit Blick auf die Regelung in Baden-Württemberg weise ich darauf hin, dass m.E. Artikel 34a Abs. 4 Verf-Baden-Württemberg, soweit darin eine Bindungswirkung von Stellungnahmen des Landtags für das Verhalten der Landesvertreter im Bundesrat postuliert wird, wohl nicht mit Artikel 51 GG zu vereinbaren ist. Mehr als eine „Berücksichtigungspflicht“ scheint hier nicht möglich (näher hierzu Menzel, Landesverfassungsrecht, S. 230 ff.).

4. Halten Sie eine Verankerung 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?

Allgemein hierzu vgl. schon oben zu den Ausgangsfragen.

M.E. ist eine ausführlichere Fraktionsklausel nicht erforderlich, da die Legitimität und Notwendigkeit von Fraktionen außer Frage steht und weitgehende Formulierungen wie gesagt auch in der Gefahr sind, gegen die individuellen Abgeordnetenrechte ins Spiel

gebracht zu werden. Eine knappe generelle Formulierung, wie sie hier für einen neugefassten Artikel 30 vorgeschlagen wird, wäre jedenfalls hinreichend.

- Vgl. meinen Vorschlag für einen neuen Art. 30 Abs. 4 (oben)

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?

Verfassungsrechtlich erscheint das in Ergänzung zur derzeitigen 20%-Klausel möglich, wenn diese Alternative in Artikel 41 ausdrücklich aufgenommen wird. Allerdings eröffnet sich dann im Extremfall für zwei kleinstmögliche Fraktionen bei insgesamt nur gut 10 % die Möglichkeit, die Einrichtung eines UA durchzusetzen.

Alternativ ließe sich angesichts häufiger vorkommender großer Koalitionen an eine generelle Absenkung des Einsetzungsquorums auf 15 % denken, was im Regelfall wohl auch für zwei kleinere Fraktionen hinreichen würde. Dies hätte immerhin den Vorteil, für die reduzierte Antragsminderheit auf Oppositionszugehörigkeit als Kriterium zu verzichten, zumal bei einer großen Koalition auch nicht durchweg ausgeschlossen scheint, dass einzelne Abgeordnete aus den Regierungsfractionen einen solchen Antrag stützen. Eine noch weitere generelle Absenkung des Quorums unter 15 % erscheint angesichts der erheblichen Instrumente, die den Untersuchungsausschüssen zur Verfügung stehen, problematisch.

Die Festschreibung einer Bedingung, dass ggf. alle Oppositionsfractionen einen solchen Minderheitenantrag stützen müssten, erscheint problematisch, da es „die“ Opposition als politische Einheit nicht gibt und sie umgekehrt sogar höchst heterogen und auf verschiedenen Seiten des politischen Spektrums positioniert sein kann.

Diskussionsvorschlag für einen neuen Art. 45 a VerfNRW

[Auskunft-, Frage-, Aktenvorlage- und Informationsansprüche]

1. Der Landtag, seine Gliederungen und seine Mitglieder haben Anspruch auf Auskunft und Beantwortung von Fragen durch die Landesregierung. Diese Rechte werden mit Rücksicht auf die Bedürfnisse einer funktionsfähigen Regierung ausgeübt. Die Regierung erteilt Auskünfte und beantwortet Fragen unter Berücksichtigung des Kernbereichs ihrer Eigenverantwortung und zwingender Gemeinwohlinteressen; Geheimhaltungsansprüche Dritter stehen nur entgegen, soweit ihnen nicht durch besondere Vorkehrungen genügt werden kann. Die Ablehnung der Erteilung von Auskünften und der Beantwortung von Fragen ist zu begründen. Die Einzelheiten regelt die Geschäftsordnung des Landtages.

2. Die Regierung legt den zuständigen Fachausschüssen des Landtages auf Antrag von mindestens einem Fünftel ihrer Mitglieder Akten vor. Für die Grenzen der Vorlagepflicht gelten die Maßgaben des Abs. 1 entsprechend.
3. Die Regierung informiert den Landtag frühzeitig über Vorhaben und Entwicklungen von allgemeiner Bedeutung, die den Aufgabenbereich des Landtages wesentlich betreffen. Insbesondere informiert sie rechtzeitig über anstehende Entscheidungen in Europa- und Bundesangelegenheiten sowie sonstige Formen länderübergreifender Tätigkeit, durch die der Zuständigkeitsbereich des Landtages und des Landes nachhaltig betroffen wird. Die Regierung berücksichtigt die Stellungnahmen des Landtages in diesen Angelegenheiten. Das Nähere regeln Landtag und Landesregierung durch Vereinbarung.

Sonstiges: Wahl des Ministerpräsidenten / Regierung im Parlament

- Artikel 52 Abs. 1: Die Worte „aus seiner Mitte“ könnten gestrichen werden, da sie als kaum sinnvolle Beschränkung erscheinen.
- Artikel 45 Abs. 1: Insbesondere das Recht der Mitglieder der Landesregierung, „jederzeit“ Wort erteilt zu bekommen, mag als Relikt des 19. Jahrhunderts als nicht mehr zeitgemäß kritikfähig sein. Allerdings ist diese Klausel auch in anderen LV nach wie vor verbreitet und sollte bei sachgerechter Auslegung geringe Probleme bereiten (hierzu näher Menzel, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 45 Rn. 12 ff.).

Bonn, den 2. April 2014

Jörg Menzel