SCHLESWIG-HOLSTEINISCHER LANDTAG
12. Wahlperiode

Drucksache 12/180
07. 02. 89

Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform

Beschluß des Landtages vom 29. Juni 1988

Drucksache 12/14

Anlagen von S. 181 – 258
S. 259 – 312

Die Landtagsdrucksachen sind fortlaufend und einzeln beim Verlag Schmidt & Klaunig, Ringstraße 19, 2300 Kiel 1, Fernruf 04 31 / 6 20 95, zu beziehen.

GLIEDERUNG

Seite

A EINLEITUNG 7

B VORSCHLÄGE UND EMPFEHLUNGEN 17

Kapitel 1

Parlamentarische Einbindung und Kontrolle der Regierung 17

Abschnitt 1

Wirksamere parlamentarische Einbindung der Regierung 17

1. Bindung der Amtszeit des Ministerpräsidenten an die Wahlperiode des Landtages 17
2. Einführung des „ruhenden Mandats" im Landtag z.B. für Ministerpräsident und Landesminister 20
3. Einführung eines Selbstauflösungsrechts des Landtages 23
4. Bestätigung der Berufung oder Entlassung von Landesministern durch den Landtag und/oder Einführung der Ministeranklage oder des Rücktrittserzwingungrechts gegen Landesminister 25

Abschnitt 2

Wirksamere parlamentarische Kontrolle der Regierung 27

1. Verankerung der Rechtsstellung und Funktion der Opposition in der Landessatzung als politische Alternative zur Regierung 27

1.1 Aufgaben des Landtages 27

1.2 Parlamentarische Opposition 33

2. Konkretisierung der in Art. 16 der Landessatzung normierten Anwesenheitspflicht der Regierung im Landtag und in den Ausschüssen (Berichtspflicht, Aktuelle Stunde, Große Anfrage usw.) und Verpflichtung der Regierung zur Aktenvorlage an den Landtag 36
3. Ergänzung des Art. 15 der Landessatzung mit dem Ziel, bei der Beschlußfassung über den Untersuchungsgegenstand der einzusetzenden Untersuchungsausschüsse Minderheitsrechte zu wahren und Regelungen über den Ablauf der Untersuchungsverfahren einschl. der Beschlußfassung und Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse durch ein parlamentarisches Gesetz zu ermöglichen 41

Sondervotum 48

Abschnitt 3

Parlamentarische Einbindung und Kontrolle der Regierung unter dem Aspekt einer wirksameren Kooperation von Regierung und Landtag 65

1. Frühzeitige Information des Landtages im Rahmen des Art. 16 Abs. 1 der Landessatzung über Entscheidungsgegenstand und Entscheidungsverhalten der Regierung in Organen

Art. 13 a (Volksbegehren und Volksentscheid)

(1) Stimmt der Landtag einer Gesetzesvorlage nach Artikel 12 binnen einer Frist von vier Monaten nicht zu, so ist die Initiative berechtigt, die Durchführung eines Volksbegehrens zu beantragen. Ein Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn mindestens 2 v.H. der Stimmberechtigten binnen eines halben Jahres dem Volksbegehren zugestimmt haben.

(2) Ist ein Volksbegehren zustande gekommen, so muß spätestens nach neun Monaten über die Gesetzesvorlage ein Volksentscheid herbeigeführt werden. In der Abstimmung zählen die gültigen Ja- oder Nein- Stimmen. Eine Gesetzesvorlage ist durch Volksentscheid angenommen, wenn die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen „Ja' lautet.

(3) Für Volksbegehren und Volksentscheid ist die begründete Gesetzesvorlage von der Landesregierung ohne Zusatz in angemessener Form zu veröffentlichen. Initiativen aus dem Volk (Art. 12) haben, wenn ein Volksbegehren zustande gekommen ist, für ihre Werbung zum Volksentscheid Anspruch auf angemessene Finanzierung.

(4) Verfassungsänderungen, Abgaben- und Haushaltsgesetze können nicht Gegenstand von Volksbegehren und Volksentscheid sein.

(5) Das Nähere regelt ein Gesetz.

2. **Begründung**

Die Frage des Volksentscheids wird seit der Entstehungsphase der Bundesrepublik kontrovers diskutiert. Dabei spielen häufig weltanschauliche Aspekte und einseitig ausgewählte Beispiele aus der Geschichte eine erhebliche Rolle.

Der Volksentscheid kann – wie jedes politische Instrument – sowohl der politischen Selbstbestimmung eines Volkes dienen als auch für Herrschaftszwecke gehandhabt werden. Die möglichen Gefahren eines Volksentscheides stehen in keinem Verhältnis zu dem, was das Fehlen dieses klassischen Instruments des demokratischen Verfassungsstaates in der Bundesrepublik bewirkt hat: Das Gefühl vieler Bürgerinnen und Bürger „Wir können ja nichts machen! Die da oben machen sowieso, was sie wollen!" berührt die Voraussetzungen des demokratischen Verfassungsstaates; Resultate dieser häufig empfundenen Ohnmacht gegenüber der Politik sind Resignation oder gewalttätige Reaktionen.

Der Volksentscheid ergänzt die parlamentarische Demokratie. Er vermehrt die Möglichkeiten des Bürgers zur Mitwirkung in der Politik und gibt dem Volk die Möglichkeit zu einem verbindlichen Sachvotum. Zugleich unterwirft er die Beteiligten demokratischen Verfahrensregeln. Es ist leichter, die Position der Minderheit ertragen zu müssen, wenn in einem Volksentscheid die Mehrheit entschieden hat, als sich der Mehrheit eines Parlaments unterwerfen zu müssen, das unter anderen Voraussetzungen gewählt wurde.

Ein Blick auf die Verfassungen anderer Länder in der Bundesrepublik zeigt, daß die Möglichkeit der Volksabstimmung in diesen Ländern den demokratischen und rechtsstaatlichen Charakter nicht angetastet hat. Im Gegenteil: In Bayern und in Nordrhein-Westfalen haben bereits die Ergebnisse von Volksbegehren die Regierungen zum Einlenken gebracht. Schleswig-Holstein gehört neben Hamburg und Niedersachsen zu den drei Bundesländern, die solche Mitwirkungsrechte des Volkes in ihren Verfassungen nicht kennen und denen man deshalb „Angst vor dem Volke" oder einen „repräsentativen Absolutismus" nachsagt. Eine Verfassungs- und Parlamentsreform im Lande Schleswig- Holstein würde von vielen als halbherzig angesehen werden, wenn der Volksentscheid als Herzstück einer Verfassungsreform fehlte.

Viele Bürgerinnen und Bürger, viele Initiativen und Bürgerrechtsgruppen erwarten heute eine solche Verfassungsänderung. Sie wünschen die Möglichkeit zur Intervention – selbst wenn ein solches Instrument (wie in anderen Bundesländern) nur die Funktion einer „fleet in being" erfüllt.

Der Vorschlag folgt den auch in anderen Bundesländern üblichen Regelungen. Voraussetzung für ein Volksbegehren ist eine Initiative aus dem Volk (Art. 12) mit einer begründeten Gesetzesvorlage. Die Initiative kann das Volksbegehren beantragen, wenn eine solche Initiative im Landtag scheitert. Das Quorum für ein Volksbegehren liegt mit 2 v.H. über dem in anderen Staaten teilweise niedrigerem Quorum von 1 v.H.; doch es ist mit Rücksicht auf die Schwierigkeit, die es macht, die erforderliche Unterstützung zu erlangen, auch nicht höher angesetzt. Beim Volksentscheid sollen die abgegebenen Ja- und Nein-Stimmen zählen; d.h., Stimmenthaltungen gelten nicht als Ablehnung. Es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Ja-Stimmen.

Der verfassungsrechtliche Rahmen soll durch Volksbegehren und Volksnetscheid – ebenso wie der Haushalt des Landes – nicht angetastet werden können. Damit werden die Gefahren des Mißbrauchs des Volksentscheids begrenzt.

Die Änderungen in Art. 3 und 38 ergeben sich aus dieser Änderung der Landessatzung und passen die Landessatzung an die Neuregelung an.

Abschnitt 2

Wie kann das Eingabenwesen in seinen Wirkungsmöglichkeiten für die betroffenen Bürger/innen und Gruppen verstärkt und durch bessere Transparenz der Arbeit im Eingabenausschuß hergestellt werden?

Welche rechtlichen und praktischen Konsequenzen ergeben sich aus der Einrichtung von Beauftragten der Regierung für Stellung, Aufgabenbereich und Wirkungsweise des parlamentarischen Eingabenausschusses?

(III. 3., 2. und 3. Spiegelstriche des Auftrags der Enquete-Kommission)

des Bundes (Bundesrat) sowie in Gremien der kooperativen Bundesstaatlichkeit (Ministerkonferenzen)
frühzeitige Information des Landtages in Grundsatzfragen der Landesplanung, der Standortplanung sowie der Durchführung von Großvorhaben (vergl. § 8 Abs. 1 und 2 des Landesplanungsgesetzes)
frühzeitige Information des Landtages vor Abschluß von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen
bessere Beteiligung des Landtages im Rahmen der Vertretung von Landesinteressen auf der europäischen Ebene, insbesondere der Europäischen Gemeinschaft 65

2. Stärkung der Kontrolle des Landtages über den Haushaltsvollzug, insbesondere bei größeren Entwicklungsvorhaben und Maßnahmen zur Sicherung parlamentarischer Kontrolle gegenüber Stiftungen und Fonds, die Aufgaben unter Einsatz öffentlicher Mittel wahrnehmen 71
3. Frühzeitige Information einzelner Mitglieder des Landtages über gegen sie gerichtete Aktivitäten Dritter, die der Regierung oder ihr nachgeordneten oberen Landesbehörden bekanntgeworden sind 89

Abschnitt 4

Parlamentarische Einbindung und Kontrolle der Regierung unter dem Aspekt einer wirksameren gerichtlichen Kontrolle und der Verdeutlichung der Eigenständigkeit der Landessatzung für Parlament, Regierung und Verwaltung im Interesse der Bürger und Kommunen 93

Einführung einer Landesverfassungsgerichtsbarkeit 93

Kapitel 2

Stärkung der Funktionsfähigkeit des Landtages durch Belebung der Parlamentsarbeit 101

Abschnitt 1

Sollten Verhaltensregeln für Abgeordnete verschärft und Sanktionsmöglichkeiten bei Zuwiderhandlungen eingeführt werden? 101

Abschnitt 2

Wodurch könnten die Minderheitsrechte im Landtag gestärkt werden? 102

Abschnitt 3

Welche Rolle und Aufgabenverteilung sollten Ältestenrat und Präsidium im Rahmen der Arbeit des Landtages und der Repräsentation nach außen wahrnehmen? 104

Abschnitt 4

Wie kann das Landtagsplenum, etwa durch Intensivierung der Ausschußarbeit, sinnvoll entlastet werden? 108

Abschnitt 5

Kann durch Veränderung des Tagungsrhythmus des Landtages eine interessantere Gestaltung der Plenararbeit erreicht und gleichzeitig die Möglichkeit geschaffen werden, aktuelle Themen im Landtag (auch ohne Beschlußfassung) zu beraten? 118

Abschnitt 6

Welche Änderungen der Redeordnung im Landtag sind geeignet, Debatten lebendiger zu gestalten? 120

Abschnitt 7

Welche Änderungen mit dem Ziel der Verbesserung der Kurzdebatte, der Fragestunde, des Dringlichkeitsantragsrechts sind denkbar und praktikabel?

Wie läßt sich das Instrument der Kleinen Anfrage wirksamer ausgestalten? 123

Kapitel 3

Verbesserung der Bürgerrechte gegenüber Parlament und Regierung? 126

Abschnitt 1

Empfiehlt sich eine Ergänzung des Repräsentationssystems, wie z.B. durch die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid? 126

Sondervoten 131

Abschnitt 2

Wie kann das Eingabenwesen in seinen Wirkungsmöglichkeiten für die betroffenen Bürger/innen und Gruppen verstärkt und dadurch bessere Transparenz der Arbeit im Eingabenausschuß hergestellt werden?

Welche rechtlichen und praktischen Konsequenzen ergeben sich aus der Einrichtung von Beauftragten der Regierung für Stellung, Aufgabenbereich und Wirkungsweise des parlamentarischen Eingabenausschusses? 137

Abschnitt 3

Welche generellen Möglichkeiten bestehen, Transparenz und Akzeptanz der Parlamentsarbeit für die Bürger/innen und Gruppen zu verbessern? 148

Kapitel 4

Rechtsstellung und Arbeitsbedingungen für die Mitglieder des Landtages 148

Abschnitt 1

Empfiehlt es sich, unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und sozialen Struktur des Landes Schleswig-Holstein Voraussetzungen für die Wahrnehmung des Abgeordnetenmandats als Vollzeitmandat zu schaffen, ggf. mit welchen Konsequenzen für die Rechtsstellung sowie die Arbeitsbedingungen der Abgeordneten und der Fraktionen, insbesondere der Opposition? 148

Abschnitt 2

Empfiehlt es sich, die Anzahl der Abgeordneten zu verändern? 153

C SCHLUSSBEMERKUNGEN 156

D ANHANG 157

1. Entwurf eines (neugegliederten) Textes der Landesverfassung für Schleswig-Holstein 157
2. Empfehlungen zur Änderung der Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages 175
3. Empfehlungen zur Änderung und zum Erlaß einfacher Gesetze 178

SCHLESWIG-HOLSTEINISCHER LANDTAG
12. Wahlperiode

Drucksache 12/180
07. 02. 89

Schlußbericht

der Enquete-Kommission „Verfassungs- und Parlamentsreform"

Beschluß des Landtages vom 29. Juni 1988
Drucksache 12/14

A EINLEITUNG

1. Einsetzung, Auftrag und Arbeitsweise der Kommission

1.1 Der Schleswig-Holsteinische Landtag hat in seiner Sitzung am 29. Juni 1988 auf Antrag der Fraktionen der SPD, der CDU und des Abgeordneten Karl Otto Meyer (SSW) vom 23. Juni 1988 – Drucksache 12/14 – einstimmig die Einsetzung einer Enquete-Kommission „Verfassungs- und Parlamentsreform" beschlossen und ihr den Auftrag erteilt

> „auf der Grundlage neuerer verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer Erkenntnisse Möglichkeiten zur wirksameren Kontrolle der Regierung, zur verstärkten Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, zur Stärkung des Landtags sowie zur Verbesserung seiner Arbeitsbedingungen und seiner Arbeitsweise zu prüfen und Anregungen für entsprechende Änderungen der Landessatzung, der unterverfassungsrechtlichen Rechtsordnung und der Parlamentspraxis zu geben".

Den Vorsitz der Enquete-Kommission übernahm Landtagspräsidentin Lianne Paulina-Mürl. Als weitere Mitglieder wurden von den Fraktionen benannt und von der Präsidentin berufen:

Dr. Helmuth Christensen, Bürgermeister a.D., Flensburg
Kurt Hamer, ehem. Landtagsvizepräsident, Nortorf
Prof. Dr. Albert von Mutius, Universität Kiel
Prof. Dr. Hans-Peter Schneider, Universität Hannover
Dr. Egon Schübeler, ehem. Landtagsvizepräsident, Rüggesnorgaard

Die Landtagsdrucksachen sind fortlaufend und einzeln beim Verlag Schmidt & Klaunig, Ringstraße 19, 2300 Kiel 1, Fernruf 04 31 / 6 20 95, zu beziehen.

Dr. Brigitte Schubert-Riese, Redakteurin, Kiel
Prof. Dr. Jürgen Seifert, Universität Hannover
Prof. Dr. Uwe Thaysen, Hochschule Lüneburg

Die Mitglieder der Kommission wählten Prof. Dr. von Mutius zum stellvertretenden Vorsitzenden.

1.2 Die Enquete-Kommission ist am 19. August 1988 zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammengetreten und hat ihre Arbeit nach sechzehn ganztägigen Sitzungen am Sonnabend, dem 21. Januar 1989, beendet.

Die Kommission hat im Rahmen ihrer Tätigkeit zwei Gutachtenaufträge vergeben: zum einen eine Untersuchung über die „Charakteristika des Eingabenwesens in Schleswig-Holstein", erstellt von Dipl.-Soziologin K. Boehlke und von Dipl.-Politologin C. Lenschow, die im Bereich des Petitionswesens beim Landtag tätig sind, zum anderen ein Gutachten zum „Zeitaufwand der Abgeordneten für Parlamentstätigkeit", erstellt von Prof. Dr. Franz Urban Pappi, Institut für Soziologie der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, das dieser auf Grundlage einer von INFRATEST durchgeführten Erhebung gefertigt hat. Beide Gutachten stehen als Zusatzbände zum Schlußbericht zur Verfügung.

Die Kommission hat ferner im Rahmen ihrer Arbeitssitzungen zwei Anhörungen durchgeführt. Am 27. Oktober 1988 hat sie den Fraktionsvorsitzenden Gelegenheit gegeben, aus ihrer Sicht den Themenkatalog der Drucksache 12/14 zu interpretieren und zu bewerten. Während einer dreitätigen Klausurtagung vom 17. bis 19. Nov. 1988 hat sie in öffentlicher Sitzung einen „strukturierten Dialog" zu Nr. 2 ihres Auftrags aus der Drucksache 12/14 über die „Stärkung der Funktionsfähigkeit des Landtages durch Belebung der Parlamentsarbeit" durchgeführt. Hierbei kamen Abgeordnete des Deutschen Bundestages und des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Vertreter von nicht im Landtag vertretenen Parteien, landespolitisch und überregional tätige Journalisten sowie Vertreter von Verbänden und Besuchergruppen des Landtages zu Wort. In einer gemeinsamen Sitzung mit der aufgrund § 28 Abgeordnetengesetz berufenen Diäten-Kommission am 9. Dezember 1988 fand ein Gedankenaustausch über „Rechtsstellung und Arbeitsbedingungen für die Mitglieder des Landtages" (III. 4. des Auftrags der Kommission) statt.

1.3 Die Enquete-Kommission hat sich bei ihren Beratungen möglichst eng an den vorgegebenen Themenkatalog der Drucksache 12/14 gehalten. Ihr sind während ihrer Tätigkeit Zuschriften aus allen Teilen des Landes und zu verschiedenen Themen zugegangen. Diese Zuschriften konnten nur insoweit berücksichtigt werden, als sie Bezüge zu den Gegenständen des Auftragskatalogs aufwiesen. Die darüber hinausgehenden Anregungen wurden mit einer entsprechenden Abgabenachricht an den Einsender den Fraktionen zur weiteren Verwendung zugeleitet.

1.4 Der Enquete-Kommission war im Auftrag eine Frist zum Abschluß ihrer Beratungen bis 31. Dezember 1988 gesetzt

worden. Von der ihr eingeräumten Möglichkeit, zu einzelnen Sachkomplexen einen Zwischenbericht vorzulegen, hat sie mit Drucksache 12/85 vom 1. November 1988 Gebrauch gemacht. Die Kommission hat ihre Arbeit in einer zweitägigen Klausurtagung am 20. und 21. Januar 1989 mit der Redaktion des Schlußberichts abgeschlossen. Angesichts des engen Zeitrahmens konnten nicht alle Fragen gleichermaßen erschöpfend behandelt werden. Dieselbe Einschränkung gilt für die Darstellung im Schlußbericht. Eine durchgängige und in sich konsequente Ersetzung maskuliner Formulierungen in Normtexten durch 'geschlechtsneutrale' Bezeichnungen konnte von der Kommission ebenfalls nicht geleistet werden.

1.5 Der Auftrag der Enquete-Kommission ist außerordentlich detailliert formuliert. Insbesondere ergeben sich vielfältige Überschneidungen zwischen den einzelnen Fragestellungen. Zum besseren Verständnis der Darstellung der Beratungsergebnisse der Kommission ist deshalb der volle Wortlaut des Themenkatalogs der Drucksache 12/14 im Anschluß an die Einleitung wiedergegeben.

2. Ausgangslage und Zielsetzung

Der Auftrag des Schleswig-Holsteinischen Landtages an die Enquete-Kommission verfolgt das Grundanliegen, durch Verfassungs- und Parlamentsreform die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems zu verbessern. Dabei geht es zum einen um eine Stärkung des Parlaments gegenüber Regierung und Verwaltung sowie zum anderen um eine Erweiterung der Mitwirkungsmöglichkeiten von Bürgerinnen und Bürgern an der politischen Willensbildung.

2.1 Der Forderung nach der **Stärkung des Parlaments gegenüber der Regierung** liegt eine Entwicklung zugrunde, die weit über das Land Schleswig-Holstein hinausreicht und vielfach mit dem Stichwort **Funktionswandel** der Parlamente gekennzeichnet wird. Der Wandel hat im wesentlichen drei Ursachen. Zum einen – und dies betrifft vor allem die Landesparlamente – hat der Wandel des föderativen Systems hin zum „unitarischen Bundesstaat" in den vergangenen Jahrzehnten dazu geführt, daß namentlich auf dem Gebiet der Gesetzgebung zahlreiche Kompetenzen auf den Bund übergegangen sind. Die Landtage sind gerade in jenem Tätigkeitsfeld, das ihr Selbstverständnis als „Legislative" prägte, immer weiter in die Bedeutungslosigkeit hinabgesunken. Die Verwaltungszuständigkeiten der Länder sind demgegenüber sogar noch angewachsen. Dies hat das Bedürfnis nach **politischer Kontrolle** erhöht. Zweitens führt die fortschreitende Überlagerung und Präjudizierung des nationalen Staatshandelns durch Entscheidungen oder Vorgaben der Europäischen Gemeinschaften zunehmend zu einer Situation, in der die Landesparlamente bestenfalls noch reagieren, meist aber nur resignieren können. Diese beiden Entwicklungen verschärfen drittens den schon immer gegebenen Informationsvorsprung der Regierung auf geradezu dramatische Weise.

Die zahlreichen Verbesserungsvorschläge, zu denen die Kommission aufgefordert war, Stellung zu nehmen, zwangen deshalb dazu, über **Aufgaben und Kompetenzen von Landesparlamenten** in der Gegenwart prinzipieller nachzudenken. Die Ergebnisse dieses Reflexions- und Diskussionsprozesses haben sich in einer Neubestimmung und -gewichtung der klassischen Parlamentsfunktionen niedergeschlagen, wie sie in den Empfehlungen zu Art. 8 Abs. 1 und 2 Landesverfassung zum Ausdruck kommen. Auf die dortige Begründung wird verwiesen. Die Kommission greift damit zugleich Anregungen auf, die schon vor längerer Zeit von den Konferenzen der Landtagspräsidenten und der Fraktionsvorsitzenden zur Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen in Bund und Ländern formuliert, aber bisher kaum beachtet wurden.

Aufgabe einer Verfassungs- und Parlamentsreform muß es sein, auf den institutionellen und politischen Strukturwandel sachgerechte Antworten zu finden. Die Landesparlamente sind heute nicht mehr in erster Linie Organe der Gesetzgebung, sondern zentrale Foren der politischen Willensbildung. Aufgeteilt in Regierungsmehrheit und parlamentarische Opposition, haben sie die Aufgabe, die Regierung zu unterstützen oder zu kontrollieren. Sie widmen sich immer mehr der öffentlichen Behandlung und Darstellung aller wichtigen Angelegenheiten des Gemeinwesens. Diesen grundlegenden Funktionswandel der Landesparlamente muß eine Verfassung aufnehmen und in geordnete Bahnen lenken.

2.2 Im Hinblick auf eine verbesserte Mitwirkung des Volkes an der politischen Willensbildung geht die Enquete- Kommission von der oft geführten Klage aus, daß sich viele Bürgerinnen und Bürger von den politischen Instanzen und ihren Repräsentanten nicht mehr hinreichend vertreten fühlen. Die Empfehlungen der Kommission zielen auf eine Verbesserung des parlamentarischen Regierungssystems unter zwei Aspekten: Zunächst müssen die Reformen bei den Institutionen des Staates selbst ansetzen, um die Rahmenbedingungen dafür zu verbessern, daß Parlament, Regierung, Verwaltung und Rechtsprechung die Sorgen und Ängste vieler Mitbürgerinnen und Mitbürger wirksamer aufnehmen. Dem soll auch eine Stärkung der Stellung des einzelnen Abgeordneten gegenüber den Fraktionen und Parteien dienen. Er ist es, der in erster Linie die vielfältigen Funktionen des Parlaments auszufüllen hat. Zugleich nimmt seine Bedeutung als Mittler zwischen Wähler und politischer Führung immer mehr zu: Er ist als Appellations-, Kontroll- und Informationsinstanz mehr denn je gefordert, den stets latenten „Repräsentationslücken" des modernen Staates entgegenzuwirken. Auch die Einrichtung des Bürgerbeauftragen und seine Zuordnung zum Parlament orientieren sich an diesem Ziel.

Darüber hinaus sollen **Elemente der unmittelbaren Demokratie** (Initiativen aus dem Volk, Volksenqueten) dafür sorgen, daß die Bürgerinnen und Bürger ihre Interessen und Anliegen auch eigenständig außerhalb des parteienstaatlichen Repräsentativsystems vorbringen können. Ein solches Mehr an direkter Demokratie darf freilich nicht dazu führen, daß die

politische Verantwortung der Parlamente ausgehöhlt wird. Deshalb müssen diese Elemente unterhalb der Schwelle verbindlicher Entscheidung angesiedelt und so in das bestehende parlamentarische Regierungssystem eingefügt werden, daß dieses nicht geschwächt, sondern gefestigt und verbessert wird.

3. Von der Landessatzung zur Landesverfassung

In der Formulierung „Landessatzung" kommt besonders deutlich die Unsicherheit des Ersten (gewählten) Landtages über die staatsrechtliche Stellung des Landes Schleswig-Holstein zum Ausdruck. Die Verfassungsgeber waren der Überzeugung, daß mit der Landessatzung kein Staat konstituiert, sondern nur ein Gemeinwesen organisiert werde. Dies sollte durch Verzicht auf die Begriffe „Verfassung" und „Staat" zum Ausdruck gebracht werden. Zugleich wollte man die Vorläufigkeit und den Übergangscharakter der Ordnung bis zum Zeitpunkt einer „erstrebten Neugliederung des Bundesgebietes" (vgl. Art. 53 Abs. 2 Landessatzung) hervorheben (vgl. mit weit. Nachw. S. **Waller,** Die Entstehung der Landessatzung von Schleswig-Holstein vom 13.12.1949, Frankfurt u.a. 1988, S. 174 ff.).

Demgegenüber kann es heute keinem Zweifel unterliegen, daß den Bundesländern und damit auch dem Land Schleswig-Holstein Staatsqualität zukommt. Die Eigenstaatlichkeit des Landes ist auch im Bewußtsein der Öffentlichkeit gestärkt und unbestritten. Die besondere Bedeutung des Landesverfassungsrechts wurde nicht zuletzt in der Regierungskrise während der 11. Legislaturperiode des Landtages deutlich. Aufgrund der vielfältigen Empfehlungen der Enquete-Kommission zur Fortentwicklung und Funktionsverbesserung des parlamentarischen Regierungssystems im Lande wird noch augenfälliger, daß die Entwicklung von der Landessatzung zur Landesverfassung vollzogen ist. Dementsprechend wird bei den einzelnen Empfehlungen der Enquete-Kommission zur Novellierung des Verfassungsrechts durchgängig der Begriff „Landesverfassung" verwendet. Von „Landessatzung" ist nur noch die Rede, soweit damit bisher geltendes Recht gekennzeichnet werden soll.

13

SCHLESWIG-HOLSTEINISCHER LANDTAG
12. Wahlperiode

Drucksache 12/14
23. 06. 88

Antrag

**der Fraktionen der SPD, CDU
und des Abgeordneten Karl Otto Meyer (SSW)**

**Einsetzung einer Enquete-Kommission
für die Verfassungs- und Parlamentsreform**

Der Landtag wolle beschließen:

I. Gem. § 11 der Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages vom 2. Oktober 1987 (GVOBl. Schl. H. S. 320) in der Fassung vom 31. Mai 1988 (LT/Drucks. 12/9) wird eine Enquete-Kommission „Verfassungs- und Parlamentsreform" mit dem Auftrag eingesetzt, auf der Grundlage neuerer verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer Erkenntnisse Möglichkeiten zur wirksameren Kontrolle der Regierung, zur verstärkten Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, zur Stärkung des Landtages sowie zur Verbesserung seiner Arbeitsbedingungen und seiner Arbeitsweise zu prüfen und Anregungen für entsprechende Änderungen der Landessatzung, der unterverfassungsrechtlichen Rechtsordnung und der Parlamentspraxis zu geben.

II. Die Enquete-Kommission „Verfassungs- und Parlamentsreform" besteht gem. § 11 Abs. 2 S. 3 der Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages aus neun Mitgliedern. Den Vorsitz übernimmt die Landtagspräsidentin. Die acht weiteren Mitglieder werden von den Fraktionen benannt und von der Präsidentin berufen.

III. Auftrag der Enquete-Kommission „Verfassungs- und Parlamentsreform" im einzelnen

Die Landtagsdrucksachen sind fortlaufend und einzeln beim Verlag Schmidt & Klaunig, Ringstraße 19, 2300 Kiel 1, Fernruf 04 31 / 6 20 95, zu beziehen.

1. Parlamentarische Einbindung und Kontrolle der Regierung

   ausgehend von den im Bericht des Ersten Untersuchungsausschusses der 11. Wahlperiode (Drucks. 11/ 66, S. 284, 3.1.) enthaltenden Empfehlungen und Vorschläge sind von der Enquete-Kommission u.a. zu prüfen:

   a) unter dem Aspekt einer wirksameren parlamentarischen Einbindung der Regierung
      - Bindung der Amtszeit des Ministerpräsidenten an die Wahlperiode des Landtages
      - Einführung des „ruhenden Mandats" im Landtag z.B. für Ministerpräsident und Landesminister
      - Einführung eines Selbstauflösungsrechts des Landtages
      - Bestätigung der Berufung oder Entlassung von Landesministern durch den Landtag und/oder Einführung der Ministeranklage oder des Rücktrittserzwingungsrechts gegen Landesminister.
   b) unter dem Aspekt einer wirksameren parlamentarischen Kontrolle der Regierung
      - Verankerung der Rechtsstellung und Funktion der Opposition in der Landessatzung als politische Alternative zur Regierung
      - Konkretisierung der in Art. 16 der Landessatzung normierten Anwesenheitspflicht der Regierung im Landtag und in den Ausschüssen (Berichtspflicht, Aktuelle Stunde, Große Anfrage usw.)
      - Ergänzung des Art. 15 der Landessatzung mit dem Ziel, bei der Beschlußfassung über den Untersuchungsgegenstand der einzusetzenden Untersuchungsausschüsse Minderheitsrechte zu wahren und Regelungen über den Ablauf der Untersuchungsverfahren einschl. der Beschlußfassung und Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse durch ein parlamentarisches Gesetz zu ermöglichen
      - Verpflichtung der Regierung zur Aktenvorlage an den Landtag
   c) unter dem Aspekt einer wirksameren Kooperation von Regierung und Landtag
      - frühzeitige Information des Landtages im Rahmen des Art. 16, Abs. 1 der Landessatzung über Entscheidungsgegenstand und Entscheidungsverhalten der Regierung in Organen des Bundes (Bundesrat) sowie in Gremien der kooperativen Bundesstaatlichkeit (Ministerkonferenzen)
      - frühzeitige Information des Landtages in Grundsatzfragen der Landesplanung, der Standortplanung sowie der Durchführung von Großvorhaben (vergl. § 8, Abs. 1 u. 2 des Landesplanungsgesetzes)
      - frühzeitige Information des Landtages vor Abschluß von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen
      - bessere Beteiligung des Landtages im Rahmen der Vertretung von Landesinteressen auf der europäischen Ebene; insbesondere der Europäischen Gemeinschaft

- Stärkung der Kontrolle des Landtages über den Haushaltsvollzug, insbesondere bei größeren Entwicklungsvorhaben
- Maßnahmen zur Sicherung parlamentarischer Kontrolle gegenüber Stiftungen und Fonds, die Aufgaben unter Einsatz öffentlicher Mittel wahrnehmen
- frühzeitige Information einzelner Mitglieder des Landtages über gegen sie gerichtete Aktivitäten Dritter, die der Regierung oder ihr nachgeordneten oberen Landesbehörden bekanntgeworden sind

d) unter dem Aspekt einer wirksameren gerichtlichen Kontrolle und der Verdeutlichung der Eigenständigkeit der Landessatzung für Parlament, Regierung und Verwaltung im Interesse der Bürger und Kommunen

- Einführung einer Landesverfassungsgerichtsbarkeit u.a. mit folgenden Kompetenzen:
- Organstreitverfahren (Auslegung der Landessatzung aus Anlaß von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten des Landtages oder der Landesregierung oder anderer Beteiligter, die durch die Landessatzung oder die Geschäftsordnung des Landtages oder der Landesregierung mit eigenen Rechten ausgestattet sind)
- Normenkontrollverfahren (Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel über die förmliche oder sachliche Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Landessatzung auf Antrag der Landesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Landtages)
- Verfahren der kommunalen Verfassungbeschwerde (Beschwerden von Gemeinden und Kreisen wegen Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung gem. Art. 39 ff. der Landessatzung durch Landesgesetz sowie durch Sonstiges im Range unter dem Landesgesetz stehendes Landesrecht)

2. Stärkung der Funktionsfähigkeit des Landtages durch Belebung der Parlamentsarbeit

- Sollten Verhaltensregeln für Abgeordnete verschärft und Sanktionsmöglichkeiten bei Zuwiderhandlungen eingeführt werden?
- Wodurch könnten die Minderheitsrechte im Landtag gestärkt werden?
- Welche Rolle und Aufgabenverteilung sollten Ältestenrat und Präsidium im Rahmen der Arbeit des Landtages und der Repräsentation nach außen wahrnehmen?
- Wie kann das Landtagsplenum, etwa durch Intensivierung der Ausschußarbeit, sinnvoll entlastet werden?
- Kann durch Veränderung des Tagungsrhythmus des Landtages eine interessantere Gestaltung der Plenararbeit erreicht und gleichzeitig die Möglichkeit geschaffen werden, aktuelle Themen im Landtag (auch ohne Beschlußfassung) zu beraten?
- Welche Änderung der Redeordnung im Landtag sind geeignet, Debatten lebendiger zu gestalten?

- Welche Änderungen mit dem Ziel der Verbesserung der Kurzdebatte, der Fragestunde, des Dringlichkeitsantragsrechts sind denkbar und praktikabel?
- Wie läßt sich das Instrument der Kleinen Anfrage wirksamer ausgestalten?

3. Verbesserung der Bürgerrechte gegenüber Parlament und Regierung?
   - Empfiehlt sich eine Ergänzung des Repräsentationssystems, wie z. B. durch die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid?
   - Wie kann das Eingabenwesen in seinen Wirkungsmöglichkeiten für die betroffenen Bürger/innen und Gruppen verstärkt und durch bessere Transparenz der Arbeit im Eingabenausschuß hergestellt werden?
   - Welche rechtlichen und praktischen Konsequenzen ergeben sich aus der Einrichtung von Beauftragten der Regierung für Stellung, Aufgabenbereich und Wirkungsweise des parlamentarischen Eingabenausschusses?
   - Welche generellen Möglichkeiten bestehen, Transparenz und Akzeptanz der Parlamentsarbeit für die Bürger/innen und Gruppen zu verbessern?
4. Rechtsstellung und Arbeitsbedingungen für die Mitglieder des Landtages
   - Empfiehlt es sich, unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und sozialen Struktur des Landes Schleswig-Holstein Voraussetzungen für die Wahrnehmung des Abgeordnetenmandats als Vollzeitmandat zu schaffen, ggf. mit welchen Konsequenzen für die Rechtsstellung sowie die Arbeitsbedingungen der Abgeordneten und der Fraktionen, insbesondere der Opposition?
   - Empfiehlt es sich, die Anzahl der Abgeordneten zu verändern?

IV. **Art und Weise der Auftragserledigung durch die Enquete-Kommission „Verfassungs- und Parlamentsreform"**

1. Die Enquete-Kommission „Verfassungs- und Parlamentsreform" soll ihre Empfehlungen soweit als möglich in ausformulierte Vorschläge für Gesetzesänderungen einkleiden. Die gesetzestechnische Einpassung der Kommissionsempfehlungen in die Landessatzung ist Sache des Landtages, der hierbei vor allem auch das Problem der Übergangsvorschriften lösen muß. Ähnliches gilt für Änderungen von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften im Range unter der Landessatzung.
2. Die Enquete-Kommission „Verfassungs- und Parlamentsreform" soll ihre Empfehlungen im Schlußbericht dem Landtag bis zum 31. Dezember 1988 zuleiten. Zu einzelnen Sachkomplexen sollten Zwischenberichte vorgelegt werden.

Gert Börnsen und Fraktion **Heiko Hoffmann und Fraktion** **Karl Otto Meyer**

B VORSCHLÄGE UND EMPFEHLUNGEN

Kapitel 1

Parlamentarische Einbindung und Kontrolle der Regierung

(III. 1. des Auftrags der Enquete-Kommission)

Abschnitt 1

Parlamentarische Einbindung und Kontrolle der Regierung unter dem Aspekt einer wirksameren parlamentarischen Einbindung der Regierung

1. Bindung der Amtszeit des Ministerpräsidenten an die Wahlperiode des Landtages

(III. 1. Buchst. a, 1. Spiegelstrich des Auftrags der Enquete-Kommission)

1.1 Empfehlung

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Amtszeit des Ministerpräsidenten nach dem Vorbild des Art. 69 Abs. 2 GG an die Wahlperiode des Landtages zu binden. Art. 21 Abs. 3 und 4 Landessatzung soll daher durch folgende Regelung ersetzt werden:

> **Artikel 28 (Ende der Amtszeit, Rücktritt)**
>
> **(1) Das Amt des Ministerpräsidenten oder eines Landesministers endet mit dem Zusammentritt eines neuen Landtages, das Amt eines Landesministers auch mit dem Rücktritt oder jeder anderen Erledigung des Amtes des Ministerpräsidenten.**
>
> **(2) Endet das Amt des Ministerpräsidenten, so sind er und mit ihm die Landesregierung verpflichtet, ihre Geschäfte bis zur Übernahme durch die neu gebildete Landesregierung weiterzuführen. Auf Ersuchen des Ministerpräsidenten hat auch ein Landesminister die Geschäfte bis zur Ernennung eines Nachfolgers weiterzuführen.**

1.2 Begründung

1.2.1 Die Landessatzung kennt keine **Art. 69 Abs. 2 GG** entsprechende Vorschrift über die Beendigung der Amtszeit des Ministerpräsidenten bei Beginn einer neuen Legislaturperiode. Durch den Verzicht auf eine derartige Regelung sollte erreicht werden, daß in jedem Fall eine handlungsfähige Regierung vorhanden war. Insbesondere sollte das Vakuum vermieden werden, das entstehen könnte, wenn eine Regierung durch Neuwahl ihre Mehrheit verliert und die Bildung einer anderen parlamentarischen Mehrheit scheitert. In einer solchen Situation sollte die Regierung mehr als eine geschäftsführende Regierung sein. Der Verfassungsgeber sah in dieser Abweichung von der grundgesetzlichen Regelung eine Verbesserung und konsequente Ausgestaltung des Gedankens des **konstruktiven Mißtrauensvotums (Barschel/Gebel**, Landessatzung für Schleswig-Holstein, Art. 21 Erl. A).

Versuche, diese Rechtslage durch Anpassung an die grundgesetzliche Lösung zu ändern, hat es mehrfach gegeben; sie scheiterten indessen. Ohne Erfolg blieb auch eine beim Bundesverfassungsgericht erhobene Klage, mit der die SPD-Fraktion des Schleswig-Holsteinischen Landtages behauptete, der Landtag habe sie durch die Unterlassung einer Wahl des Ministerpräsidenten in ihren Rechten verletzt. Das Bundesverfassungsgericht führte u.a. aus, daß das Prinzip des Art. 69 Abs. 2 GG nicht zu den gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG für die Länder verbindlichen Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes gehöre; die Regelung der schleswig- holsteinischen Landessatzung verwirkliche das dem parlamentarischen Regierungssystem immanente **Prinzip der Abhängigkeit der Regierung vom Parlament** in Form des konstruktiven Mißtrauensvotums und halte sich damit innerhalb der von Art. 28 Abs. 1 GG gezogenen Grenzen (BVerfGE 27, 44 [55 f]).

Der **Erste Untersuchungsausschuß der 11. Wahlperiode** des Schleswig-Holsteinischen Landtages hat die Problematik erneut aufgegriffen. Als eine der Konsequenzen aus seinen Erkenntnissen hat er dem Landtag institutionelle Reformen zur Begrenzung und Kontrolle politischer Macht empfohlen. Zu den für notwendig gehaltenen Maßnahmen gehört die Bindung der Amtszeit des Ministerpräsidenten an die Wahlperiode des Landtages. Die Beziehungen zwischen Parlament und Regierung in Schleswig-Holstein seien – so der Untersuchungsausschuß – durch ein Übergewicht der Regierung im allgemeinen und des Ministerpräsidenten im besonderen gekennzeichnet; ein Beleg dafür sei, daß der Ministerpräsident über jede Neuwahl des Landtages hinaus im Amt bleibe und nur durch ein Mißtrauensvotum abgelöst werden könne (Drucksache 11/66, S. 283 f).

1.2.2 Die Enquete-Kommission schließt sich der Empfehlung des Untersuchungsausschusses aus folgenden Erwägungen an:

Im parlamentarischen Regierungssystem ist das **Vertrauen des Parlaments** die Basis für Legitimität und Autorität der Regierung. Der Ministerpräsident kommt durch das Votum des Landtages in sein Amt; er bezieht seine Legitimation aus dieser Wahl. Er sollte sein Amt daher verlieren, wenn ein neugewählter Landtag zusammentritt. Jeder Landtag muß über ‚seine' Regierung entscheiden können. Nur so bleibt der Legitimationszusammenhang „Volk – Volksvertretung – Regierung" erhalten.

Für eine Bindung der Amtszeit des Ministerpräsidenten an die Wahlperiode des Landtages spricht ferner der Umstand, daß es seit der 1979 erfolgten Änderung des Art. 10 Landessatzung eine zwischen den Wahlperioden liegende **parlamentslose Zeit**, in der ein Ständiger Ausschuß die Rechte der Volksvertretung gegenüber der Landesregierung wahrte, **nicht mehr** gibt. Wenn nunmehr die Wahlperioden nahtlos ineinander übergehen (vgl. Art. 10 Abs. 1 Landessatzung), ist die zeitliche Limitierung der Amtszeit des Ministerpräsidenten eine notwendige Konsequenz.

Schließlich entspricht es nicht nur der Logik des parlamentarischen Systems, insbesondere dem **Diskontinuitätsprinzip**, sondern auch dem demokratischen Grundsatz der „Regierung auf Zeit" **(Periodizitätsprinzip)**, für jede Wahlperiode die Neuwahl des Ministerpräsidenten vorzusehen. Die zur Zeit in Schleswig-Holstein geltende Regelung knüpft eher an die preußische Verfassungstradition an, die ebenfalls die obligatorische Neuwahl des Ministerpräsidenten nach einer Neuwahl des Abgeordnetenhauses nicht kannte. Dabei wird jedoch die Regierung in einer Weise verselbständigt, die mit ihrer parlamentarischen Verantwortlichkeit nur schwer zu vereinbaren ist und dem Gedanken, daß in einer Demokratie Herrschaft nur auf Zeit verliehen werden soll, geradezu widerspricht.

1.2.3 Die **Koppelung der Amtszeit** des Ministerpräsidenten und der Wahlperiode des Landtages kann naturgemäß zu **Problemen** führen, wenn es dem Parlament nicht jeweils sofort gelingt, einen Ministerpräsidenten zu wählen. Die dadurch entstehende Situation kann jedoch in Kauf genommen werden, weil in diesem Fall die alte Regierung geschäftsführend im Amt bleibt. Erforderlich ist es allerdings, die Befugnisse einer geschäftsführenden Regierung zu klären; denn bei einer Realisierung der vorgeschlagenen Änderung muß zwangsläufig die Wahrscheinlichkeit fehlgeschlagener Ministerpräsidentenwahlen zunehmen. So besteht bei Beendigung des Amtes des Ministerpräsidenten (aus welchem Grunde auch immer) eine Pflicht der Landesregierung zur Weiterführung der Geschäfte, die auch den Ministerpräsidenten einschließt und die dieser nicht auf ein anderes Mitglied der Landesregierung delegieren kann. Eine **geschäftsführende Regierung** darf nach Auffassung der Enquete-Kommission von ihrem Gesetzesinitiativrecht – auch soweit es um die Einbringung des Haushalts geht – Gebrauch machen sowie Personalentscheidungen bis zur Ebene der Amtschefs treffen; sie kann indessen nicht die Vertrauensfrage stellen.

Durchgreifende Bedenken gegen eine Bindung der Amtszeit des Ministerpräsidenten an die Wahlperiode des Landtages ergeben sich auch dann nicht, wenn man diese Änderung in Verbindung mit einem Recht des Landtages sieht, die Wahlperiode vorzeitig zu beendigen. Die Gefahr, daß das Instrument der ‚Parlamentsauflösung' im Sinne eines verdeckten **destruktiven Mißtrauensvotums** mißbraucht werden könnte, ist nach Auffassung der Enquete-Kommission eher **theoretischer Art**. Eine Situation, in der der Landtag die Wahlperiode vorzeitig beendet und die Landesregierung dennoch ein legitimes Recht für sich in Anspruch nehmen kann, weiterhin im Amt zu bleiben, soll es nicht geben. Insoweit einschlägige Erfahrungen der Weimarer Zeit gibt es nicht. Sinn und Zweck des konstruktiven Mißtrauensvotums, in dem zu Recht eine besondere Errungenschaft des modernen demokratischen Parlamentarismus gesehen wird, werden nicht in Frage gestellt. Denn bei der ‚Parlamentsauflösung' geht es nicht um die Herbeiführung einer Regierungskrise durch destruktive Mehrheiten. Erreicht werden soll vielmehr, daß ein Parlament, das zur Bildung regierungsfähiger Mehrheiten nicht mehr in der

Lage ist, durch ein anderes, neugewähltes Parlament abgelöst wird.

2. Einführung des „ruhenden Mandats" im Landtag z.B. für Ministerpräsident und Landesminister

(III. 1. Buchst. a, 2. Spiegelstrich des Auftrags der Enquete-Kommission)

2.1 Vorschlag der Enquete-Kommission

Die Enquete-Kommission schlägt vor, das **„ruhende Mandat" nicht** einzuführen.

2.2 Begründung

2.2.1 Die Einführung des „ruhenden Mandats" würde Abgeordneten, die ein Regierungsamt übernehmen, das Recht einräumen oder die Pflicht auferlegen, ihr Mandat für die Dauer des Regierungsamtes ruhen zu lassen mit der Folge, daß im Falle des Ausscheidens aus der Landesregierung das Mandat nach einer entsprechenden Erklärung wiederauflebt und der zwischenzeitlich nachgerückte Abgeordnete sein Mandat verliert. Von dem „ruhenden Mandat" zu unterscheiden ist die grundsätzliche Unvereinbarkeit von Regierungsamt und Abgeordnetenmandat einerseits sowie eine Vertretungsregelung für Fälle vorübergehender Verhinderung andererseits.

Der **Hessische Staatsgerichtshof** hat das im hessischen Wahlgesetz vorgesehene „ruhende Mandat" in seinem Urteil vom 7.7.1977 für **verfassungswidrig** erklärt (NJW 1977, S. 2065-2071). Der Landtag von Rheinland-Pfalz hat nach diesem Urteil das in der Landesverfassung seit 1947 niedergelegte ruhende Mandat für nichtig erklärt (GVBl. Rheinland-Pfalz, 1978, S. 449). Das „ruhende Mandat" kennen in modifizierter Form die hamburgische (Art. 38 a) und die bremische Landesverfassung (Art. 108).

Das „ruhende Mandat" verstößt nach Auffassung des Hessischen Staatsgerichtshofs gegen

- den Grundsatz der **Unmittelbarkeit** der Wahl,
- den Grundsatz der **Gleichheit** der Wahl und des Mandats,
- die Garantie des **freien Mandats**.

Soweit die Grundsätze der Unmittelbarkeit und der Gleichheit der Wahl verletzt sind, ist Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG berührt, der für die Länder verbindlich vorschreibt, daß das Volk in den Ländern eine Vertretung haben muß, „die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist".

Aus verfassungsrechtlicher Sicht sprechen nach Auffassung der Enquete-Kommission vor allem die folgenden Argumente gegen die Zulässigkeit des „ruhenden Mandats": Das „ruhende Mandat" verletzt die Grundsätze der Mandatsgleichheit und der Mandatsfreiheit. Denn durch dieses Institut werden **drei Kategorien von Abgeordneten** geschaffen

- der „normale Abgeordnete", der sein Mandat vorbehaltlos und unangefochten innehat,
- der Abgeordnete „de luxe", der als Minister das Mandat ruhen und jederzeit wieder aufleben lassen kann,
- der Abgeordnete „minderen Rechts", dessen Mandat von der Entscheidung des Ministers abhängt. Er muß jederzeit damit rechnen, durch die Willensentscheidung eines Dritten, die nicht ausschließlich auf dem Wählerwillen beruht – nämlich die Erklärung des Ministers, sein Abgeordnetenmandat wieder ausüben zu wollen -, das Mandat zu verlieren und aus dem Landtag auszuscheiden.

Aus **verfassungspolitischer** Sicht kann nach Auffassung der Enquete-Kommission das „ruhende Mandat" weniger eine Stärkung des Parlaments als eine Stärkung der Parteimacht und des Einflusses der Regierung über die Zusammensetzung der Mehrheitsfraktion bewirken. Partei und Regierung könnten das Institut des „ruhenden Mandats" - insbesondere bei knappen Mehrheiten – manipulierend einsetzen, indem ein Abgeordneter mit abweichender Meinung in der Weise diszipliniert wird, daß er sich der Drohung ausgesetzt sieht, das Mandat zu verlieren, wenn der Minister durch Ausscheiden aus der Regierung sein Mandat wiederaufleben läßt. Wenn auch der Begriff des „freien Mandats" vielschichtig zu interpretieren ist, so ist zumindest verfassungsrechtlich unumstritten, daß es kein imperatives Mandat geben darf. Die Freiheit des Mandats von Weisungen in dem Sinne, daß der Abgeordnete ohne die Gefahr des Mandatsverlusts auch gegen die Partei- und Fraktionsmeinung seiner Überzeugung folgen kann, muß vor dem Hintergrund großer Volksparteien möglich bleiben. Durch das ruhende Mandat mit jederzeitiger Rückkehrmöglichkeit des Ministers würde diese Freiheit nachhaltig eingeschränkt. Denn ein Mandatsträger auf jederzeitigen Abruf könnte noch nicht einmal mit dem Fraktionsaustritt drohen, weil er sogar noch als fraktionsloser Abgeordneter sein Mandat verlieren würde.

Andererseits teilt die Enquete-Kommission die **Bedenken gegen** die große Zahl von Mitgliedern der Regierung oder von **Parlamentarischen Vertretern** der Minister in der Regierungsfraktion. Diese Abgeordneten, die in die Regierung eingebunden sind, sind im allgemeinen nicht geneigt, gleichzeitig die parlamentarische Funktion der Regierungskontrolle wirksam wahrzunehmen. Vielmehr ist die Regierung in der Lage, durch die Präsenz von Regierungsmitgliedern in der Fraktion und die zusätzliche Einbindung von Abgeordneten in Regierungsaufgaben (Parlamentarische Vertreter, Parlamentarische Staatssekretäre) auf das Parlament einzuwirken. Diesem Mißstand kann jedoch auch durch das „ruhende Mandat" nicht abgeholfen werden, weil ein Abgeordneter „auf Widerruf" ebenfalls keinen ernsthaften Konflikt mit der Regierung wagen wird, wenn er dabei nicht zugleich sein Mandat selbst aufs Spiel setzen will.

In der Zielsetzung, das Gewicht der Regierung gegenüber dem Parlament zu begrenzen, ist daher das „ruhende Mandat" verfassungsrechtlich bedenklich und verfassungspolitisch der falsche Weg.

2.2.2 Wegen der Bedenken gegen die Einschränkung der Kontrollfähigkeit des Parlaments durch die Verbindung von Abgeordnetenmandat und Wahrnehmung von Aufgaben in der Regierung hat die Enquete-Kommission auch geprüft, ob eine **Unvereinbarkeit von Ministeramt und Abgeordnetenmandat** vorgesehen werden sollte.

Die Unvereinbarkeit von Ministeramt und Abgeordnetenmandat unterscheidet sich von dem Institut des „ruhenden Mandats" dadurch, daß ein Abgeordneter sein Mandat **unwiderruflich** niederlegen muß, wenn er ein Amt in der Regierung übernimmt.

Die Trennung von Ministeramt und Abgeordnetenmandat ist ein kennzeichnendes Merkmal von Regierungssystemen, in denen die Regierung nicht vom Parlament gewählt und von seinem Vertrauen nicht abhängig ist. So wurden in der Zeit des deutschen Konstitutionalismus bis 1918 die Mitglieder der Regierung aus der Beamtenschaft ohne Rückhalt im Parlament und ohne seine Beteiligung berufen.

Die Forderung nach „Parlamentarisierung der Regierung" schloß den Grundsatz ein, daß nach dem Vorbild des englischen Parlamentarismus die Kabinettsmitglieder grundsätzlich **„politische" Minister**, das heißt Parlamentarier sein sollten (**Max Weber**, Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland, 1918). Es gehört zu den Errungenschaften der Verfassungsgeber von Weimar, diesen Grundsatz verwirklicht zu haben. Das Prinzip der Vereinbarkeit von Abgeordnetenmandat und Ministeramt betont die politische Verantwortlichkeit und den erforderlichen Rückhalt der Minister im Parlament. Die durch das Abgeordnetenmandat bewirkte Verankerung in der Regierungsfraktion ist zudem geeignet, die politische Selbständigkeit des Ministers gegenüber dem Ministerpräsidenten zu stärken. Die Enquete-Kommission ist der Auffassung, daß diese Vorteile bewahrt werden sollten und spricht sich daher gegen die Trennung von Ministeramt und Abgeordnetenmandat aus.

Die erstrebte „Parlamentarisierung der Regierung" kann jedoch in eine **„Gouvernementalisierung des Parlaments"** umschlagen, wenn neben die Minister mit Mandat immer mehr Abgeordnete treten, denen als Parlamentarische Vertreter von Ministern und Parlamentarische Staatssekretäre Aufgaben in der Regierung zugewiesen werden. In einem relativ kleinen Parlament wie dem Schleswig- Holsteinischen Landtag war auf diese Weise in den vergangenen Wahlperioden bis zu einem Drittel der Abgeordneten der Regierungsfraktion in die Regierung eingebunden. Die daraus folgenden Nachteile für die Ausübung der Parlamentarischen Kontrolle überwiegen nach Auffassung der Enquete-Kommission die bei der Einführung des Instituts der Parlamentarischen Vertreter und der Parlamentarischen Staatssekretäre erhofften Vorteile.

Die Enquete-Kommission empfiehlt daher, **§ 13 a des Landesministergesetzes, der die Berufung Parlamentarischer Vertreter und Parlamentarischer Staatssekretäre ermöglicht, ersatzlos zu streichen.**

Im übrigen muß die Frage, wie das Gewicht der Regierung gegenüber dem Parlament begrenzt werden kann, in der Stärkung der Kontrollrechte des Landtages insgesamt und der Opposition im besonderen gesucht werden.

2.2.3 Die Kommission hat im Zusammenhang mit der Möglichkeit des „ruhenden Mandats" und der Arbeitsfähigkeit des Parlaments auch die Frage einer **persönlichen Stellvertretung im Mandat** erörtert. Sie hat dabei die Regelungen, die im Königreich Dänemark gelten, in ihre Überlegungen einbezogen. Nach ihrer Auffassung bestehen gegen eine Stellvertretung für Abgeordnete im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland **erhebliche Bedenken:**

Die Ausübung des Mandats durch Stellvertreter hängt von einer Entscheidung des eigentlichen Mandatsinhabers ab. Ob daraus resultierende Abhängigkeiten hingenommen werden können, erscheint der Enquete-Kommission fraglich. Zudem entsteht ein beträchtlicher Parlamentsaufwand, wenn sich nicht nur Mandatsinhaber, sondern auch Stellvertreter über die politische Arbeit informieren müssen. Schließlich entstünde eine Fülle von Unwägbarkeiten in bezug auf die konkrete Zusammensetzung des Landtages. Aus diesen Gründen sieht die Enquete-Kommission davon ab, einen konkreten Vorschlag zur persönlichen Stellvertretung zu machen.

3. Einführung eines Selbstauflösungsrechts des Landtages

(III. 1. Buchst. a, 3. Spiegelstrich des Auftrags der Enquete-Kommission)

3.1 Empfehlung der Enquete-Kommission

Die Enquete-Kommission empfiehlt, eine Selbstauflösung des Landtages in der Form vorzusehen, daß der Landtag mit Zweidrittelmehrheit die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode beschließen kann.

Art. 10 und 31 Landessatzung sollen daher durch folgende Regelungen ersetzt werden:

Artikel 11 (Wahlperiode, Zusammentritt des Landtages)

(1) Der Landtag wird auf vier Jahre gewählt. Seine Wahlperiode endet mit dem Zusammentritt eines neuen Landtages. Die Neuwahl findet frühestens fünfundvierzig, spätestens siebenundvierzig Monate nach Beginn der Wahlperiode statt. **(Der weitere Text des Art. 10 Abs. 1 S. 3 Landessatzung entfällt hier.)**

(2) **Der Landtag kann jederzeit mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder unter gleichzeitiger Bestimmung eines Termins zur Neuwahl die Wahlperiode für vorzeitig beendet erklären.**

(3) **Im Falle einer vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode muß die Neuwahl innerhalb von sechzig Tagen stattfinden.**

(4) Der Landtag tritt spätestens am dreißigsten Tage nach der Wahl zusammen. Er wird vom Präsidenten des alten Landtages einberufen.

Artikel 37 (Vorzeitige Beendigung der Wahlperiode durch den Ministerpräsidenten)

(1) Findet ein Antrag des Ministerpräsidenten, ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die Zustimmung der Mehrheit der Landtagsmitglieder, so kann der Ministerpräsident binnen zehn Tagen, jedoch nur einmal aus demselben Grunde, **die Wahlperiode für vorzeitig beendet erklären.** Zwischen dem Antrag und der Abstimmung müssen achtundvierzig Stunden liegen. **Art.11 Abs. 3 gilt entsprechend.**

(2) Das Recht **des Ministerpräsidenten zur vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode** erlischt, sobald der Landtag mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen anderen Ministerpräsidenten wählt. **(Der weitere Text in Art. 31 Abs. 2 Landessatzung entfällt.)**

3.2 Begründung

3.2.1 Die Landessatzung sieht bisher ein Selbstauflösungsrecht des Landtages nur vor, wenn der Ministerpräsident dies beantragt (Art. 31 Abs. 2 Landessatzung).

Das **Antragsrecht des Ministerpräsidenten**, mit dessen Ausübung allein der Auflösungsbeschluß des Landtages herbeigeführt werden kann, kennzeichnet die starke Stellung des Ministerpräsidenten im schleswig-holsteinischen Verfassungssystem. Von dem Institut der Selbstauflösung ist in Schleswig-Holstein bisher einmal durch Beschluß des Landtages vom 9.03.1988 Gebrauch gemacht worden. Er diente als Ausweg aus einer politischen Situation, die dadurch gekennzeichnet war, daß eine geschäftsführende Regierung einem Landtag gegenüberstand, der zur Bildung einer regierungstragenden Mehrheit, insbesondere zur Wahl eines neuen Ministerpräsidenten, nicht in der Lage war.

3.2.2 Die Enquete-Kommission unterscheidet in ihren Vorschlägen zur vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode zum einen die **autonome Entscheidung des Parlaments**, den Weg zu vorzeitigen Neuwahlen zu beschreiten, und zum anderen die Befugnis des Ministerpräsidenten nach fehlgeschlagener **Vertrauensfrage.** Das Recht des Parlaments ordnet sie in Art. 11 Landesverfassung ein, das des Ministerpräsidenten in Art. 37 Landesverfassung. Beide Institute führen im Zusammenhang mit der von der Enquete-Kommission vorgeschlagenen Bindung der Amtszeit des Ministerpräsidenten an die Wahlperiode des Landtages zu demselben Ergebnis: Die Amtszeit der Regierung endet auch im Falle einer verkürzten Wahlperiode mit dem Zusammentritt des neuen Landtages. Dieses Ergebnis erscheint konsequent, weil die Regierung von dem Vertrauen des Parlaments abhängig ist. Mit der Wahl des Ministerpräsidenten durch die Mehrheit des Parlaments ist der entscheidende Schritt zur Bildung der Regierung vollzogen. Dementsprechend verliert die Regierung in der Regel ihre Basis, wenn das Parlament die Wahlperiode für vorzeitig beendet erklärt oder der Ministerpräsident von seinem Recht der „Auflösung" des Landtages Gebrauch macht.

3.2.3 Die Enquete-Kommission will durch die Formulierung, daß der Landtag „die Wahlperiode für vorzeitig beendet" erklärt, und mit dem **Verzicht auf den Begriff „Selbstauflösung"** dem möglichen Mißverständnis vorbeugen, das Parlament sei nach dem Auflösungsbeschluß nicht mehr existent oder nicht handlungsfähig. Einer bis zum Zusammentritt des neugewählten Landtages handlungsfähigen Regierung soll ein handlungsfähiger Landtag gegenüberstehen.

3.2.4 Die Enquete-Kommission schlägt außerdem vor, den Beschluß des Landtages über die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode an die Zustimmung von **zwei Dritteln** der Mitglieder zu binden. Sie hat sich dabei von der Überlegung leiten lassen, daß für diesen politisch grundlegenden Beschluß ein qualifiziertes Quorum erforderlich sein muß, jedoch eine solche Entscheidung durch die Forderung nach einem höheren Quorum nicht praktisch unmöglich gemacht werden soll. Das Quorum einer Zweidrittelmehrheit entspricht außerdem dem üblichen Verfassungsstandard in der Bundesrepublik Deutschland.

3.2.5 Bei der Entscheidung über die Rechte des Ministerpräsidenten nach Art. 37 Landesverfassung hat die Enquete-Kommission abgewogen zwischen der Forderung, daß der Ministerpräsident in jedem Fall zurückzutreten habe, wenn er das Vertrauen des Landtages nicht mehr besitzt, und dem ihm bisher eingeräumten Recht, nach einer negativ beschiedenen Vertrauensfrage das Parlament aufzulösen. Die Enquete- Kommission plädiert für die **Beibehaltung der Vertrauensfrage**, weil sie das Gegengewicht zum Mißtrauensantrag bildet. Sie hat sich auch für das Recht des Ministerpräsidenten entschieden, im Falle einer gescheiterten Vertrauensfrage nach Art. 37 Abs. 1 Landesverfassung die Wahlperiode für vorzeitig beendet zu erklären, weil diese Regelung geeignet ist zu verhindern, daß sich zwar eine Mehrheit im Landtag findet, dem Ministerpräsidenten das Vertrauen zu verweigern, nicht aber einen neuen Ministerpräsidenten zu wählen.

3.2.6 Die Enquete-Kommission schlägt dagegen die **Streichung des Art. 31 Abs. 2 Landessatzung** vor. Sie sieht im Zusammenhang mit ihrem Vorschlag, dem Landtag ein eigenes Recht zur vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode einzuräumen, bei Fortbestehen eines Rechts des Ministerpräsidenten, einen Antrag auf Auflösung des Landtages zu stellen, die Gefahr eines „Wettlaufs" zwischen dem Ministerpräsidenten und dem Landtag bei der Wahrnehmung ihrer konkurrierenden Rechte.

4. Bestätigung der Berufung oder Entlassung von Landesministern durch den Landtag und/oder Einführung der Ministeranklage oder des Rücktrittserzwingungsrechts gegen Landesminister.

(III. 1. Buchst. a, 4. Spiegelstrich des Auftrags der Enquete-Kommission)

4.1 Empfehlung

Die Enquete-Kommission schlägt vor, eine Mitwirkung des Landtages bei der Berufung oder Entlassung von Ministern, ein Rücktrittserzwingungsrecht oder die Ministeranklage **nicht** vorzusehen.

4.2 Begründung

4.2.1 Die Berufung und Entlassung der Minister steht nach Art. 21 Abs. 2 Satz 2 Landessatzung allein dem Ministerpräsidenten zu. Eine Zustimmung zur Berufung oder zur Entlassung durch den Landtag ist nicht vorgesehen und nach Meinung der Kommission auch nicht erforderlich. Die uneingeschränkte Befugnis zur Regierungsbildung kennzeichnet die starke Stellung des Ministerpräsidenten sowohl im Kabinett als auch gegenüber dem Parlament.

Gegen die **Bestätigung der Berufung von Landesministern** durch das Parlament sprechen nach Auffassung der Enquete-Kommission folgende Gründe:

Die nachträgliche Bestätigung der Ernennung von Landesministern durch den Landtag – ebenso wie die Wahl der Minister durch das Parlament – ist im Falle einer eindeutigen Mehrheit der die Regierung tragenden Fraktion in der Regel ein symbolischer Akt. Es ist allerdings denkbar, daß die Mehrheitsfraktion dem Ministerpräsidenten die fehlende Zustimmung zu einem bestimmten Minister signalisiert und daß die Bestellung von Ministern auf Parteitage „vorverlagert" wird. Die Enquete-Kommission sieht es als schädlich an, wenn als Folge solcher Vorgänge das politische Gewicht eines künftigen Ministers bereits im Vorfeld seiner Ernennung öffentlich diskutiert sowie unterschiedlich bewertet würde und dadurch Minister in das Kabinett gelangen könnten, die dem Ministerpräsidenten von seiner Partei oder der Parlamentsmehrheit aufgezwungen worden sind.

Im Falle von Koalitionsregierungen kann die Wahl oder die nachträgliche Bestätigung von Ministern durch das Parlament als sachfremdes Druckmittel bei Koalitionsverhandlungen genutzt werden. Außerdem würde dadurch ein problematischer Anreiz geschaffen, das Ergebnis solcher Koalitionsverhandlungen nach der Wahl des Ministerpräsidenten wieder in Frage zu stellen. Durch die Wahl oder die Bestätigung von Ministern würde die Verantwortung des Ministerpräsidenten für die Regierungsbildung relativiert, indem das Parlament eine seiner Funktion nicht entsprechende Mitverantwortung für die Kabinettszusammensetzung übernähme.

4.2.2 Das **Rücktrittserzwingungsrecht** des Parlaments gegenüber Landesministern ist eine Form des destruktiven Mißtrauensvotums gegen Regierungsmitglieder, das in der Weimarer Republik als „Herausschießen" einzelner Minister praktiziert worden ist. Das Institut trägt zur Destabilisierung der Regierung durch eine Mehrheit bei, die zwar in der Lage ist, den Rücktritt eines Ministers zu erzwingen, nicht aber im Wege

des konstruktiven Mißtrauensvotums die gesamte Regierung zu ersetzen. Die Enquete-Kommission sieht es als ausreichend an, daß das Parlament von seinem Recht Gebrauch macht, einem Minister in Form des „schlichten Parlamentsbeschlusses" seine Mißbilligung auszusprechen, ohne daß damit zwingend der Rücktritt verbunden ist. In einem solchen Fall bleibt es Sache der Regierung, aus einem Mißbilligungsbeschluß des Parlaments politische Konsequenzen zu ziehen.

4.2.3 Die **Ministeranklage** ist ein Institut aus der Zeit der konstitutionellen Monarchie, das mangels parlamentarischer Verantwortlichkeit der Regierung dem Parlament die einzige Möglichkeit bot, die Regierung zur Verantwortung zu ziehen. Sie hat sich – wie **Max Weber** bemerkt hat – bereits unter der Geltung der kaiserlichen Reichsverfassung als „stumpfes Schwert" erwiesen, weil sie ein hohes Quorum voraussetzte.

Im parlamentarischen Regierungssystem hat die im Wege eines justizförmigen Verfahrens betriebene Ministeranklage keinen Platz. Als qualifiziertes Mehrheitsrecht ausgestaltet, ist es wirkungslos, weil die Mehrheit kaum jemals einen Minister aus den eigenen Reihen anklagen wird. Als Minderheitsrecht verankert, begegnet es Bedenken, weil es zu dem Versuch verleitet, einen schwerwiegenden politischen Konflikt vor Gerichten zu lösen.

Abschnitt 2

Parlamentarische Einbindung und Kontrolle der Regierung unter dem Aspekt einer wirksameren parlamentarischen Kontrolle der Regierung

(III. 1. Buchst. b des Auftrags der Enquete-Kommission)

1. Verankerung der Rechtsstellung und Funktion der Opposition in der Landessatzung als politische Alternative zur Regierung

(III. 1. Buchst. b, 1. Spiegelstrich des Auftrags der Enquete-Kommission)

1.1 Aufgaben des Landtages

1.1.1 Empfehlungen

Eine Novellierung des Art. 9 Landessatzung mit dem Ziel, nur die Rechtsstellung und Funktion der Opposition als politische Alternative zur Regierung verfassungsrechtlich zu verankern, würde dem Mißverständnis Vorschub leisten, parlamentarische Kontrolle werde nur von der Opposition wahrgenommen. Ein solches Mißverständnis liegt um so näher, als sich die bisherige Fassung des Art. 9 Abs. 1 Landessatzung darauf beschränkt, den Landtag als „gesetzgebendes Organ" zu bezeichnen. Um dem von vornherein entgegenzuwirken, empfiehlt die Enquete- Kommission, in Art. 8 Landesverfassung den Landtag als das oberste Organ der politischen Willensbildung anzuerkennen und von daher seine Aufgaben und Funktionen teils neu zu bestimmen, teils anders zu gewichten. Die

Neufassung ist erforderlich geworden, weil sich aus bestimmten Einzelvorschlägen der Kommission grundlegende Rückwirkungen für dieses Funktionsverständnis ergeben haben. Die Kommission schlägt folgende Regelung vor:

Artikel 8 (Funktion und Zusammensetzung des Landtages, Regierungsmehrheit und Opposition)

(1) Der Landtag ist oberstes Organ der politischen Willensbildung. Er wählt den Ministerpräsidenten, unterstützt und kontrolliert die Landesregierung. Er hat die Aufgabe der Gesetzgebung, der Behandlung und Darstellung öffentlicher Angelegenheiten.

(2) Der Landtag besteht aus fünfundsiebzig vom Volke gewählten Abgeordneten. Er umfaßt die Regierungsmehrheit und die parlamentarische Opposition.

1.1.2 Begründung

1.1.2.1 Vorbemerkung

Mit der Neufassung der Aufgaben des Landtages und der Abgeordneten sowie mit den zusätzlichen Aussagen zur (Binnen-)Struktur des parlamentarischen Regierungssystems ist eine realitätsgerechte Formulierung der gegenwärtigen und absehbar zukünftigen Parlamentspraxis angestrebt, die dem heutigen Stand der Staatsrechtslehre und Politikwissenschaft sowohl empirisch als auch normativ entspricht. Eine möglichst **wirklichkeitsgerechte Formulierung der Landtagsfunktionen** ist auch geboten, um etwaigem Antiparlamentarismus keinen Vorschub zu leisten.

Die Landesparlamente sind immer weniger zutreffend – wie bisher noch in Art. 9 Landessatzung – allein als „Gesetzgebungsorgane" zu kennzeichnen. Die unitarischen und kooperativen Tendenzen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland sowie die Tendenz einer zunehmenden „Europäisierung" haben **Verlagerungen der ursprünglichen Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder** auf die Ebene des Bundes und der Europäischen Gemeinschaften zur Folge gehabt. Dieses „Hinaufzonen" von Gesetzgebungskompetenzen bei gleichbleibenden oder sogar noch zunehmenden Verwaltungszuständigkeiten hat den hier beschriebenen Prozeß weiter beschleunigt und – in Richtung Europa – so weit vorangetrieben, daß der Deutsche Bundestag gegenüber den Rechtsetzungsorganen der Gemeinschaft zunehmend ähnlichen Entwicklungstendenzen zu unterliegen beginnt wie seinerzeit und gegenwärtig die Landesparlamente.

Mit dieser nationalen und internationalen Entwicklung ging – und geht noch immer – auf Landesebene eine **Gewichtsverschiebung zwischen den Landesparlamenten und den Landesregierungen** einher. Insbesondere haben die Landesregierungen im „kooperativen Föderalismus" neue, vom Landesparlament zum Teil unabhängige, der Rechtsetzung auf Bundesebene zugewiesene und zuweilen – zum Beispiel durch

Verordnungsermächtigungen seitens des Bundes – der Rechtsetzung auf Landesebene ähnliche Aufgaben dazugewonnen, während die Landesparlamente an Gesetzgebungskompetenzen verloren haben. Für die Landesparlamente ergab und ergibt sich daraus die Notwendigkeit einer Verlagerung ihrer Haupttätigkeit **von der Gesetzgebung zur Kontrolle** der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit im Lande wie im Bund. Das gesamte Spektrum der den Landesparlamenten verfügbaren Kontrollmöglichkeiten – einschließlich der Gesetzgebung auf Landes- und Bundesebene – muß aktiver als zuvor ausgeschöpft werden.

Ungeachtet dieser Entwicklung ist das Bedürfnis nach Artikulation und Kommunikation bei den Bürgerinnen und Bürgern eher gewachsen. Dem muß auch institutionell Rechnung getragen werden. Die insoweit in erster Linie berufene Institution ist der Landtag.

Auf diesen **Funktionswandel** im parlamentarischen System müssen Landesverfassung, einfache Landesgesetzgebung sowie Geschäftsordnung Antwort geben. Einerseits sind Entwicklungen in geordnete Bahnen zu lenken (ausdrückliche Normierung von **besseren** Informations- und Kontrollrechten), andererseits sind negative Auswirkungen namentlich für die Landtage zu begrenzen (Kontrolldefizite als Folge von Kompetenzverlagerungen).

1.1.2.2 Begründung im einzelnen

1.1.2.2.1 Gegen die übermäßigen Tendenzen zum „Parteienstaat" einerseits und gegen die dem „kooperativen Föderalismus" innewohnenden Tendenzen zur Stärkung der Landesregierungen auf Kosten der Landesparlamente andererseits setzt die Enquete-Kommission den Anspruch des Landesparlamentes, **oberstes Organ der politischen Willensbildung** zu sein. Aus diesem Obersatz, der durch den nachfolgenden Funktionenkatalog in Satz 2 und 3 desselben Absatzes seine nähere Konkretisierung erhält, leitet die Enquete-Kommission wesentliche Teile ihrer Reformempfehlungen ab.

Der Enquete-Kommission scheint es geboten, den besonderen Rang des Landtages im Gefüge der Staatsorgane des Landes hervorzuheben. Dieser ist mehrfach begründet:

- Einzig der Landtag verfügt über eine unmittelbare „personelle" und „institutionelle" demokratische Legitimität durch **volksgewählte Vertreter**; darin ist er sowohl der Judikative als auch der Exekutive „überlegen".
- Zwar können die Landtagsabgeordneten weder für sich beanspruchen, „Souverän" zu sein, noch können sie von irgendeiner „Basis" her rechtsverbindlich dirigiert werden; sie stehen aber durch ihre **Direktwahl** dem Volke normativ näher als öffentliche Verwaltung und Regierung.
- Im Landtag sind fiktiv alle verfassungslegitimen politischen Interessen des Landes repräsentiert. Faktisch – jedenfalls unter Berücksichtigung insbesondere der Opposition

– ist im Landtag jene **Vielfalt von Interessen** und Willenspositionen vertretbar beziehungsweise vertreten, die der mehrheitlich getragenen Regierung gerade nicht eigen ist.

– Es ist Aufgabe der **Parlamentsmehrheit**, der Regierung einen parlamentarisch gebildeten politischen Willen **vorzugeben**. „In einem Staatswesen, in dem das Volk die Staatsgewalt am unmittelbarsten durch das von ihm gewählte Parlament ausübt, ist vor allem das Parlament dazu berufen, im öffentlichen Willensbildungsprozeß unter Abwägung der verschiedenen, unter Umständen widerstreitenden Interessen über die von der Verfassung offengelassenen Fragen des Zusammenlebens zu entscheiden" (BVerfGE 33,125/159/).

1.1.2.2.2 Die **Wahl des Ministerpräsidenten** ist bislang in Art. 21 Abs. 2 Landessatzung geregelt. Sie sollte nach Auffassung der Enquete-Kommission zukünftig als tragender Bestandteil der „Wahlfunktion" des Landtages den übrigen Parlamentsfunktionen in Art. 8 Landesverfassung vorangestellt werden.

Die Mehrheit des Parlaments formiert sich im wesentlichen durch die Wahl des Ministerpräsidenten zur Regierungsmehrheit in ihrer fortan spezifischen politischen Verantwortung für diese Regierung. Die Regierungsmehrheit (zu der auch alle Regierungsmitglieder zählen sowie sämtliche Abgeordnete, die die Regierung im Amte halten) **unterstützt** die Regierung, weil diese Regierung aus dem Willen der Parlamentsmehrheit hervorgegangen ist und weil sie politisch Bestandteil dieser Regierungsmehrheit ist, jedenfalls solange sie vom Vertrauen der Mehrheit im Parlament getragen wird.

1.1.2.2.3 Die Enquete-Kommission schlägt die ausdrückliche Aufnahme der **Kontrollfunktion in die Landesverfassung** vor. Diese Funktion umfaßt sowohl jene Kontrolle, welche die im Landtag entscheidende Mehrheit ausübt, als auch die (nach näherer Ausformung in Art. 10 Landesverfassung) vornehmlich von der Opposition ausgeübte öffentlich-kritische Kontrolle. Sie berücksichtigt, daß spiegelbildlich zur öffentlich-kritischen Kontrolle der Opposition die Landtagsmehrheit die Regierung durch ihre – vorzugsweise nichtöffentliche – Kontrolle mindestens so weit zu unterstützen bemüht ist, daß die Regierung im Parlament und mit ihr die Parlamentsmehrheit in der Wählerschaft mehrheitsfähig bleibt und daß vor allem staatliche Handlungs- und Entscheidungseinheit hergestellt werden kann.

Die Rückbindung der Regierung an das Volk ist durch dessen Mandatar, den Landtag, mittels beständiger öffentlich-kritischer (siehe die Begründung zur Rolle der Opposition bei Art. 10 Landesverfassung) sowie mehrheitlich sanktionsfähiger Kontrolle zu gewährleisten.

1.1.2.2.4 Trotz des erheblichen Rückgangs der **gesetzgeberischen Tätigkeit** der Landesparlamente aus eigener Kompetenz wird es nicht dahin kommen, daß das Programm der Landesgesetzgebung, das heute im wesentlichen aus der Novellierung gel-

tenden Rechts besteht, eines Tages erfüllt sein wird. Neben dem Haushaltsgesetz bleibt auch die übrige Gesetzgebung eine wesentliche Aufgabe der Landtage, die zu wahren und gegebenenfalls zu erweitern Anliegen der Landespolitik sein muß. Die zum Teil beklagten, zum Teil begrüßten „Verrechtlichungstendenzen" und der „Parlamentsvorbehalt" bedingen zudem neuerliche gesetzgeberische Aktivitäten des Landtages.

Die Gesetzgebungsfunktion zu betonen, ist weiterhin wichtig, weil das Parlament sein Kontrollrecht in allen Varianten nur deshalb und nur so lange wirksam ausüben kann, als es sowohl – im Wege der Gesetzesinitiative – die Möglichkeit des ersten wie auch – im Wege des Gesetzesbeschlusses und als ultima ratio im Abberufungsrecht – vor allem **das letzte Wort in allen Fragen der politischen Willensbildung** hat.

1.1.2.2.5 **Öffentlichkeit** ist ein Wesensmerkmal der parlamentarischen Demokratie: Parlamente haben sich als „Veröffentlicher von Politik" zu bewähren. Das gilt heute in gesteigertem Maße für die Landesparlamente, weil diese – unter den Bedingungen des kooperativen Föderalismus – konfrontiert sind mit einer um sich greifenden Methode der politischen Willensbildung, die sich als „Regierungenföderalismus" der Öffentlichkeit typischerweise entzieht, mindestens aber zu entziehen neigt. Der für repräsentative Demokratien konstitutive Kommunikationsfluß wird mehrfach gebrochen, wenn nicht gänzlich unterbrochen. Die Entscheidungen fallen in nichtöffentlichen Treffen von Regierungschefs, in Kabinetts-, Ressortminister- und Fachreferentensitzungen u.a.

Sofern das Parlament und damit potentiell die Öffentlichkeit überhaupt Kenntnis erhalten, sind die entsprechenden Informationen deshalb vielfach „gebrochen", weil (a) die damit verbundenen Verantwortlichkeiten verflochten und verwischt sind, (b) die koordinierten Gesetzesvorlagen, Verwaltungsabkommen etc. als hochsensibel austarierte Kompromisse „politisch tabu" sind und (c) die Mitglieder des jeweiligen Landtages entmutigt sind, gegebenenfalls bundesweit „geschnürte Pakete" noch einmal aufzumachen und durch Einzeleinsprüche – eventuell gar gegen Parteifreunde eines anderen Bundeslandes – gleichsam ‚nationale' Kompromisse zu gefährden. „Je mehr ... die Landesparlamente aus dem politischen Entscheidungsprozeß ausgeschaltet werden, desto weniger wird die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes den Erfordernissen demokratischer Publizität und demokratischer Anteilnahme der Aktivbürgerschaft gerecht." (**H. Eicher**, Der Machtverlust der Landesparlamente: Historischer Rückblick, Bestandsaufnahme, Reformansätze, 1988, S. 67).

Durch diesen bemerkenswerten empirischen Befund sah sich die Enquete-Kommission bestärkt, die **Öffentlichkeitsfunktion** verfassungsrechtlich als Bringeschuld des Landtages zu normieren.

Den in Deutschland verbreiteten, aus frühliberalem Denken gespeisten Mißverständnissen über die Funktion der Plenarrede hält die Enquete-Kommission ein positives Bild der Öf-

fentlichkeitsfunktion als **Darstellung öffentlicher Angelegenheiten** entgegen. Sie will damit die unabdingbare und positive Funktion der sogenannten „Fenster-Rede" unterstreichen: Vor dem Fenster stehen die Bürgerinnen und Bürger mit dem Recht auf Information und ihrem nicht minder bedeutsamen Anspruch auf Zurechenbarkeit der politischen Verantwortlichkeiten in der jeweils beschlossenen „Sache". Eine solche, dem modernen, auf politische Parteien gestützten Staat angemessene „Verantwortlichkeit von Politik" vollzieht sich üblicherweise in Form parlamentarischer Auseinandersetzungen, für die gewisse, zweckentsprechende Regeln, Rituale und Rahmenbedingungen nicht nur unvermeidbar, sondern wünschenswert sind.

1.1.2.2.6 Die Darstellung öffentlicher Angelegenheiten vor den Bürgerinnen und Bürgern als Aufgabe des Parlaments kennzeichnet eine Form der Wahrnehmung der Repräsentationsfunktion des Landtages. Vollständig wird diese Funktion erst erfüllt, wenn im Gegenstrom die Interessen und Anliegen der Repräsentierten in die Parlamentsarbeit einfließen. „Bürgernaher Parlamentarismus" stellt besondere Anforderungen an den einzelnen Abgeordneten: Er hat die Kontakte in der Öffentlichkeit, vor Ort, in seinem Wahlkreis, innerhalb und außerhalb der eigenen Partei zu pflegen und sich als **Mittler zwischen Bürger und Parlament** zu bewähren. „Verbindung zu den Wählern zu halten, ist eine der wichtigsten Aufgaben der Abgeordneten. Einerseits repräsentieren sie auf diese Weise das politische System im Alltag der Bürger. Andererseits ‚bedienen' sie so die Input-Strukturen des politischen Systems. Präsenz ‚vor Ort' ist eine Vorbedingung der Repräsentation der Bevölkerung im Parlament. Die Kommunikation zwischen Wähler und Gewählten ist dabei der Kern des Repräsentationsprozesses. Funktioniert sie, entsteht gar ein stabiles Interaktionsgeflecht, welches Bevölkerung und Parlament vernetzt, so sind die Grundlagen politischer Legitimität geschaffen: Es vollzieht sich ‚Legitimation durch Kommunikation'." (**Oberreuter, Patzelt**: Abgeordnete zwischen Partei- und Persönlichkeitsorientierung, ZParl, 1987, S. 63).

1.1.2.2.7 Die Kommission empfiehlt ferner, in Art. 8 Abs. 2 Satz 2 Landesverfassung die Bipolarität des parlamentarischen Regierungssystems dadurch zum Ausdruck zu bringen, daß die Zusammensetzung des Landtages aus **Regierungsmehrheit und parlamentarischer Opposition** ausdrücklich erwähnt wird. Dies ist nicht nur im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Institutionalisierung der Opposition nach Art. 10 Landesverfassung folgerichtig, sondern ergibt sich auch daraus, daß beide Seiten die Aufgabe der Regierungskontrolle in unterschiedlicher, je spezifischer Weise wahrnehmen.

Der Inhalt beider Begriffe („Regierungsmehrheit" und „parlamentarische Opposition") erschließt sich aus der neuen Regelung über die Opposition in Art. 10 Landesverfassung. Im Gegensatz zu dem Begriff der Opposition ist jedoch der der Regierungsmehrheit nicht eigens definiert worden. Regierungsmehrheit sind daher – in Umkehr des Fomulierungsvor-

schlags der Kommission zu Art. 10 – alle an der Regierung beteiligten Fraktionen oder Abgeordneten des Landtages. Sie schließt in der Regierung vertretene Fraktionen ebenso ein wie sie unterstützende oder zumindest duldende Fraktionen und einzelne entsprechend agierende (fraktionslose) Abgeordnete, die kein Regierungsamt innehaben.

1.2 Parlamentarische Opposition

1.2.1 Empfehlung

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Rechtsstellung und die Funktion der parlamentarischen Opposition als wesentlichen Bestandteil des demokratischen Regierungssystems in der Landesverfassung zu verankern. Sie empfiehlt folgende Regelung:

Art. 10 (Opposition, Oppositionsführer)

(1) Die Opposition ist ein wesentlicher Bestandteil der parlamentarischen Demokratie. Zu ihr gehören alle nicht an der Regierung beteiligten Fraktionen oder Abgeordneten des Landtages.

(2) Die Opposition hat die Aufgabe, Regierungsprogramm und Regierungsentscheidungen zu kritisieren und zu kontrollieren. Sie steht der Regierungsmehrheit als Alternative gegenüber. Insoweit hat sie das Recht auf politische Chancengleichheit.

(3) Der Vorsitzende der stärksten nicht an der Regierung beteiligten Fraktion ist der Oppositionsführer. Das Nähere regelt ein Gesetz.

1.2.2 Begründung

Bei dieser Fassung des Oppositionsartikels hat sich die Enquete-Kommission im wesentlichen von folgenden Überlegungen leiten lassen:

1.2.2.1 Die geltende Landessatzung trägt der Funktion der Opposition in der parlamentarischen Demokratie bisher ebensowenig Rechnung wie das Grundgesetz und – mit Ausnahme der hamburgischen Verfassung – die Verfassungen der übrigen Bundesländer. Dennoch ist davon auszugehen, daß die Opposition systemnotwendiger Bestandteil des demokratischen Verfassungsstaates ist. Das Bundesverfassungsgericht hat schon 1952 bestätigt, daß das „Recht auf verfassungsgemäße Bildung und Ausübung einer Opposition" als eines der Elemente der freiheitlichen demokratischen Grundordnung angesehen werden muß (vgl. BVerGE 2, 1 [13]; 5, 85 [140]).

Ein früher Schritt in Richtung auf eine Würdigung und Stärkung der parlamentarischen Opposition durch den Schleswig-Holsteinischen Landtag im Jahre 1947 hatte zwar „in Anerkennung der mit seiner Tätigkeit verbundenen staatspolitischen Verantwortung und in Anbetracht der sich aus seiner besonderen Stellung ergebenden erhöhten Aufwendung" zu einer besonderen Entschädigung für den Oppositionsführer

geführt (Antrag Nr. 43/3). Ministerpräsident **Lüdemann** hatte damals hervorgehoben, daß es nicht in erster Linie darum gehe, dem Führer der Opposition eine besondere Entschädigung zu gewähren, sondern darum, „eine Institution anzuerkennen und auszusprechen: Wir wollen das System, zu dem eine Opposition gehört" (Stenographischer Bericht über die 1. Sitzung des Ersten (gewählten) Schleswig-Holsteinischen Landtages am 5.8.1947, S. 103). Dieser Gedanke hat sich jedoch in der Folgezeit nicht zu positivem Verfassungsrecht verdichtet.

Eine besondere Entschädigung für den Oppositionsführer, die in § 2 Abs. 2 Buchst. c des schleswig- holsteinischen Gesetzes über die Entschädigung der Abgeordneten geregelt war, ist nach dem Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts 1978 beseitigt worden. Heute gibt es den Begriff „Oppositionsführer" nur in § 46 Abs. 4 Geschäftsordnung des Landtages, der ihm die Befugnis einräumt, direkt nach der Rede des Ministerpräsidenten das Wort zu ergreifen.

1.2.2.2 Die Enquete-Kommission empfiehlt, in Anlehnung an Art. 23 a der hamburgischen Verfassung die Opposition als **„wesentlichen Bestandeil der parlamentarischen Demokratie"** hervorzuheben. Im Verständnis der Enquete-Kommission umfaßt diese Aussage nicht allein eine bestimmte Form der Ableitung der Staatsgewalt vom Volke, sondern auch das Mehrheitsprinzip einerseits und die gleiche Chance der Minderheit, zur Mehrheit zu werden, andererseits.

Die Enquete-Kommission hat es für erforderlich gehalten, in diesem Zusammenhang zu definieren, wer parlamentarische Opposition ist. Das entscheidende Merkmal der Opposition soll die **Nichtbeteiligung** von Fraktionen oder Abgeordneten **an der Regierung** sein. Die Enquete-Kommission hat dem Kriterium „Beteiligung" an der Regierung den Vorzug vor dem formalen Merkmal gegeben, daß eine Fraktion in der Regierung durch Minister vertreten ist. Sie will damit deutlich machen, daß in der Gegenüberstellung von regierungtragender Mehrheit und Opposition auch eine die Regierung nur „duldende" Fraktion an der Regierung beteiligt ist, obwohl sie keine Minister stellt. Das Unterscheidungsmerkmal der „Beteiligung an der Regierung" ist nach Auffassung der Kommission geeignet, einen „Erklärungsdruck" auf die Fraktionen bezüglich ihres politischen Standorts zu erzeugen, welcher der Transparenz der Parlamentsarbeit dient sowie die Übernahme der jeweiligen politischen Verantwortung einerseits und die Bereitschaft zu Kritik und Kontrolle andererseits fördert.

1.2.2.3 Die Aufgaben der Opposition werden mit **Kritik**, **Kontrolle** und **Alternative** beschrieben. Unter „Kritik" ist die Aufgabe der Opposition zu verstehen, Regierungsprogramm und Regierungsentscheidungen öffentlich in Frage zu stellen. Durch ihre Kritik an den Zielen und Vorhaben der Regierung und der sie tragendenden Mehrheit beeinflußt die Opposition maßgeblich die öffentliche Auseinandersetzung mit der Regierungspolitik.

Die Kontrollfunktion kann von der Opposition nur in seltenen Fällen in dem Sinne ausgeübt werden, daß Entscheidungen und Handlungen der Regierung mit dem Ziel überprüft werden, durch Androhung von Sanktionen Änderungen zu erreichen. Über unmittelbar wirkende Sanktionsmittel verfügt die Opposition mit Ausnahme des konstruktiven Mißtrauensvotums nicht. Unter Kontrolle der Opposition ist daher nur die Möglichkeit zu verstehen, kritikwürdiges Regierungs- und Verwaltungshandeln öffentlich anzuprangern, die Parlamentsmehrheit zur Wahrnehmung ihrer Kontrollfunktion zu drängen und so eine Berücksichtigung der oppositionellen Kritik in den Regierungsentscheidungen zu erreichen. Die Enquete-Kommission versteht hierbei die „Kontrolle von Regierungsprogramm und Regierungshandeln" als Kontrolle der Regierungsfunktion im umfassenden Sinne, d.h. die Regierung muß in ihrem Regierungs- wie Verwaltungshandeln kontrolliert werden können.

Kritik und Kontrolle sind mit der Funktion verbunden, die politische Alternative zur Regierung zu entwickeln und darzustellen. Von der Opposition wird erwartet, daß sie sich nicht in Kritik und Kontrolle erschöpft, sondern ihre eigenen sachlichen und personellen Alternativen zur kritisierten Regierung und Regierungsmehrheit präsentiert.

1.2.2.4 Aus der Funktion, sachliche und personelle Alternative zur Regierungsmehrheit zu sein, und dem Anspruch, selbst Regierungsmehrheit zu werden, ist das Recht auf **politische Chancengleichheit** abzuleiten. Politische Chancengleichheit ist als die Chance der Opposition zu verstehen, selbst Mehrheit zu werden und die Staatsleitung zu übernehmen. Das Recht auf politische Chancengleichheit bedarf der Ausformung im Geschäftsordnungs- und einfachen Gesetzesrecht.

1.2.2.5 Die Enquete-Kommission spricht sich für die Verankerung des Oppositionsführers in der Verfassung aus. Er ist die personelle Alternative zum Ministerpräsidenten und übt eine besondere parlamentarische Funktion aus. Die Aufnahme des Oppositionsführers in die Landesverfassung soll als verfassungsrechtlicher Anknüpfungspunkt für besondere Rechte dienen. Die Enquete-Kommission erachtet es deshalb als ausreichend, in der Verfassung den Oppositionsführer – in Übernahme der Formulierung in § 46 Abs. 4 Geschäftsordnung – als den „Vorsitzenden der stärksten, nicht an der Regierung beteiligten Fraktion" zu definieren. Sie sieht davon ab, die Stellung und einzelne Rechte des Oppositionsführers in der Verfassung zu regeln, und verweist insoweit auf den Gesetzgeber. In welchem Gesetz das Nähere letztlich bestimmt wird, sollte nach Auffassung der Kommission politisch entschieden werden. Denkbar wäre die Schaffung eines besonderen „Oppositionsführergesetzes" oder die Aufnahme von Rechten des Oppositionsführers in das Abgeordnetengesetz. Die Verankerung von Stellung und Aufgaben der parlamentarischen Opposition in der Landesverfassung bedingt die empfohlenen Ergänzungen in der Beschreibung der Aufgaben und der Zusammensetzung des Landtages (vgl. oben Abschnitt 2 unter 1.1.1).

2. Konkretisierung der in Art. 16 der Landessatzung normierten Anwesenheitspflicht der Regierung im Landtag und in den Ausschüssen (Berichtspflicht, Aktuelle Stunde, Große Anfrage usw.)

und Verpflichtung der Regierung zur Aktenvorlage an den Landtag

(III. 1. Buchst. b, 2. und 4. Spiegelstrich des Auftrags der Enquete-Kommission)

2.1 Zitierrecht, Zutrittsrecht und Rederecht der Regierung

2.1.2 Empfehlung

Die Enquete-Kommission empfiehlt, im Grundsatz sowohl an dem Zitierrecht des Landtages als auch an dem Zutrittsrecht der Landesregierung festzuhalten. Erforderlich sind nach ihrer Auffassung allerdings folgende Modifikationen bzw. Ergänzungen:

- Es ist vorzusehen, daß sowohl der Landtag als auch seine Ausschüsse die Anwesenheit jedes Mitglieds der Landesregierung verlangen können; dieses Zitierrecht muß auch einer qualifizierten Minderheit zustehen.
- Regierungsmitglieder und deren Beauftragte sollten zu den nichtöffentlichen Sitzungen der Untersuchungsausschüsse nur Zutritt haben, wenn sie geladen werden.
- Die Mitglieder der Landesregierung sollten zwar im Landtag ein Rederecht haben, aber nicht „jederzeit" das Wort ergreifen können.

Die Kommission schlägt daher vor, Art. 16 der Landessatzung durch folgende Regelung zu ersetzen:

Artikel 22 (Anwesenheitspflicht und Zutrittsrecht der Landesregierung)

(1) **Der Landtag und seine Ausschüsse haben das Recht und auf Antrag eines Viertels ihrer jeweils vorgesehenen Mitglieder die Pflicht, die Anwesenheit jedes Mitglieds der Landesregierung zu verlangen.**

(2) Die Mitglieder der Landesregierung und ihre Beauftragten haben zu den Sitzungen des Landtages und seiner Ausschüsse Zutritt. **Zu nichtöffentlichen Sitzungen der Untersuchungsausschüsse besteht für Regierungsmitglieder und ihre Beauftragten kein Zutritt, es sei denn, daß sie geladen werden.**

(3) Den Mitgliedern der Landesregierung ist im Landtag und seinen Ausschüssen **auf Wunsch das Wort zu erteilen.**

2.1.3 Begründung

2.1.3.1 Das **Zitierrecht** des Parlaments ist eine notwendige Folge der politischen Verantwortlichkeit der Regierung im parlamentarischen Regierungssystem. Das Zutrittsrecht erscheint gleichsam als Gegenstück zum Zitierrecht, weil es der Anwe-

senheitspflicht ein Anwesenheitsrecht gegenüberstellt.Die entsprechenden Regelungen sind auf hergebrachte Grundsätze zurückzuführen, die auch aus heutiger Sicht weiter Beachtung verdienen. Im Detail sind allerdings Änderungen erforderlich, um zu einer Verteilung der Gewichte zu gelangen, die den berechtigten Belangen sowohl des Parlaments als auch der Regierung Rechnung tragen.

Soweit es um das Zitierrecht geht, hält es die Enquete-Kommission für sachlich nicht gerechtfertigt, daß die Ausschüsse des Landtages die Anwesenheit lediglich der Landesminister verlangen können. Es ist denkbar, daß auch bei Beratungen eines Ausschusses – etwa des Finanzausschusses – politische Grundsatzfragen zu erörtern sind, bei denen der Ministerpräsident aufgrund seiner Richtlinienkompetenz (Art. 30 Abs. 1 Satz 1 Landesverfassung) und seiner besonderen politischen Verantwortung gefordert ist. Des weiteren kann es nicht der Entscheidung der Mehrheit allein überlassen werden, ob vom Zitierrecht im Einzelfall Gebrauch gemacht werden soll. Im Hinblick auf die zentrale Rolle, die der Opposition bei der Regierungskontrolle zukommt, muß auch eine qualifizierte Minderheit in die Lage versetzt werden, die Informationsmöglichkeiten, die das Zitierrecht eröffnet, zu nutzen. Daß sich ein Regierungsmitglied, dessen Anwesenheit verlangt wird, im Verhinderungsfall durch eine in der Geschäftsordnung der Landesregierung hierzu bestimmte Person vertreten lassen kann, versteht sich nach Auffassung der Enquete-Kommission von selbst und bedarf daher keiner ausdrücklichen Regelung.

2.1.3.2 Beim **Zutrittsrecht** haben sich in der Vergangenheit im wesentlichen nur dann Probleme ergeben, wenn dieses Recht in bezug auf nichtöffentliche Sitzungen eines **Untersuchungsausschusses** in Anspruch genommen wurde. Gegenstand der Ermittlungen eines Untersuchungsausschusses sind häufig umstrittene Aktivitäten der Regierung. Eine Anwesenheit von Vertretern der Regierung oder deren Beauftragten kann sich in diesen Fällen – etwa bei der Beweiswürdigung oder der Diskussion über die Bewertung des festgestellten Sachverhalts – hemmend auf die Arbeit des Ausschusses auswirken. Insbesondere kann die Transparenz dieser Arbeit beeinträchtigt werden, wenn die unerwünschte Anwesenheit von Regierungsvertretern dazu führt, daß Fragen außerhalb des Ausschusses im Wege informeller Besprechungen geklärt werden (vgl. Schlußbericht der Enquete- Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, Drucksache 7/5924, S. 55). Die Enquete-Kommission hält es daher für geboten, den Zutritt von Regierungsvertretern zu nichtöffentlichen Sitzungen der Untersuchungsausschüsse grundsätzlich auszuschließen. Die Möglichkeit, hiervon im Einzelfall auf Wunsch des Ausschusses abzuweichen, sollte allerdings offengehalten werden.

2.1.3.3 Die Enquete-Kommission hält es für abwegig, das **Rederecht** der Mitglieder der Landesregierung im Landtag prinzipiell in Frage zu stellen. Es wäre allerdings nicht angemessen, den

Mitgliedern der Landesregierung – wie zur Zeit in Art. 16 Abs. 2 Satz 2 Landessatzung vorgesehen – auf Verlangen **jederzeit** das Wort zu erteilen. Der Landtag muß autonom bei der Strukturierung seiner Beratungen sein. Es sollte deshalb seiner Entscheidung überlassen bleiben, wann ein Regierungsmitglied zu Wort kommt. Diese Entscheidung darf naturgemäß nicht willkürlich getroffen werden. Insbesondere ist der Sachzusammenhang, in dem der Redebeitrag steht, zu wahren und im Interesse der Chancengleichheit sicherzustellen, daß nach jedem Regierungsmitglied ein Vertreter der Opposition zu Wort kommt.

2.2 Auskunfts- und Aktenvorlagepflicht sowie Antwortpflicht der Regierung

2.2.1 Empfehlung

Die Kommission empfiehlt, die Landesregierung durch eine in die Landesverfassung neu aufzunehmende Regelung zu verpflichten, dem Landtag und seinen Ausschüssen auf Verlangen **Auskünfte** zu erteilen und **Akten** vorzulegen. Das dieser Verpflichtung korrespondierende Informationsrecht sollte auch von einer qualifizierten Minderheit geltend gemacht werden können.

Ausdrücklich normiert werden sollte ferner, daß die Landesregierung, ihre Mitglieder oder Beauftragten **Fragen** von Abgeordneten oder parlamentarische Anfragen im Landtag sowie in den Ausschüssen des Landtages nach bestem Wissen unverzüglich und vollständig zu beantworten haben.

Eine Weigerung der Landesregierung wird nur dann als gerechtfertigt angesehen, wenn dem Bekanntwerden des Inhalts von Auskünften oder Akten bzw. der Beantwortung von Fragen gesetzliche Vorschriften entgegenstehen oder wenn es sich um Staatsgeheimnisse handelt. Teilt der Landtag die Ansicht der Landesregierung über das Vorliegen eines Ablehnungsgrundes nicht, sollte es Aufgabe eines parlamentarischen Kontrollausschusses sein, die Divergenzen im Wege der Einigung zu beseitigen. Im Falle des Scheiterns sollte vorgesehen werden, daß die Landesregierung dem Informationsverlangen unverzüglich Folge zu leisten hat. Meint sie, diesem Verlangen nicht nachkommen zu dürfen, so muß sie sich an das Landesverfassungsgericht wenden und eine dies verhindernde einstweilige Anordnung erwirken.

Die Kommission empfiehlt daher folgende Regelung:

Artikel 24 (Fragerecht von Abgeordneten, Auskunfts- sowie Aktenvorlagepflicht der Landesregierung)

(1) Fragen einzelner Abgeordneter oder parlamentarische Anfragen haben die Landesregierung oder ihre Mitglieder im Landtag und in seinen Ausschüssen nach bestem Wissen unverzüglich und vollständig zu beantworten. Die gleiche Verpflichtung trifft die Beauftragten der Landesregierung in den Ausschüssen des Landtages.

(2) Die Landesregierung hat jedem Abgeordneten Auskünfte zu erteilen. Sie hat dem Landtag und den von ihm eingesetzten Ausschüssen auf Verlangen eines Viertels der jeweils vorgesehenen Mitglieder Akten vorzulegen. Die Auskunftserteilung und die Aktenvorlage müssen unverzüglich und vollständig erfolgen.

(3) Die Landesregierung kann die Beantwortung von Fragen, die Erteilung von Auskünften oder die Vorlage von Akten ablehnen, wenn dem Bekanntwerden des Inhalts gesetzliche Vorschriften oder Staatsgeheimnisse entgegenstehen. Sie hat die Ablehnung vor einem parlamentarischen Kontrollausschuß zu begründen. Soweit zwischen dem parlamentarischen Kontrollausschuß und der Landesregierung keine Einigung erzielt wird, ist die Landesregierung verpflichtet, dem Informationsverlangen unverzüglich zu entsprechen, es sei denn, daß im Organstreitverfahren nach Artikel 43 Abs. 2 Buchst. a eine einstweilige Anordnung des Landesverfassungsgerichts sie vorläufig daran hindert. Die Sitzungen des parlamentarischen Kontrollausschusses sind nichtöffentlich. Artikel 17 Abs. 1 Satz 3 findet keine Anwendung.

(4) Das Nähere regelt ein Gesetz.

2.2.2 Begründung

2.2.2.1 Die Landessatzung räumt bislang dem Landtag und seinen Ausschüssen ein allgemeines Informationsrecht gegenüber der Landesregierung, wie es zum Beispiel die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg kennt (vgl. Art. 32 a.a.O.), nicht ein. Der Landtag ist insoweit zur Zeit dazu genötigt, auf das Zitierungsrecht gemäß Art. 16 Abs. 1 Landessatzung zurückzugreifen, das im Sinne eines **Auskunftsrechts** gegenüber den zitierten Regierungsmitgliedern zu interpretieren ist (**Barschel/Gebel**, Landessatzung für Schleswig-Holstein, Art. 16 Anm. C.I.4.). Darüber hinaus verpflichtet Art. 15 a Landessatzung die Landesregierung, dem Eingabenausschuß auf Verlangen u.a. Akten zugänglich zu machen sowie alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Schließlich kann auch ein Untersuchungsausschuß gemäß Art. 15 Abs. 2 Landessatzung i.V.m. den einschlägigen Vorschriften der Strafprozeßordnung von der Landesregierung die **Vorlage von Akten** verlangen.

Bei dieser Rechtslage kann es nicht bleiben. Der Landtag ist auf umfassende und verläßliche Informationen aus dem Bereich der Regierung angewiesen, um seine Aufgaben erfüllen zu können. Dies gilt nicht nur für die Gesetzgebung, sondern namentlich auch für die **parlamentarische Kontrolle**. Da einerseits der Landtag weder organisatorisch noch von seiner Arbeitsbelastung her in der Lage ist, sich die jeweils benötigten Informationen selbst zu verschaffen, und da andererseits bei der Landesregierung im Rahmen der Regierungs- und Verwaltungtätigkeit eine Fülle von Informationen anfällt, aufbereitet und zur Verfügung gehalten wird, erscheint es geboten, dem Landtag ein entsprechendes Zugriffsrecht einzuräu-

men. Auf diesem Wege kann in einem Teilbereich zum Abbau des Übergewichts der Regierung beigetragen werden, das nach den Feststellungen des Ersten Untersuchungsausschusses der 11. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages die Beziehungen zwischen Regierung und Parlament in Schleswig-Holstein prägt (vgl. Drucksache 11/66, S. 284).

Die Entscheidung darüber, ob die Landesregierung im Einzelfall zur Erteilung von Auskünften oder zur Vorlage von Akten verpflichtet sein soll, kann nicht ausschließlich in die Hände der Mehrheit gelegt werden. Auch in diesem Zusammenhang muß der besonderen Rolle Rechnung getragen werden, die der Opposition bei der Kontrolle der Regierung zukommt. Wägt man die berechtigten Belange sowohl des Landtages als auch der Landesregierung gegeneinander ab, erscheint es nach Auffassung der Enquete-Kommission angemessen, die Unterstützung eines Informationsverlangens durch eine nicht zu geringe Zahl von Abgeordneten zu fordern. Ein **Quorum von einem Viertel** der Mitglieder des Landtages bzw. eines seiner Ausschüsse erscheint insoweit ausreichend, aber auch erforderlich.

2.2.2.2 Von besonderer Bedeutung ist schließlich nach Auffassung der Enquete-Kommission eine neu einzuführende Pflicht der Regierung zur wahrheitsgemäßen, rechtzeitigen und vollständigen **Beantwortung von parlamentarischen Anfragen** oder von **Fragen einzelner Abgeordneter**. Dabei wird nicht verkannt, daß das Fragerecht bereits jetzt als klassischer Bestandteil des Zitierrechts qualifiziert wird und die Verfassungsrechtsprechung auf dem Standpunkt steht, daß ein zitiertes Regierungsmitglied im Parlament Rede und Antwort zu stehen habe. Eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Normierung erscheint indessen geboten. Das gilt um so mehr, als die Art und Weise, wie Fragen zu beantworten sind, häufig umstritten war. Mit der Verbindung von Fragerecht und konkretisierter Antwortpflicht wird verfassungsrechtliches Neuland betreten.

2.2.2.3 Die Enquete-Kommission mußte in ihre Überlegungen den Umstand einbeziehen, daß die **Landesregierung nicht uneingeschränkt verpflichtet** werden kann, dem Landtag oder einem seiner Ausschüsse Auskünfte zu erteilen und Akten vorzulegen bzw. parlamentarische Anfragen oder Fragen einzelner Abgeordeter zu beantworten: Der Landesregierung steht ein verfassungsrechtlich geschützter „Initiativ- und Beratungsbereich" zu (vgl. dazu **V. Busse,** Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung im Spannungsfeld der staatlichen Gewalten, in: DÖV 1989, S. 45 ff). Ferner gibt es Staatsgeheimnisse, die Dritten nicht bekannt werden dürfen und die in ihrer Qualität über bloße Dienst- und Regierungsgeheimnisse hinausgehen. Einer Information entgegenstehende gesetzliche Vorschriften müssen ebenfalls beachtet werden. Demgegenüber ergibt sich eine Begrenzung der Informationspflicht nicht bereits daraus, daß im Falle der Information Grundrechte außenstehender Dritter berührt werden; denn in-

soweit ist das Parlament nach Art. 1 Abs. 3 GG in gleicher Weise wie die Regierung an die Grundrechte gebunden und zu ihrer Gewährleistung verpflichtet.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang schließlich, daß das Parlament als oberstes Organ der politischen Willensbildung berechtigt ist, sich auch über Angelegenheiten unterrichten zu lassen, für die der Regierung die ausschließliche Entscheidungskompetenz zusteht.

2.2.2.4 Bei der Einfügung des erwähnten Vorbehalts konnte es indessen nicht sein Bewenden haben. In die Erwägungen einbezogen werden mußte vielmehr die Frage, wie zu verfahren ist, wenn der Landtag oder ein Ausschuß die Ablehnung einer Auskunft oder der Vorlage von Akten bzw. wenn ein Fragesteller die Ablehnung einer Antwort nicht ohne weiteres hinzunehmen bereit ist. Wollte man der Landesregierung insoweit gleichsam ein Letztentscheidungsrecht einräumen, würde außer acht gelassen, daß das Wohl des Landes im parlamentarischen Regierungssystem von Verfassungs wegen Landtag und Landesregierung **gemeinsam** anvertraut ist (vgl. BVerfGE 67, 100 [136]). Es erweist sich daher als unerläßlich, ein Verfahren zu finden, das die Mitverantwortung des Landtages für den Schutz von Geheimnissen sicherstellt.

Eine sinnvolle Lösung dieser Problematik bietet nach Ansicht der Enquete-Kommission die Einschaltung eines parlamentarischen **Kontrollausschusses**, vor dem die Landesregierung ihre Ablehnung begründen muß. Aufgabe dieses Gremiums ist es, die Divergenzen im Wege der Einigung beizulegen.

Eine Einigung zwischen dem Landtag und der eine Auskunft, eine Aktenvorlage oder eine Antwort verweigernden Landesregierung wird sich jedoch nicht immer erreichen lassen. Wenn die Differenzen nicht ausgeräumt werden können, wird letztlich das **Landesverfassungsgericht** entscheiden müssen. Dabei stellt sich die Frage, ob die Landesregierung zunächst verpflichtet werden sollte, dem Informationsverlangen nachzukommen, oder ob dem Landtag bzw. einem seiner Ausschüsse zuzumuten ist, auf die gewünschte Information bis zum Abschluß eines verfassungsrechtlichen Verfahrens zu warten. Die Enquete-Kommission hat sich im Grundsatz für die erstgenannte Alternative entschieden. Sie geht dabei davon aus, daß das Landesverfassungsgericht schnell reagiert, wenn die Landesregierung eine der Auskunftserteilung oder der Aktenvorlage oder der Beantwortung von Fragen entgegenstehende einstweilige Anordnung beantragt.

3. Ergänzung des Art. 15 der Landessatzung mit dem Ziel, bei der Beschlußfassung über den Untersuchungsgegenstand der einzusetzenden Untersuchungsausschüsse Minderheitsrechte zu wahren und Regelungen über den Ablauf der Untersuchungsverfahren einschließlich der Beschlußfassung und Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse durch ein parlamentarisches Gesetz zu ermöglichen

(III. 1. Buchst. b, 3. Spiegelstrich des Auftrags der Enquete-Kommision)

3.1 Empfehlung

Die Kommission empfiehlt, im parlamentarischen Untersuchungsverfahren die Minderheitsrechte zu stärken und den Persönlichkeitsschutz Dritter zu verbessern. Außerdem ist die Regierung zu verpflichten, auf Verlangen eines Untersuchungsausschusses Akten vorzulegen und ihren Bediensteten Aussagegenehmigungen zu erteilen. Weitere Einzelheiten des Verfahrens sollen durch ein Gesetz geregelt werden, das die sinngemäße Anwendung der Strafprozeßordnung erübrigt.

Die Enquete-Kommission empfiehlt daher folgende Regelung:

Artikel 18 (Untersuchungsausschüsse)

(1) Der Landtag hat das Recht und auf Antrag eines Fünftels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuß einzusetzen, der in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen Beweise erhebt. Die Öffentlichkeit kann mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Ausschusses ausgeschlossen werden.

(2) Im Untersuchungsausschuß muß jede Fraktion mit mindestens einem Abgeordneten vertreten sein. Der Vorsitzende wird im Wechsel zwischen Regierungsmehrheit und Opposition vom Ausschuß aus seiner Mitte mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder gewählt.

(3) Der Untersuchungsausschuß erhebt die Beweise, die er oder die Vertreter der Antragsteller im Ausschuß für sachdienlich halten. In Fragen der Reichweite des Untersuchungsauftrages, der Geschäftsordnung und des Verfahrens der Beweiserhebung dürfen die Vertreter der Antragsteller nicht überstimmt werden.

(4) Auf Verlangen eines Fünftels der Mitglieder des Untersuchungsausschusses ist die Landesregierung verpflichtet, Akten vorzulegen und ihren Bediensteten Aussagegenehmigungen zu erteilen. Art. 24 Abs. 3 Satz 2 gilt entsprechend. Gerichte und Verwaltungsbehörden haben Rechts- und Amtshilfe zu leisten. Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bleibt unberührt.

(5) Der Untersuchungsbericht ist der richterlichen Erörterung entzogen. In der Würdigung und Beurteilung des der Untersuchung zugrunde liegenden Sachverhalts sind die Gerichte frei. Hält ein Gericht den Untersuchungsauftrag für verfassungswidrig, so ist das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts einzuholen.

(6) Das Nähere regelt ein Gesetz.

Ein Mitglied der Kommission hat zu dieser Empfehlung ein Sondervotum vorgelegt.

3.2 Begründung

3.2.1 Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse ist nicht nur in Schleswig-Holstein **reformbedürftig.**

Auch dem Bundestag liegen gegenwärtig zwei Gesetzentwürfe hierzu vor (vgl. Bundestagsdrucksache 11/1896 und 11/2025). Außerdem hat erst vor kurzem der 57. Deutsche Juristentag bereits zum dritten Mal in seiner Geschichte darüber beraten. Insofern kann sich der Gesetzgeber bei einer Neuordnung dieses Rechtsgebiets auf **umfangreiches Material** stützen. Dagegen hat die Enquete-Kommission mit Rücksicht auf ihren begrenzten Auftrag und die knappe Zeit ihre Aufgabe nicht darin gesehen, Vorschläge zu einer umfassenden Reform des Rechts der Untersuchungsausschüsse auszuarbeiten. Sie beschränkt sich vielmehr auf eine **Ergänzung und Fortentwicklung des Art. 15 Landessatzung**, vor allem hinsichtlich der Rechte antragstellender **Minderheiten**, sowie darauf, die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für den Erlaß eines **Untersuchungsverfahrensgesetzes** zu schaffen, das sich nicht mehr ausschließlich an den Vorschriften über den Strafprozeß orientieren sollte. Auf die entsprechende Verweisung in Art. 15 Landessatzung sollte deshalb bei der Neuregelung verzichtet werden.

3.2.2 Angesichts der zunehmenden Neigung, nicht nur fast jeden ausschußinternen Streit, sondern auch alle Maßnahmen gegenüber Dritten vor die Gerichte zu tragen (worin sowohl eine verbreitete Rechtsunsicherheit als auch das Unvermögen zum Ausdruck kommen, sich innerhalb des Ausschusses zu verständigen und für einen ausreichenden **Rechtsschutz der Betroffenen** bereits im Untersuchungsverfahren selbst zu sorgen), muß das Hauptgewicht jeder gesetzlichen Neuordnung des Rechts der Untersuchungsausschüsse darin liegen, **Konfliktregelungsmechanismen** zu schaffen, die auf Einigung und Schonung von Betroffenen hin angelegt und somit geeignet sind, jener „Vergerichtlichung" des Untersuchungsverfahrens entgegenzuwirken. Ein weiteres Ziel muß der Ausbau des noch immer unzureichenden **Minderheitsschutzes** sein. Der dritte Akzent ist schließlich bei einer möglichst rechtsstaatlichen Ausgestaltung und Absicherung der **Rechte und Pflichten von Beteiligten** (Zeugen, „betroffene" Auskunftspersonen, sonstige Informanten) zu setzen, allerdings durch parlamentsgerechte Sondervorschriften und **nicht** dadurch, daß die **Strafprozeßordnung** einfach abgeschrieben wird.

Dabei kann es vorkommen, daß ein Untersuchungsausschuß – wie der Erste Untersuchungsausschuß der 11. Wahlperiode – nicht nur das Interesse an der Regierung in den Hintergrund treten läßt, sondern als zentraler staatlicher „Hoffnungsträger" vorübergehend sogar an deren Stelle tritt. Wie das positive Echo auf dessen Abschlußbericht gezeigt hat, kann auf diese Weise das Vertrauensdefizit der politischen Organe um so eher beseitigt oder wenigstens verringert werden, je wirksamer der „**investigative Parlamentarismus**" ausgestaltet und je deutlicher er vom Gerichtsverfahren, insbesondere vom Strafprozeß abgegrenzt ist, je konsequenter er also der Eigengesetzlichkeit des Politischen folgt. Für eine **Neuordnung** des Rechts der Untersuchungsausschüsse ergibt sich daraus zwingend, daß sie **politikadäquat** und **parlamentsgerecht** sein, d.h. den Bedingungen des bipolaren Kräftespiels im parlamentarischen Regierungssystem entsprechen muß.

3.2.3 Von ihrer Zielrichtung her sind Untersuchungsausschüsse, gerade weil es dabei meist um die Aufdeckung von Affären oder Fehlentwicklungen geht, vor allem **„politische Kampfinstrumente"**, Institutionen der öffentlichen Auseinandersetzung. Sie ermöglichen eine Fortsetzung des demokratischen Meinungsstreits durch Nachforschungen im unmittelbaren oder mittelbaren Verantwortungsbereich des politischen Gegners. Dies zu leugnen oder herunterzuspielen, verkennt nicht nur den realen Sinn und Zweck der Einsetzung solcher Ausschüsse, sondern führt auch zu einer schwer erträglichen Belastung ihrer Arbeit, weil eine solche „Verbannung" der Politik aus dem Untersuchungsverfahren im Namen einer wirklichkeitsfremden Objektivität und Neutralität unerfüllbare Erwartungen wecken muß und die Ausschüsse mit Anforderungen konfrontiert, die sie von ihrer Organstruktur, Zusammensetzung und Arbeitsweise her gar nicht erfüllen können.

Zwischen der praktischen Aufgabe von Untersuchungsausschüssen, die mit dem strafprozessualen Begriff der **„Wahrheitsfindung"** zwar plakativ, aber mißverständlich umschrieben wird, und ihrer politischen Bedeutung als „Kampfinstrument" einer Gruppe von Abgeordneten besteht in der parlamentarischen Parteiendemokratie ein unlösbarer Widerspruch. Wollte man ihn in die eine oder andere Richtung hin aufzuheben versuchen, würden entweder lediglich neue Ungereimtheiten produziert oder sogar der Sinn und Zweck des Untersuchungsverfahrens insgesamt verfehlt. Damit sind aber nicht nur der ungehinderten Politisierung des Untersuchungsverfahrens, sondern auch seiner vollständigen Neutralisierung und Objektivierung von vornherein unübersteigbare Grenzen gesetzt. Wie man vom Richter nicht verlangen darf, daß er nach politischen Präferenzen urteilt, sollte man umgekehrt den Abgeordneten auch nicht an der Elle richterlicher Distanz und Unabhängigkeit messen wollen. Von diesem **Zielkonflikt „zwischen Aufklärung und politischem Kampf"** hat auch jede Neuordnung des Rechts der Untersuchungsausschüsse auszugehen. Sie darf ihn jedoch weder überbewerten noch verharmlosen oder einfach beiseiteschieben, sondern muß ihn stets im Blick behalten und sich nachdrücklich darum bemühen, im Wege „praktischer Konkordanz" beiden Funktionen des Untersuchungsverfahrens gleichzeitig optimal gerecht zu werden.

3.2.4.1 In Abs. 1 ihres Vorschlags knüpft die Kommission an die Formulierung des Art. 44 Abs. 1 GG an. Abweichend davon und zugleich von Art. 15 Landessatzung wird vorgeschlagen, das **Antragsquorum** auf ein Fünftel der Abgeordneten herabzusetzen, um – wie bereits in Art. 34 Abs. 1 WRV – auch kleineren Fraktionen dieses wichtige Kontrollrecht an die Hand zu geben. Auf das Kriterium des **„öffentlichen Interesses"** wurde verzichtet, da es nicht hinreichend klar zu definieren ist und deshalb gelegentlich in Zweifel gezogen wurde, andererseits aber sein Vorliegen bei einem **„politischen Interesse"** von einem Fünftel des Parlaments an der Aufklärung bestimmter Sachverhalte unterstellt werden kann. Soweit bei überwiegend privat gerichteten Enqueten auf diese Vorausset-

zung nicht verzichtet werden kann, sollte sie im Gesetz geregelt werden.

3.2.4.2 Der neue Abs. 2 sieht drei Prinzipien vor, die zwar bereits vielerorts parlamentarische Praxis sind, aber doch auch immer wieder Anlaß zu Streit gegeben haben:

1. das **Entsendungsrecht** jeder Fraktion unabhängig von ihrer Größe, welches dem Grundsatz der politischen Chancengleichheit der Fraktionen Rechnung trägt;

2. den **Wechsel des Vorsitzes** zwischen Regierungsmehrheit und Opposition von einem Ausschuß zum anderen, damit auch die Minderheit – unabhängig vom Wohlwollen der Mehrheit – solche Leitungsfunktionen beanspruchen kann;

3. ein **hohes Quorum** im Ausschuß **zur Wahl des Vorsitzenden** (Zweidrittelmehrheit), um ihm über den damit verbundenen Einignungszwang eine breite Vertrauensbasis zu sichern und ihn auf dieser Grundlage in einem Verfahrensgesetz mit starken Leitungsbefugnissen ausstatten zu können.

3.2.4.3 Abs. 3 Satz 1 enthält zunächst (in Anknüpfung an Art. 11 Abs. 2 Satz 1 der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung) das ebenfalls schon häufig praktizierte **Beweiserhebungsrecht einer antragstellenden Minderheit**, welches ein **Beweiserzwingungsrecht** einschließt. Von besonderer Bedeutung für die Minderheitsposition im Ausschuß ist außerdem Satz 2, wonach in Fragen der **Reichweite des Untersuchungsauftrags,** der **Geschäftsordnung** und des **Verfahrens der Beweiserhebung** nicht gegen den Willen der Antragsteller entschieden werden kann. Diese Regelung trägt der Erfahrungstatsache Rechnung, daß es sonst trotz aller Minderheitsrechte der Mehrheit stets möglich ist, die Zulässigkeit von Beweisanträgen in Frage zu stellen (weil sie sich angeblich nicht im Rahmen des Untersuchungsauftrags halten), die Beschlußfassung über derartige Anträge oder ihren Vollzug immer wieder zu verzögern, ja sogar bis hin zu Fragen der Reihenfolge von Zeugenvernehmungen oder der Prozeßführung des Ausschusses in Gerichtsverfahren mit Dritten die Antragsteller zu überstimmen und damit ihren Aufklärungsbemühungen entgegenzuwirken.

Denn in parlamentarischen Untersuchungsausschüssen sieht die Mehrheit ihre Aufgabe nicht selten darin, die Aufklärung von Mißständen im politischen Verantwortungsbereich „ihrer" Regierung gerade zu verhindern oder wenigstens zu erschweren. „Wir schießen doch kein Eigentor", lautete hierzu das inzwischen schon geflügelte Wort des **Abg. Hoogen** im FIBAG-Ausschuß des Deutschen Bundestages. Diese defensive Grundhaltung läßt sich kaum als Mißbrauch der Mehrheitsmacht wählerwirksam anprangern, weil sie der Logik des parlamentarischen Systems entspricht, wonach die Regierung und deren parlamentarische Mehrheit eine politische Handlungseinheit bilden, welcher im Untersuchungsverfahren allein die Opposition gegenübersteht. Dies zu leugnen und an die Verantwortung der Mehrheit vor dem Wähler zu appellieren, verkennt in „idealistischer" Weise eben diese spezifischen

Funktionsbedingungen des parlamentarischen Regierungssystems.

Deshalb darf vor allem die Bestimmungsmacht über den Umfang einer parlamentarischen Untersuchung, genauer: über die **Reichweite des Untersuchungsauftrags**, den Initiatoren der Mißstandsenquete nicht entzogen und dem Mehrheitsprinzip unterworfen werden, weil die Mehrheit aus ihrem legitimen Interesse an einer möglichst engen Auslegung des Untersuchungsauftrags heraus sonst nahezu jeden umstrittenen Beweisantrag mit der Begründung ablehnen könnte, er gehöre nicht zum Untersuchungsgegenstand. Der von der Kommission vorgeschlagene **Einigungszwang** in Fragen der Geschäftsordnung und des Verfahrens der Beweiserhebung soll verhindern, daß **Beweisanträge** der Einsetzungsminderheit auf unbestimmte Zeit vertagt, die **Reihenfolge der Zeugenvernehmung** einseitig von der Mehrheit festgelegt, ja sogar das Ende der Beweiserhebung insgesamt gegen den Willen der Antragsteller beschlossen werden können.

Die theoretische Möglichkeit der Minderheit, sich gegen ein solch „obstruktives" oder willkürliches Verhalten der Mehrheit an das Verfassungsgericht zu wenden, ist in der Praxis vielfach illusorisch, weil schon die lange Verfahrensdauer den Rechtsschutz insofern leerlaufen läßt, als eine Entscheidung in der Regel erst dann zu ergehen pflegt, wenn das Untersuchungsthema kaum noch aktuell ist, ja bisweilen sogar, wenn wegen Ablaufs der Wahlperiode der betreffende Untersuchungsausschuß überhaupt nicht mehr existiert. Mithin bleibt der durch Abs. 3 Satz 2 institutionalisierte Einigungszwang zwischen Mehrheit und Antragstellern in wesentlichen Verfahrensfragen die einzige Form eines effektiven und rechtzeitigen Minderheitsschutzes bei parlamentarischen Untersuchungen.

Geht es nämlich – wie bei Minderheitsanträgen zwischen Regierungsmehrheit und Opposition – um entgegengesetzte Interessen und verfügt die Mehrheit zugleich über die Verfahrenshoheit, so kann der Versuch einer Annäherung an das notwendige Mindestmaß objektiver Richtigkeit nur gelingen, wenn gleichzeitig für einen wirksamen Minderheitsschutz gesorgt ist. Anderenfalls mißrät das Untersuchungsverfahren leicht zu einer mehr oder weniger erfolgreichen Abwehrschlacht der jeweiligen Koalitionsmehrheit. Der **Minderheitsschutz**, bei dem ein Schwerpunkt jeder Neuregelung liegen muß, ist also nicht nur ein Gebot demokratischer Chancengleichheit von Regierungsmehrheit und Opposition, sondern ergibt sich vor allem aus dem Erfordernis **prozeduraler Waffengleichheit** als wichtigstem Garanten für Objektivität und Distanz in einem vorwiegend von politischen Interessen beherrschten und gesteuerten Untersuchungsverfahren.

3.2.4.4 Schließlich – und hier ist ein zweiter Akzent zu setzen – darf dabei die **rechtsstaatliche Komponente**, insbesondere die Rechtssicherheit, Verhältnismäßigkeit und individuelle Freiheit, nicht aus den Augen verloren werden. Der Schutz von **Grundrechten Dritter**, die als Zeugen, Auskunftsperso-

nen sowie sonst an einem Untersuchungsverfahren beteiligt oder von Maßnahmen des Ausschusses betroffen sind, muß ebenso gewährleistet bleiben wie bei allen übrigen Eingriffen der öffentlichen Gewalt in die Persönlichkeitssphäre. Allerdings braucht dieser Grundrechtsschutz nicht notwendig und ausschließlich als „Gerichtsschutz" ausgestaltet zu sein. Er kann auch und sollte mit entsprechenden Verfahrensgarantien vorrangig im Untersuchungsablauf selbst seinen zentralen Ort finden. Dabei wäre es freilich verfehlt, die als inadäquat bezeichnete Strafprozeßordnung einfach abzuschreiben und ihre Regelungen für Beschuldigte oder Angeklagte schlicht in ein Untersuchungsausschußgesetz zu übernehmen. Vielmehr ist ein Verfahren anzustreben, bei dem ein Höchstmaß an Individualrechtsschutz gerade durch die **wechselseitige Kontrolle und Machtbegrenzung der beiden Hauptkontrahenten**, von Mehrheit und Minderheit, erreicht werden kann. Nur so lassen sich die politischen Inhalte und Ziele eines Untersuchungsverfahrens mit der rechtsstaatlichen Form wenigstens annähernd in Einklang bringen.

3.2.4.5 Die Kommission hat sich auch mit der Frage befaßt, ob Untersuchungsausschüsse **„paritätisch"**, d.h. mit einer gleichen Anzahl von Abgeordneten aus den Reihen der Regierungsmehrheit und der Opposition besetzt werden sollten, wobei sich innerhalb der beiden Lager die Anteile wie bisher nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen richten. Es scheint, daß die gegen eine solche gleichgewichtige Zusammensetzung immer wieder erhobenen Einwände inzwischen einfach durch die praktischen Erfahrungen im und mit dem Ersten Untersuchungsausschuß der 11. Wahlperiode widerlegt worden sind. Der durch die Parität institutionalisierte Zwang zur Kooperation und wechselseitigen Rücksichtnahme – eine Situation also, in der keine Seite ihre politischen Absichten allein aufgrund eigener Mehrheit durchsetzen kann – sorgt nicht nur für ausreichenden Minderheitsschutz, sondern vor allem für ein Höchstmaß an Objektivität und politischer Zurückhaltung, so daß auf diese Weise zugleich auch der Forderung nach angemessenem Rechtsschutz Drittbetroffener indirekt entsprochen werden kann. Wie der Erste Untersuchungsausschuß auch gezeigt hat, braucht all dies keineswegs zu Lasten der Effizienz und wahrheitsgerechten Aufklärung zu gehen.

Die Enquete-Kommission hat sich zu einem so weitgehenden Vorschlag jedoch nicht durchringen können, weil damit ein Besetzungsmodus festgeschrieben würde, der noch gründlicher Erprobung bedürfte. Mit der Empfehlung eines **Veto-Rechts** der Antragsteller in bestimmten Fragen hat die Kommission aber den Weg in diese Richtung gewiesen und dem Gesetzgeber derartige Vorkehrungen gegen den Mißbrauch der Mehrheitsmacht ermöglicht. Ob er dem Grundsatz, daß die Antragsteller bei den genannten Gegenständen nicht überstimmt werden dürfen, durch die paritätische Besetzung des Ausschusses selbst oder durch eine entsprechende Verfahrensgestaltung Rechnung tragen will (wobei auch für die Patt-Situation Vorsorge getroffen werden müßte – etwa durch ein Doppelstimmrecht des Vorsitzenden), bleibt seiner Entschei-

dung überlassen. Der Kommissionsvorschlag sieht die verfassungsrechtliche Verankerung eines bestimmten **Prinzips** vor, welches die politischen Kontrahenten innerhalb des Ausschusses zur **Kooperation** und **Einigung** zwingt, ohne daß die Mehrheit ihr unangenehme Beweiserhebungen oder Verfahrensschritte der Antragssteller durch einfache Abstimmung unterbinden kann.

3.2.4.6 Das Recht parlamentarischer Untersuchungsausschüsse auf **Aktenvorlage** und Erteilung **unbeschränkter Aussagegenehmigungen** gegenüber der Regierung (Abs. 4 Satz 1) gehört zum klassischen Kernbestand ihrer Beweiserhebungsbefugnisse (vgl. Art. 34 Abs. 2 WRV sowie BVerfGE 67, 100, [127 ff]). Da es gegenüber einem anderen Verfassungsorgan geltend gemacht wird, sollte es auch in der Landesverfassung selbst und nicht (nur) in einem Untersuchungsverfahrensgesetz geregelt werden. Für die Grenzen dieser Rechte aus Gründen des Geheimschutzes gilt Art. 24 Abs. 3 Landesverfassung entsprechend, so daß im Konfliktfall der betreffende Parlamentsausschuß eingeschaltet werden kann.

3.2.4.7 Nach Absatz 5 sollen künftig nicht mehr alle Beschlüsse von Untersuchungsausschüssen, sondern – nicht zuletzt im Interesse eines effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) – nur noch die Untersuchungsberichte (Schlußberichte) einer **richterlichen Erörterung** entzogen sein.

Für den Fall, daß ein Gericht bei der Überprüfung von Maßnahmen des Untersuchungsausschusses zu der Überzeugung gelangt, daß bereits der **Untersuchungsauftrag verfassungswidrig** ist, soll es diese Entscheidung wegen ihrer Konsequenzen für die Befugnisse eines Verfassungsorgans künftig nicht mehr selbst mit bindender Wirkung treffen können, sondern sie dem Landesverfassungsgericht überlassen. Deshalb führt Absatz 5 Satz 3 ein entsprechendes **Vorlageverfahren** ein.

3.2.4.8 Absatz 6 enthält den Auftrag an den Gesetzgeber zur konkreten Ausgestaltung des Art. 18 und zur Schaffung eines **Untersuchungsverfahrensgesetzes**, das sich von direkten Bezugnahmen auf die Strafprozeßordnung möglichst freihalten soll.

Sondervotum (Untersuchungsausschüsse) von Prof. Dr. Thaysen

1. Empfehlung

Die abweichende Meinung konzentriert sich auf drei Bestimmungen in Abs. 3 Satz 2 des von der Enquete- Kommission empfohlenen Art. 18 der Landesverfassung:

1. Die Bestimmung, wonach die Vertreter der Antragsteller „in Fragen der Reichweite des Untersuchungsauftrags nicht überstimmt" werden dürfen;

2. die Bestimmung, wonach die Vertreter der Anragsteller „in Fragen der Geschäftsordnung nicht überstimmt" werden dürfen;

3. die Bestimmung, wonach die Vertreter der Antragsteller „in Fragen der Beweiserhebung nicht überstimmt" werden dürfen.

Dagegen werden mit dieser abweichenden Meinung folgende Empfehlungen gegeben:

1. **Die „Reichweite des Untersuchungsauftrages" ist in dem einfachen Gesetz über parlamentarische Untersuchungsausschüsse wie folgt zu regeln: „Der in einem Minderheitenantrag bezeichnete Untersuchungsgegenstand kann gegen den Willen der Antragsteller nicht eingeschränkt werden." (Siehe § 3 Abs. 2 der beigefügten „überarbeiteten Vorlage eines Mustergesetzes über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen", Kommissionsvorlage Nr. 12/137)**

2. **„Fragen der Geschäftsordnung" und das „Verfahren der Beweiserhebung" sind in der Verfassung wie folgt zu regeln:**

   (3) Beweise sind zu erheben, wenn Mitglieder des Untersuchungsausschusses, die zu den Antragstellern gehören, oder ein Fünftel der Mitglieder des Untersuchungsausschusses es beantragen, es sei denn, das Beweisthema läge außerhalb des Untersuchungsthemas oder die Beweiserhebung wäre aus verfassungsrechtlichen oder einfachgesetzlichen Gründen unzulässig. Das gleiche gilt für die Stellung eines Antrages auf Anordnung von Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung von Beweisbeschlüssen. Gerichte und Verwaltungsbehörden sind zur Rechts- und Amtshilfe verpflichtet."

Daraus ergibt sich die nachfolgende alternative Fassung des Art. 18 Landesverfassung:

1. **(1) Der Landtag hat das Recht und auf Antrag von mindestens einem Fünftel der Abgeordneten die Pflicht, zur Aufklärung von Tatbeständen einen Untersuchungsausschuß einzusetzen.**

   (2) Im Untersuchungsausschuß muß jedeFraktion durch mindestens ein Mitglied vertreten sein. Im übrigen werden die Sitze unter Berücksichtigung des Stärkeverhältnisses der Fraktionen verteilt; dabei ist sicherzustellen, daß die Mehrheitsverhältnisse im Untersuchungsausschuß den Mehrheitsverhältnissen im Landtag entsprechen. Der Vorsitz ist bei der Einsetzung jedes neuen Untersuchungsausschusses unter den Fraktionen zu wechseln; dabei sind deren Stärkeverhältnisse zu berücksichtigen. Der Landtag wählt den Vorsitzenden und dessen Stellvertreter mit der Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder.

   (3) Beweise sind zu erheben, wenn Mitglieder des Untersuchungsausschusses, die zu den Antragstellern gehören, oder ein Fünftel der Mitglieder des Untersuchungsausschusses es beantragen, es sei denn, das Beweisthema läge außerhalb des Untersuchungsthemas oder die Beweiserhebung wäre (aus verfassungsrechtli-

chen oder gesetzlichen Gründen) unzulässig. Das gleiche gilt für die Stellung eines Antrages auf Anordnung von Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung von Beweisbeschlüssen. Gerichte und Verwaltungsbehörden sind zur Rechts- und Amtshilfe verpflichtet.

(4) Die Beweiserhebung erfolgt in öffentlicher Sitzung. Die Öffentlichkeit kann mit Zweidrittelmehrheit ausgeschlossen werden.

(5) Die Beschlüsse der Untersuchungsausschüsse sind der richterlichen Erörterung entzogen. In der Würdigung und Beurteilung des der Untersuchung zugrunde liegenden Sachverhalts sind die Gerichte frei.

(6) Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.

2. **In Artikel 16 Abs. 2 Landessatzung wird folgender Satz 3 angefügt: „Für Untersuchungsausschüsse können diese Rechte durch oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden."**

Darüber hinaus bedürfen die Einzelheiten zur Entscheidung des Untersuchungsauftrags, des Geschäftsordnungs- und insbesondere des Beweiserhebungsverfahrens einer Vielzahl **einfachgesetzlicher Regelungen**, welche auch durch die von der Enquete-Kommission empfohlene Fassung des Art. 18 Abs. 3 Satz 2 nicht abgedeckt sein können. (Vgl. vornehmlich §§ 15 bis 25 der als Material beigefügten „überarbeiteten Vorlage eines Mustergesetzes über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen", Kommissionsvorlage Nr. 12/137)

2. Begründung

Nachfolgend soll begründet werden, warum nach der Analyse des Verfassers dieses abweichenden Votums

- **den parlamentarischen Minderheiten** mit seinem Vorschlag zur Novellierung von Art. 18 Landesverfassung mehr gedient ist als mit der von der Enquete-Kommission verabschiedeten Empfehlung;
- **der parlamentarischen Mehrheit** gemäß der von ihm vorgeschlagenen Neufassung von Art. 18 Landesverfassung sowohl die Möglichkeit zur Wahrnehmung ihrer besonderen politischen Verantwortung vor dem Wähler verbleibt als auch der Fluchtweg aus dieser spezifischen Verantwortung erschwert wird;
- **den einbezogenen Dritten** (Betroffenen, Zeugen usw.) im parlamentarischen Untersuchungsverfahren gemäß der Version des Verfassers zur Reform des Art. 18 Landesverfassung wirksamerer Schutz zuteil wird als gemäß Empfehlung der Mehrheit der Enquete-Kommission;
- **die Geschworenenbank der Wähler** als Letztinstanz zur Entscheidung über parlamentarische Untersuchungsverfahren – das Konglomerat der **Minderheiten** also, aus denen sich sowohl die **Minderheit** als auch die **Mehrheit** der Wählerschaft zusammensetzt – mit seiner Empfehlung

„besser fährt" als mit dem Vorschlag der Mehrheit der Enquete- Kommission;

- **das Gegeneinander und Miteinander von Minderheit(en), Mehrheit(en), Betroffenen und Wählern** in seinem Vorschlag tiefer aufeinander bezogen ist als in der Empfehlung der Mehrheit der Enquete-Kommission;
- **der Legitimationslogik des parlamentarischen Regierungssystems,** dem Zusammenwirken von Demokratieprinzip und Rechtsstaatlichkeit, im Vorschlag des Verfassers nachhaltiger gefolgt wird als im Vorschlag der Mehrheit der Enquete-Kommission.

2.1 Zur Einheit von Verfassungstext und einfachem Gesetz

2.1.1 Gemäß Empfehlung der Enquete-Kommission soll die analoge Anwendung der StPO und des GVG entfallen zugunsten solcher einfachgesetzlicher Regelungen, die durch Vermeidung (allzu) häufiger Anrufung der Gerichte die Abwicklung des Untersuchungsverfahrens in dem **politischen** Forum der Untersuchungsausschüsse konzentrieren. Diese Empfehlung der Enquete-Kommission hat zweierlei Konsequenzen:

- Zum einen wird durch die Betonung der **politischen** Funktion parlamentarischer Untersuchungsausschüsse die für Demokratien zur Entscheidung von Politik konstitutive Geltung der Mehrheitsregel unterstrichen.
- Zum zweiten kann die Neufassung der Landessatzung erst dann in Kraft treten, wenn damit zugleich ein einfaches Gesetz über die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse verabschiedet wird.

2.1.2 Die Vielzahl komplexer Einzelthemen des Rechts parlamentarischer Untersuchungsausschüsse ist – zumal bei der vom Verfasser betonten Verneinung der Möglichkeit einer pauschalen Formel (gem. Art. 18 Abs. 3 Satz 2 der Empfehlung der Enquete-Kommission) zur Entscheidung über den Untersuchungsauftrag und das Beweisverfahren – nur als **Einheit aus Verfassungstext und einfachem Gesetz** jeweils zu Ende durchzudenken. Nur so sind der **Komplexität der Materie** gerecht werdende Abgrenzungen und Güterabwägungen zwischen Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip, sowie, bezogen auf das Demokratieprinzip, zwischen Mehrheitsherrschaft und Minderheitsrecht denkbar. Dies gilt um so mehr, je nachhaltiger die Rechte der Minderheit(en) im parlamentarischen Untersuchungsrecht gestärkt werden sollen. Daß dies zu geschehen habe, ist die **gemeinsame Ausgangsposition der Enquete-Kommission einschließlich des Verfassers** dieses abweichenden Votums. Darüber, wo die Grenzlinien des Minderheitsrechtes gegenüber dem Geltungsanspruch des Mehrheitsprinzipes – gegenüber dem Vorbehalt der Mehrheitsregel für alle **politischen** Entscheidungen also – verlaufen, gehen die Meinungen gemäß Empfehlung der Enquete-Kommission einerseits und dem Verfasser dieses abweichenden Votums andererseits auseinander.

2.1.3 Da die Auseinandersetzung nur in der Berücksichtigung der Einheit von Verfassung und einfachem Gesetz zu führen ist, stellte sich die Frage nach der Heranziehung einer geeigneten Vorlage für ein einfaches Gesetz. Es ist ein Gebot des Respekts vor dem Schleswig-Holsteinischen Landtag, nächstmöglich verfügbare authentische Vorlagen heranzuziehen. Der Verfasser hat sich für den von der Konferenz der Vorsitzenden der SPD-Fraktionen des Bundes, der Landtage und der Bürgerschaften vorgelegten Entwurf eines Mustergesetzes, beschlossen am 24./25. September 1987, entschieden (siehe in der Kommissionsvorlage 12/137 die Spalte „Vorlage"). Dafür sprachen zwei Gründe:

- Die Tatsache, daß in diesen Entwurf die Beratungen der damaligen Minderheit und jetzigen Mehrheit in Schleswig-Holstein eingegangen sind.
- Die Tatsache, daß dieser Entwurf die Zustimmung erfahrener Praktiker – Mehrheitsführer wie Minderheitsführer – erhalten hat.

Die vom Verfasser „überarbeitete Vorlage" des Mustergesetzentwurfes stellt seither erfolgte Rechtsprechung, neuere empirische Ergebnisse sowie die nachfolgend zu begründende Grundposition des Verfassers dieses abweichenden Votums kommentierend in Rechnung. Sie ist dem Gesetzgeber als Material (Kommissionsvorlage 12/137) für die weitere Beratung zur Verfügung gestellt.

2.2 Bemerkungen zur Situation in Schleswig-Holstein

Vorbemerkungen zur Situation in Schleswig-Holstein sind unerläßlich; sie führen tief in den Bereich einer in Schleswig-Holstein – aber nicht nur dort, dort aber offenkundig besonders – beschädigten politischen Kultur.

2.2.1 Durch den Auftrag einer „Verfassungs- und Parlamentsreform" haben Landtag und Landesregierung zu Kiel die These gestützt, daß in der „Barschel-Affäre" eine Hypothek der politischen Kultur Schleswig- Holsteins erkennbar wurde: Die Affäre war diesem Auftrag zufolge nicht nur die Tat eines einzelnen oder mehrerer einzelner, sondern auch die dramatische Konsequenz aus Deformationen der politischen Kultur wie der politischen Institutionen durch die „Arroganz der Macht", die 38jährige Vorherrschaft einer Partei und damit die entsprechend anhaltende „Verfügung" dieser Partei über den Staatsapparat.

Bei der Einsetzung der Enquete-Kommission sind die nunmehr laufenden Bemühungen um Verfassungs- und Parlamentsreform insoweit zu Recht vom Sprecher der Opposition (zu diesem Punkt), also von einem Mitglied der vorherigen Mehrheitspartei, in der Debatte des Landtages am 29. Juni 1988 als „Beitrag zur Konfliktsteuerung, zur politischen Kultur, zum Umgang miteinander, zur inhaltlichen Auseinandersetzung und zum Ringen um die richtige Politik" charakterisiert worden (PlenProt. 12/3 S. 89 Spalte A).

Deshalb verdienen die Reformvorschläge der Enquete- Kommission dort außerordentliche Beachtung, wo sie – wie im Recht der Untersuchungsausschüsse – die Konfliktsteuerung für zugespitzte politische Situationen vorbestimmen. Hier hat sich das zugrunde gelegte Politik-, Demokratie- und Parlamentarismusverständnis besonders zu bewähren.

2.2.2 Den letzten Auslöser zum Auftrag der Verfassungs- und Parlamentsreform in Schleswig-Holstein gab ein parlamentarischer Untersuchungsausschuß. Im Bericht des Ersten Untersuchungsausschusses der 11. Wahlperiode („Barschel-Ausschuß") wurde u.a. eine Reform des Rechts der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse empfohlen. Der Sprecher der jetzigen Mehrheit (zu diesem Punkt der Einsetzung einer Enquete-Kommission) hat darauf hingewiesen, daß die Prüfaufträge an die Enquete-Kommission „einen Auftrag verfolgen, der im Rahmen der Arbeit des Ersten parlamentarischen Untersuchungsausschusses in der Drucksache 11/66 vorgelegt wurde" (PlenProt. 12/3 S. 84 Spalte A/B). Dieser Umstand unterstreicht die Bedeutung des parlamentarischen Instituts der Untersuchungsausschüsse ebenso wie die Tatsache, daß der genannte Untersuchungsausschuß schleswig-holsteinische Geschichte gemacht und geschrieben hat. Zu Recht verdienen die Empfehlungen der Enquete-Kommission zur Neugestaltung des parlamentarischen Untersuchungsrechts deshalb besondere Aufmerksamkeit und besonders sorgfältige Analyse.

2.2.3 Der politische Betrachter begegnet heute in Schleswig- Holstein immer wieder verschiedenen, mindestens teilweise **paradoxen Reaktionen** auf die Geschichte des schleswig-holsteinischen Nachkriegsparlamentarismus im allgemeinen, auf die „Barschel-Affäre" im besonderen und auf die danach mit dem „Barschel-Ausschuß" gemachten Erfahrungen. Die Enquete-Kommission ist meiner Auffassung nach aufgefordert, zur Aufklärung dieser Reaktionen beizutragen.

- Einerseits besteht die Überzeugung, daß **Mehrheitsherrschaft in der Vergangenheit mißbraucht** wurde, daß insbesondere das parlamentarische Untersuchungsrecht durch die bisherige Mehrheit grob mißbraucht wurde. Tatsächlich bestätigt die einzig verfügbare, empirisch-vergleichende Arbeit über die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse der Bundesländer (Jürgen **Plöhn**) den Bund, daß das parlamentarische Untersuchungsrecht nur noch in Bayern von der dortigen Mehrheit ähnlich mißbräuchlich gehandhabt wurde. Aus dieser Überzeugung gegenüber einem Negativbefund und aus den positiven Erfahrungen mit dem „Barschel-Ausschuß" hat die Auffassung viele Anhänger gewinnen können, parlamentarische Untersuchungen sollten möglichst **einvernehmlich** durchgeführt werden. Diese Auffassung teilt z.B. der schleswig-holsteinische Justizminister (siehe dessen Ausführungen auf dem Deutschen Juristentag 1988). Andererseits bleibt anerkannt, daß Untersuchungsausschüsse (auch) **Foren der politischen Auseinandersetzung** sein sollen und sich gerade als solche bewähren müssen.

- Einerseits soll die „Politik" aus den Untersuchungsverfahren tunlichst herausgehalten werden – wobei unter „Politik" in aller Regel abwertend „Parteipolitik" im Sinne höchst deutscher „Parteienprüderie" (**Gustav Radbruch**) gemeint ist. Andererseits sollen durch Untersuchungsverfahren die Mißgriffe und Konflikte der politisch Verantwortlichen offenbar und diesen zurechenbar gemacht werden.
- Einerseits werden **Einigungszwänge** gegenüber den Fraktionen untereinander angestrebt. Andererseits wird das für parlamentarische Regierungssysteme konstitutive **Gegenüber von Regierungsmehrheit und Opposition** – als Mittel auch der **Transparenzerweiterung** – herausgearbeitet.
- Einerseits wird betont, daß man sich der materiellen **Singularität der „Barschel-Affäre"** genauso bewußt sei wie der Besonderheit, daß die übliche Anwendung der Regel proportionaler Ausschußzusammensetzung (nach Fraktionsstärke) in Kiel schließlich bei der Zusammensetzung des Ersten parlamentarischen Untersuchungsausschusses der 11. Wahlperiode in der Ausnahme der paritätischen Zusammensetzung endete. Andererseits werden die dabei gewonnenen Erfahrungen durchaus in der Argumentation um das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse **positiv verallgemeinernd** herangezogen. Der Erste Untersuchungsausschuß der 11. Wahlperiode schien – und scheint vielen noch heute – zu bestätigen: „Es geht auch anders", und zwar besser als mit den herkömmlich – das heißt: (a) proportional nach Fraktionsstärke und damit (b) in der primären Verantwortung der jeweiligen Mehrheiten – operierenden Untersuchungsausschüssen.
- Einerseits wird in Schleswig-Holstein der Machtwechsel nach 38 Jahren überwiegend begrüßt und daran die Hoffnung einer klareren Realisierung demokratischer Normen geknüpft. Andererseits aber wird der damit zu vollziehende Rollenwechsel zwischen Mehrheit und Minderheit nur äußerst zögerlich vorgenommen. Die Parlamentsgeschichte Schleswig- Holsteins, besonders die „Barschel-Affäre", scheint traumatische Wirkungen hinterlassen zu haben, und zwar sowohl auf seiten der heutigen Mehrheit, die – mit ehrenwerten, aber z.T. dysfunktionalen Argumenten – den Eintritt in die **volle politische Verantwortung** zu scheuen scheint, als auch auf seiten der Minderheit, die sich – mit keineswegs minder ehrenwerten, aber ebenfalls z.T. dysfunktionalen Argumenten – nur mühsam in ihre **Kritikerrolle** zu finden vermag.
- Einerseits wird die Notwendigkeit einer Verfassungs- und Parlamentsreform betont, sollen Regelungen für die Normallage wie für die **Ausnahmefälle politischer Pathologien** geschaffen werden. Andererseits wird darauf verwiesen, daß derartige Vorkehrungen – nicht zuletzt für ein so kleines Parlament wie den Schleswig-Holsteinischen Landtag – entbehrlich seien, zumal ein neues, „gereinigtes" Politikverständnis wichtiger als institutionelle Vorkehrungen für den Extremfall „verluderter" Politik, ja unabhängig, sogar unbeeinflußbar von institutionellen Regelungen sei.

2.2.4 Den genannten Paradoxien unterliegen nur z.T. auflösbare Widersprüche, zum größeren Teil handelt es sich um unauflösbare Strukturspannungen, deren Ausbalancierung und deren Aushalten bei Geltung rechtsstaatlich-demokratischer Prinzipien die Weisheit der Politik im allgemeinen wie der Verfassungspolitik im besonderen ausmacht. Das gilt auch und gerade für die Regelung des Rechts parlamentarischer Untersuchungsausschüsse.

2.2.5 Der Verfasser dieses abweichenden Votums kann sich des Schlusses nicht erwehren, daß die „Barschel-Affäre" (zusammen mit anderen Affären außerhalb des Bundeslandes) nicht nur kathartische, sondern auch bedenklich **negative Auswirkungen auf die politische Kultur** (nicht nur dieses Landes) hervorgebracht hat. Überreaktion ist wahrzunehmen: Aus der tiefen Ablehnung der im „Barschel-Untersuchungsausschuß" ermittelten kriminellen Machenschaften im Machtkampf und aus den Tragödien, in die diese Praktiken führten, erwuchs (auch) eine Diskreditierung der Politik überhaupt. Eine derart **pauschale Diskreditierung der Politik** knüpft an schlechte deutsche Traditionen, u.a. an die „Ideen von 1914" sowie an überwunden gehoffte Irrtümer eines großen Schleswig-Holsteiners [1] an.

In den „Betrachtungen eines Politischen" ist diese Entwicklung der politischen Kultur als eine Hypothek des Landes, aber nicht nur des Landes Schleswig- Holstein, zu werten. Es wird schwierig sein, zu **demokratischen Formen der Konfliktaustragung** zurückzufinden.

2.3 Die Entscheidung des Umfanges parlamentarischer Untersuchungsaufträge

In parlamentarischen Untersuchungsausschüssen wird demokratischer Konflikt auf zugespitzte Weise institutionalisiert. Das hiermit vorgelegte abweichende Votum wendet sich vornehmlich gegen drei Bestimmungen im Vorschlag der Enquete-Kommission, die tragenden Prinzipien des demokratischen Konfliktes im parlamentarischen Regierungssystem meines Erachtens nicht genügen.

2.3.1 Zunächst zur Entscheidung über den Untersuchungsauftrag: Das Recht parlamentarischer Untersuchungsausschüsse ist ein Recht, das dem ganzen Landtag zusteht und letztlich auch vom Landtag insgesamt – faktisch vornehmlich von dessen Mehrheit – vor dem Wähler zu verantworten ist. Untersuchungsausschüsse werden auch gemäß Vorschlag der Enquete-Kommission vom Landtag insgesamt eingesetzt. Deshalb kann die **politische** Reichweite des Untersuchungsauftrags nicht (allein) im Belieben der Antragsteller

[1] „Die Politik macht roh, pöbelhaft und stupid. Neid, Frechheit, Begehrlichkeit ist alles, was sie lehrt ... Ich will nicht die Parlaments- und Parteiwirtschaft, welche die Verpestung des gesamten nationalen Lebens mit Politik bewirkt ... Ich will Politik. Ich will Sachlichkeit, Ordnung und Anstand". (**Thomas Mann**, Betrachtungen eines Unpolitischen, 7. bis 10. Aufl., Berlin 1919, S. 244 und 246)

stehen. Dem scheint der Vorschlag der Enquete-Kommission dadurch Rechnung zu tragen, daß er einen **Einigungszwang** für den Fall vorsieht, daß die Mehrheit mit den Antragstellern uneins ist über den Umfang der aufklärungsbedürftigen Tatsachen. Dieser Umfang aber ist – wie die Endphase der Weimarer Republik besonders deutlich lehrt – ein Politikum ersten Ranges und daher nach denjenigen Regeln zu entscheiden, die in einer Demokratie für die Entscheidung politischer Fragen konstitutiv sind: nach Maßgabe des Mehrheitsprinzips bei Gültigkeit des Rechts der Minderheit auf die chancengleiche Geltendmachung ihres Aufklärungsanspruches sowie der Darstellung ihrer politischen Position.

2.3.2 Die Geschichte – nicht nur der Weimarer Republik – lehrt, (a) daß es demagogische Anträge gibt, die u.a. auf die Diskreditierung des politischen Gegners oder des parlamentarischen Systems überhaupt zielen. Je niedriger das Quorum für die Antragstellung, desto weniger darf diese **historische Erfahrung** außer acht gelassen werden. Nicht zu übersehen ist ferner (b) das politische Interesse der Antragsteller – Minderheit wie Mehrheit – an einer möglichst selektiven Aufklärung, die der „ganzen Wahrheit" (Tatsachenermittlung wie Parteienvermittlung dieser Tatsachen) nicht gerecht wird.

2.3.3 Auf der Grundlage dieser Gewißheiten der Geschichtsschreibung stellt sich bei Realisierung der entsprechenden Empfehlung der Enquete-Kommission die Frage: Was geschieht, wenn die Mehrheit zu dem Schluß kommt, daß ein demagogischer oder selektiver Antrag vorliegt? Wie ist dieses künstliche, der demokratischen Legitimationslogik zuwiderlaufende **institutionalisierte Patt** aufzulösen? Soll die (Regierungs-)Mehrheit gezwungen sein, dennoch – gute Miene zum bösen Spiel – bei unveränderter Definition des Untersuchungsauftrages „mitzumachen"? Soll sie „ausziehen" und dem politischen Gegner, unter Umständen dem Feind der Demokratie, das „Feld überlassen"?

2.3.4 Auf der Grundlage der Empfehlung der Enquete-Kommission (die Reichweite des Untersuchungsauftrages betreffend) bleibt der Mehrheit – gegebenenfalls auch der Minderheit – nur der **Ausweg eines eigenen Antrages** auf Einsetzung eines gleichsam „eigenen" Untersuchungsausschusses zur Konterattacke. Die Empfehlung der Enquete-Kommission birgt in sich die Gefahr, daß die Antragsteller jeweils „eigene" Untersuchungsausschüsse ins Leben rufen. Sie läuft das Risiko, einer **Inflationierung der Untersuchungsausschüsse** Vorschub zu leisten, zumindest aber nicht gegensteuern zu können.

Da die Geschichte der Bundesrepublik eine Inflationierung der Untersuchungsausschüsse als eine starke Gefährdung des Institutes parlamentarischer Untersuchungsausschüsse überhaupt ausweist, sollte dieser Trend nicht unterstützt werden.

2.3.5 Es gibt keine gesetzliche Regelung, die für jeden aktuellen Fall des hier anstehenden Grundkonfliktes – zwischen Mehr-

heitsprinzip und Minderheitsrecht – eine optimal zufriedenstellende Lösung generell und a priori zu garantieren vermöchte. In diesem Faktum steckt eines der vielen **politischen** Momente des parlamentarischen Untersuchungswesens, und gerade weil das so ist, darf nach pluralistischem Demokratieverständnis im parlamentarisch-demokratischen System der **politisch letztverantwortlichen Mehrheit** die Möglichkeit nicht verkürzt werden, den Untersuchungsauftrag – bei voller (!) Berücksichtigung des Untersuchungsauftrages der Minderheit – am Ende zu definieren. Sie hat sich dafür ihrerseits a posteriori vor der „Geschworenenbank der öffentlichen Meinung" (**E. Fraenkel**), d.h. zu allerletzt: der „Geschworenenbank der Wähler", zu verantworten. Wo dieses forum externum nicht „funktioniert", funktioniert auch nicht das forum internum (**D. Engels**) der parlamentarischen Untersuchungspraxis, der parlamentarische Untersuchungsausschuß nämlich.

2.3.6 Dieser Zusammenhang erklärt auch die Notwendigkeit der vorangestellten allgemeinen Anmerkungen zur politischen Kultur: Außerhalb der politischen Kultur eines Landes, also jenseits der „Geschworenenbank der Wähler", gibt es keine Garantien für das Funktionieren des parlamentarischen Untersuchungswesens: weder solche gegen die Diffamierungen „des Systems" durch antiparlamentarische Minderheiten, noch solche gegen den Mißbrauch seitens der Mehrheit (wie er etwa im McCarthyismus zum Ausdruck gelangte). In diesem Sinne ist es ein ermutigender Befund, daß dem allenthalben beklagten langjährigen Machtmißbrauch durch die Mehrheit in Schleswig-Holstein ein Mehrheitswechsel folgte.

2.3.7 Die vom Verfasser dieses abweichenden Votums empfohlene Regelung in Abs. 3 der vorgelegten Alternative zur Formulierung des Art. 18 Landesverfassung in Verbindung mit § 3 des dazugehörigen Entwurfs für ein Gesetz über parlamentarische Untersuchungsausschüsse (Kommissionsvorlage 12/137) ist **auch nur eine Annäherung** an das a priori unerreichbare Optimum. Sie stellt indessen sicher, daß jeder **verfassungskonforme Antrag der Minderheit uneingeschränkt zum Zuge kommt**, die Mehrheit aber gleichwohl ihrer Verantwortung weder enthoben wird noch entfliehen (!) kann, und schließlich der Inflationierung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse kein Vorschub geleistet wird.

2.4 Zur Entscheidung der politischen Fragen der Geschäftsordnung, insbesondere der Beweiserhebung

Die unter 2.3 geäußerten Bedenken gelten mutatis mutandis auch in bezug auf die Empfehlung der Enquete- Kommission hinsichtlich der Entscheidung von Geschäftsordnungsstreitigkeiten, insbesondere hinsichtlich des Verfahrens der Beweiserhebung (Art. 18 Abs. 3 Satz 2).

Die Bedenken des Verfassers gegenüber den Empfehlungen der Enquete-Kommission hinsichtlich der Entscheidung von Geschäftsordnungsfragen sind prinzipiell dieselben wie jene

Bedenken, die sich gegen die Empfehlungen der Enquete-Kommission zur Entscheidung von Fragen im Beweiserhebungsverfahren richten. Erstere wären leichter zu begründen als letztere; in der Begründung der letzteren ist zugleich die Begründung der ersteren enthalten. Es genügt deshalb, sich auf die Begründung der letzteren zu konzentrieren.

2.4.1 Jedes bisher angewandte Verfahren (z.B. die IPA-Regeln) und jedes bislang alternativ vorgeschlagene Gesetz (auch die mit diesem abweichenden Votum vorgelegte „überarbeitete Vorlage", Kommissionsvorlage Nr. 12/137) enthält eine Vielzahl von Bestimmungen zu „Fragen der Beweiserhebung". Ein kursorischer Blick auf die im „überarbeiteten Vorschlag" enthaltenen §§ 15 bis 25 läßt schon die für alle angewandten und vorgeschlagenen Gesetze **typische Vielzahl politischer Implikationen der Beweiserhebung** erkennen. Jede zu Ende gedachte Analyse der darin steckenden Probleme kommt an der Erkenntnis nicht vorbei: Im Verfahren der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse bleibt ein erheblicher Bestand an **Politik** zu entscheiden.

2.4.2 Die zur Entscheidung dieses Politikbestandes von der Enquete-Kommission empfohlene Prärogative der Minderheit mit dem Zusatz des Einigungszwangs für den Konfliktfall ist demokratie-theoretisch bedenklich. Die Mehrheit des parlamentarischen Untersuchungsausschusses – die Mehrheit des Landtages überhaupt – kann aus der ihr übertragenen Verantwortung in den politisch überaus sensiblen Fragen des Beweisverfahrens nicht entlassen werden. **Die Verfassungsrechtsprechung** ist sich darin im Grundsatz seit Weimar einig: Der Staatsgerichtshof (!) hat in diesem Punkt – trotz deutlicher Ausweisung des Minderheitsrechtes in Art. 34 WRV – nicht anders geurteilt als das Bundesverfassungsgericht (vgl. **W. Steffani**). Den – übrigens nicht nur in Kiel, sondern auch in Bonn – bei der Mehrheit sich ausbreitenden Neigungen, die im Beweisverfahren liegenden Schwierigkeiten schlichtweg der antragstellenden Minderheit zu überantworten oder noch weitergehend an diese zu delegieren, ist entgegenzutreten. (Nicht selten wird damit das Ziel verfolgt, die **Minderheit** mit der zusätzlichen Hypothek einer vor Gericht gescheiterten Klage zu belasten.)

2.4.3 Für die Vielzahl der im Verfahren der Beweiserhebung des weiteren auftretenden Schwierigkeiten gibt es **keine pauschale Lösung** der Entscheidungskompetenz: Weder kann es stets die Mehrheit noch stets die (Antrags-) Minderheit sein, die letztlich entscheidet, und der von der Enquete-Kommission empfohlene Einigungszwang ist abzulehnen (aus Gründen, die schon unter 2.3.1 bis 2.3.4 zur Sprache kamen, die aber unter 2.4.6 noch zusammenfassend eindringlicher behandelt werden müssen).

Nur ein Beispiel: Die Minderheit hat unabdingbare Beweiserhebungsrechte. Sie muß damit zum Zuge kommen und insofern über entsprechende Anträge entscheiden. Aus ebenso guten rechtsstaatlichen Gründen gilt zudem das Prinzip des

Beweisantizipationsverbotes: Dem Strafrichter ist untersagt, vor Erhebung des Beweises dessen Ergebnis negativ zu unterstellen und (insoweit) die Beweiswürdigung vorwegzunehmen. Der Streit, ob im konkreten Einzelfall mit einem Antrag – in der Regel mit dem Antrag der Minderheit – bereits eine verbotene Beweisantizipation vorliegt, ist ein **hochpolitischer Streit** und als solcher von der Mehrheit zu entscheiden. Das gilt zumal, weil es in parlamentarischen Untersuchungsverfahren intentional keineswegs nur um Straftatbestände geht und die „politische Ernte" parlamentarischer Untersuchungsausschüsse häufig schon mit der bloßen Ankündigung beabsichtigter Beweiserhebungsanträge eingefahren wird. Gegen diese Entscheidung der Mehrheit steht der Minderheit der Weg zum Gericht offen. Es gibt eine umfangreiche Judikatur, die der politischen Willkür der Mehrheit enge Grenzen setzt. Und schließlich haben sich – inklusive der Hypothek des von der Mehrheit oder der Minderheit auf sich geladenen Richterspruches – Minderheit wie Mehrheit vor der „Geschworenenbank der Wähler" zu verantworten.

2.4.4 Immer häufiger und immer tiefer dringen parlamentarische Untersuchungsverfahren in außerstaatliche, private Bereiche vor. Immer häufiger und immer tiefer sind zur Beweiserhebung **Hoheitsakte gegen Dritte** erforderlich (bis hin zur Beugehaft), die letztlich ebensowenig auf die Verantwortung der Minderheit eines Untersuchungsausschusses zu stützen sind, wie die Verantwortung für solche rechtsstaatlich außerordentlich tiefgreifenden Maßnahmen im Einigungszwang der politischen Parteien untergehen darf. Dieser Einigungszwang erschwert im übrigen auch gerichtliche Nachprüfungen.

2.4.5 Einigungszwang der hier von der Enquete-Kommission empfohlenen Art birgt unter anderem die Einladung zu Tauschgeschäften in sich. Die leichteste Einigung – bei ansonsten unversöhnlichen Kontrahenten – erfolgt durch **Tauschgeschäfte zu Lasten Dritter.** Dritte „fallen" dort am leichtesten „durch", wo sich die Parteien – und sei es aus höchst unterschiedlichen Motiven – einig sind (siehe den unverzeihlichen „Fall Orgaß"). Der von der Enquete-Kommission vorgeschlagene Einigungszwang eignet sich zur Keimzelle für die Entwicklung eines „Mauschelgremiums" zwecks Ausschluß von Transparenz gerade für die politisch strittigsten Fragen. Davor seien die Betroffenen und die schleswig- holsteinischen Wähler bewahrt.

2.4.6 Parlamentarische Untersuchungsausschüsse stehen im unauflösbaren Zusammenhang jener Konstellationen des modernen „Fraktionenparlamentes", das die Enquete- Kommission in der Neufassung des Art. 9 und 10 Landesverfassung unter anderem dadurch realitätsgerecht zu normieren versucht, daß sie darin die Stellung (a) des einzelnen Abgeordneten, (b) der Fraktion, (c) der Opposition und (d) der Regierungsmehrheit berücksichtigt. Der in Art 18 Abs. 3 Satz 2 der Empfehlung der Enquete-Kommission institutionalisierte **Einigungszwang ist mit** der ansonsten von der Enquete-Kommission angestrebten Transparenz durch schärferes Herausarbeiten der

Funktions- und Legitimationslogik des parlamentarischen Regierungssystems **nicht zu vereinbaren.**

(a) Die Enquete-Kommission war übereinstimmend bemüht, den **Status des einzelnen Abgeordneten** faktisch zu verbessern, ihn in seinen Funktionen auch für den Wähler deutlicher erkennbar werden zu lassen, das parlamentarische System insoweit transparenter zu gestalten. Der Wähler hat einen Anspruch darauf, die Abgeordneten in jenen Funktionen/Loyalitäten/Zugehörigkeiten wiederzufinden, die er ihnen in Sachen politischer Willensbildung zugewiesen hat. Ernst Fraenkel hat diesen Zusammenhang auf dem 45. Juristentag in einem Diskussionsbeitrag klassisch formuliert:

„Der Abgeordnete, der in einem Ausschuß an einem Investigationsverfahren beteiligt ist, handelt nicht mit der Mentalität eines Richters, sondern mit der Mentalität eines Anwalts. ... Da vor den Ausschüssen Zeugen und Sachverständige von einer Vielzahl von Abgeordneten investigiert werden, die gar nicht zu verbergen versuchen, daß sie sich als Parteivertreter fühlen, bleibt es der öffentlichen Meinung als eine Art Geschworenenbank vorbehalten, die Bewertung der im Kreuzverhör vernommenen Zeugen und Sachverständigen vorzunehmen. Insbesondere wird in strittigen Angelegenheiten ... die Presse aus den Vernehmungen die notwendigen Folgerungen ziehen." (**Ernst Fraenkel,** Diskussionsbeitrag in: Verhandlungen des 45. DJT, München/Berlin 1965, S. E 102.)

Läßt man diesen Legitimationszusammenhang parlamentarischer Untersuchungsverfahren nicht außer acht, dann ist der parlamentarische Untersuchungsausschuß vor allem aus der Sicht des Wählers zu definieren, und das bedeutet, mit Jürgen Plöhn formuliert: **„Parteienstreit, Tatsachenermittlung und politische Bewertung stellen keine getrennten Sphären** dar, sondern sind als aufeinander zugeordnet zu denken."

Entgegen dem hier betonten Zusammenhang enthält die von der Enquete-Kommission zur Erfüllung des Untersuchungsauftrages mehrheitlich empfohlene Bestimmung dem Wähler etwas vor: Der Streit soll – und sei es unter Ausschluß der Öffentlichkeit von den Hintergründen der zum Kompromiß erforderlichen Tauschgeschäfte – im forum internum des Ausschusses entschieden werden. Das forum externum des Wählers, die Geschworenenbank der Wähler, wird überflüssig, jedenfalls aber – wegen Mangel an Klarheit der Konfliktaustragung im forum internum – hilflos bzw. noch hilfloser, als sie es heute bisweilen schon ist. Die **Zurechenbarkeit** gemäß der im parlamentarischen Regierungssystem zugeteilten und durchaus unterschiedlichen Verantwortlichkeiten würde durch (partielle) Einigungszwänge in parlamentarischen Untersuchungsausschüssen gemindert, ja verwischt.

Es wird argumentiert, der Zwang zur Einigkeit im parlamentarischen Untersuchungsausschuß bewirke stärkere Investigationsbereitschaft gegenüber der Regierung. Wie denn? Haben wir es immer erst dann mit „sachgerechten" Abgeordneten zu tun – soll heißen, mit Abgeordneten, die bereit wären, Dritte in ihren Grundrechten zu schützen oder die Regierung

zu kontrollieren, wenn diese Abgeordneten ihrer Parteizugehörigkeit (um deretwillen der Wählen ihnen sein Mandat doch auch, wenn nicht gar allererst erteilt hat) entkleidet oder mindestens dieser Verantwortlichkeit mehr oder minder enthoben werden. Welch ein **Abgeordnetenbild**, welch ein **Parteienbild** steht hinter der Annahme, daß es „sachlich" oder mindestens doch „sachlicher", „aufklärender" erst dann zugehen könne, wenn die Zugehörigkeiten – sprich: Verantwortlichkeiten – der Abgeordneten nicht mehr zählen oder weniger zählen?

Dem Verfasser dieses abweichenden Votums ist es nicht möglich, der noch immer verbreiteten Neigung nachzugeben, immer dann, wenn es politisch „wirklich darauf ankommt", nach anderen als parlamentarischen Grundstrukturen der Entscheidungsfindung Ausschau zu halten.

(b) Zu diesen Grundstrukturen gehören des weiteren die **Fraktionen**. Fraktionen beschließen:

- ob man es denn zunächst einmal mit Kleiner bzw. Großer Anfrage oder sonstigen Investigationsmethoden versuchen soll, die Regierung auf ein Eis zu locken, auf dem diese einbrechen könnte bzw. muß;
- ob das Verhalten der Regierung bzw. des Oppositionslagers das schärfste Investigationsmittel rechtfertigt, nämlich die Einsetzung von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen;
- die Formulierung des Themas;
- wer Mitglied des parlamentarischen Untersuchungsausschusses wird;
- wer von ihren Mitgliedern als Vorsitzender die Chance und das Risiko der Bewährung als Stimmführer/Vorsitzender/Obmann erhält bzw. zu tragen hat;
- wer bei Nichtbewährung im Sinne der Partei aus dem Ausschuß abberufen wird;
- auf welche Weise ihre Mitglieder (ihre Mannschaft insgesamt) im parlamentarischen Untersuchungsausschuß Rechenschaft vor der Fraktion ablegen;
- wie die Fraktion rechtfertigen wird bzw. soll, was ihre Mitglieder im parlamentarischen Untersuchungsausschuß tun;
- zu welchen Bewertungen und Empfehlungen ihre N<Mitglieder im parlamentarischen Untersuchungsausschuß kommen;
- wie des weiteren mit dem Bericht des parlamentarischen Untersuchungsausschusses verfahren werden soll.

Dieses alles sind eminent **politische** Entscheidungen, für die nach parlamentarischem Regierungssystem die **Fraktionen in ihren jeweiligen Funktionen** – wie sie von der Enquete-Kommission in der Neufassung der Art. 9 ff. Landessatzung herausgearbeitet sind – jene Verantwortung zu übernehmen haben, die ihnen **die Wähler** zugewiesen haben. In diesen

Entscheidungen konkretisiert sich die Formel, wonach parlamentarische Untersuchungsausschüsse als „Foren der politischen Auseinandersetzung" bzw. „Kampfesarenen" begriffen werden. In diesen Arenen übernehmen die Fraktionen also herausragende Rollen. Die damit verbundenen Verantwortlichkeiten sollten dem Wähler nicht durch (partiellen) Einigungszwang vorenthalten bleiben.

(c) Die **Opposition** wäre – sofern sie einen echten „Kasus" hat – schlecht beraten, sich auf jene Mithaftungen und Mäßigungen einzulassen, die Einigungszwängen stets innewohnen. Hat die Opposition einen für sie ergiebigen, einen „wirklichen" Skandal anzuklagen und durchzufechten, so ist sie mit gut verankerten, gegen die Mehrheit gerichtlich einklagbaren Minderheitsrechten besser dran als mit potentiellen Tauschgeschäften wegen Einigungszwangs.

(d) Die spezifische Verantwortung der **(Regierungs-)Mehrheit** ist bereits so nachhaltig betont worden, daß hier schließlich nur einmal mehr der Appell bleibt, sie daraus auch und gerade in den strittigen Fragen der Beweiserhebung nicht zu entlassen.

Jene Grundhaltung der parlamentarischen Mehrheit, die Regierung solange zu verteidigen, wie die Mehrheit dieses nur irgend meint (politisch) verantworten zu können, wird vom Verfasser des Sondervotums nicht nur nicht geleugnet, sondern in der Novellierungsempfehlung gemäß (neuem) Artikel 8 der Landesverfassung als konstitutiv und konsequent – im Sinne des parlamentarischen Regierungssystems erforderlich – deutlich mitherausgearbeitet. Es trifft indessen nicht zu, daß die genannte „Grundhaltung der parlamentarischen Mehrheit" nicht von dem Moment an wählerwirksam anzuprangern wäre, wo sie mißbräuchlich eingesetzt wird – und zwar als Mißbrauch der Mehrheitsmacht zu Lasten des sanktionsfähigen Kontrollauftrages der Mehrheit. Diese „Schmerzschwelle" jeder Mehrheit bloßgelegt und mithin erkennbar zu bekommen, ist ein Anspruch des Wählers im jeweils aktuellen Zusammenhang des Untersuchungsverfahrens.

2.4.7 Die empirisch gesicherten Kenntnisse der inzwischen (Stand vom 01.02.1989) insgesamt 254 Ausschußverfahren in der 42jährigen Parlamentsgeschichte des Nachkriegsdeutschlands (aus Bund und Ländern) zwingen zu einigen eindeutigen Schlüssen: Sie stützen keineswegs die wohlfeile These von den Untersuchungsausschüssen als „Hornberger Schießen" und als Verfahren, in denen „keine Eigentore" geschossen würden. Genaueres Hinsehen mit wirklichkeitsoffenem Blick führt zu der Einsicht: Es gibt – und gab übrigens auch im 1. Untersuchungsausschuß der 11. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages – geradezu Wettläufe auf das berühmt-berüchtigte „eigene Tor" zu bewundern.

Angeführt manchmal von ethisch entschlossenen, manchmal von politisch ambitionierten Einzelgängern; vorangetrieben zuweilen von „profilsuchenden" Minderheiten innerhalb der Mehrheit (Koalitionspartner), zuweilen von der Parlamentsmehrheit insgesamt, die sich – wenn schon, dann häufiger

nolens als volens – von der Minderheit in Richtung auf das eigene Tor gezwungen sieht. Das geschieht in einigen Fällen offen – als ostentativer Appell an die Tribünen der Öffentlichkeit. In anderen Fällen geschieht es versteckt – nur den Kundigen erkennbar, als gewollter Fehlpaß in die Füße des (insoweit nur scheinbaren) politischen Gegners.

2.4.8 **Max Weber** erkannte in alledem – nicht „idealistisch", wohl aber idealtypisch und von heute aus gesehen durchaus realistisch – eine Funktion der politischen Führungsauslese. Den Parlamentarismus des Kaiserreiches vermochte er als Arena der Führungsauslese nicht anzuerkennen; zum „Ahnherrn des parlamentarischen Untersuchungswesens in Deutschland" wurde er nicht zuletzt, weil er mit seiner Konstruktion des Untersuchungswesens das Parlament überhaupt erst zu einer Arena auch der politischen Führungsauslese machen wollte.

Einigungszwänge in „Fragen" - ein Euphemismus? – des Untersuchungsauftrages, der Geschäftsordnung und des Beweiserhebungsverfahrens drohen zu verschütten, was Max Weber bereits idealtypisch als Garantie parlamentarischer Führungsauslese erkannte und was die empirische Forschung als gesicherte Bedingung für die Wirksamkeit unseres heutigen parlamentarischen Untersuchungswesens bestätigt hat. Den heutigen Minderheiten ist aus meiner Sicht dringend zu empfehlen, sich stärker der politischen Spielregeln anstelle der rechtlichen Prozeßführung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse zu vergewissern. In diesem Sinne waren Text und Gruß – „Your German Sozis" - des Schreibens der SPD-Fraktion des Deutschen Bundestages an NATO-Generalsekretär Manfred Wörner vom 19.01.1989 geradezu ein politischer Geniestreich, welcher endlose Klageschriften und Rechtsstreitigkeiten erübrigte. Beim heutigen Generalsekretär der NATO handelt es sich um einen ehemaligen Abgeordneten, der durch ein Untersuchungsverfahren politisch reüssierte, einen Gesetzentwurf für parlamentarische Untersuchungsausschüsse maßgeblich promovierte und heute (Ramstein-Untersuchungsausschuß) wie schon einmal – im Wege eines ebensolchen Verfahrens – in seinem „political standing" in Frage gestellt wird. Die Realität des parlamentarischen Untersuchungswesens ist mit den Klischees „Hornberger Schießen" (wegen „politischer Handlungseinheit der Regierungsmehrheit") und „Eigentor" nicht erfaßt.

2.5 Sonstige Differenzen gegenüber den verfassungsrechtlichen Empfehlungen der Enquete- Kommission

Die weiteren Abweichungen der vom Verfasser dieses Votums favorisierten **Alternative zur Neufassung des Art. 18 Landesverfassung** sind nicht so essentieller Art wie die im Vorangegangenen unter 2.3 und 2.4 strikt abgelehnten Bestimmungen.

2.5.1 Die Forderung **öffentlicher Beweiserhebung** ist nicht in Abs. 1, sondern erst in Abs. 4 genannt, weil die Öffentlichkeit der Sitzung von Untersuchungsausschüssen – nach Einführung

der Öffentlichkeit für die Sitzungen aller Parlamentsausschüsse gem. Empfehlung der Enquete- Kommission zu Art. 7 Landesverfassung – nicht länger konstitutives Merkmal parlamentarischer Untersuchungsausschüsse ist.

2.5.2 Die Regelungen in Abs. 2 des alternativen Novellierungsvorschlags (Kommissionsvorlage 12/137) stellen eindeutiger als die Empfehlung der Enquete-Kommission in Abs. 2 der Alternative A das Erfordernis der Zusammensetzung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse nach den **Stärkeverhältnissen der Fraktionen** heraus.

2.5.3 Angesichts sonstiger zunehmender parlamentarischer Investigationen im (semi-)privaten Bereich und angesichts der gerade in parlamentarischen Untersuchungsverfahren gegebenen Schwierigkeiten, die **Grenzlinien der Rechtsstaatlichkeit** zu akzeptieren, erscheint der Hinweis auf die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grenzen des Untersuchungsauftrags wie der Beweiserhebung – trotz gesteigerten Datenschutzbewußtseins – durchaus nicht überflüssig. Ein solcher Hinweis ist für das öffentliche Verständnis objektiver Problemlagen des parlamentarischen Untersuchungswesens hilfreich.

2.6 Erwartungen gegenüber der praktischen Handhabung

Mit der hier empfohlenen rechtlichen Normierung ist noch keineswegs das letzte Wort über die Praxis des parlamentarischen Untersuchungswesens gesprochen.

2.6.1 Einer um die Rechte der Minderheiten besorgten Mehrheit bleibt **jede Möglichkeit, den Begehren antragstellender Minderheiten** zu entsprechen.

2.6.2 Das entbindet die Mehrheit nicht von ihrer spezifischen Verantwortung für das parlamentarische Untersuchungswesen. Gesetzliche Regelungen sollten der möglichen **Flucht der Mehrheit aus ihrer Verantwortung** wehren.

2.6.3 Dazu gehört die Möglichkeit, ja die **Pflicht der Mehrheit,** eventuellem politischen Mißbrauch des parlamentarischen Untersuchungswesens mit den ihr zu Gebote stehenden rechtlichen Mitteln **entgegenzutreten.**

2.6.4 Das parlamentarische Untersuchungswesen kann nicht losgelöst vom internationalen und nationalgeschichtlichen Vergleich gesehen werden.

Im **internationalen Vergleich** ist die starke Betonung von Minderheitsrechten im parlamentarischen Untersuchungswesen eine deutsche Einmaligkeit, um nicht zu sagen: eine deutsche Besonderheit. Ahnherr dieser Regelung ist Max Weber. Selbst in Weimar indessen war das parlamentarische Untersuchungsrecht nicht schlichtweg ein Minderheitsrecht. Gleichwohl ist es zu einem solchen mystifiziert worden.

Die **Mystifikation der Minderheit** wurde – und wird – durch das Mißverständnis gefördert, nach Einführung des parlamentarischen Regierungssystems sei die Opposition funktional an die Stelle des Parlaments insgesamt getreten, weil nur die Minderheit zur Kontrolle der Regierung bereit sei. Dieser Auffassung liegen tiefe Mißverständnisse des parlamentarischen Regierungssystems genauso wie völliges Unverständnis der darin waltenden Kontrollmechanismen zugrunde. Wo diese Fehlannahmen zusammentreffen, gelangt man zu einer spezifischen Umkehrung des kryptodemokratischen Konstitutionalismus, dem **Max Weber** entgegenwirken wollte: Die Demokratie wird – diesmal nicht von Kaisers und Reichskanzlers Gnaden, sonder unter Berufung auf den Mythos Minderheit – außer Kraft gesetzt.

In der Weimarer Republik wurden Minderheitsrechte mit verheerenden Folgen antidemokratisch mißbraucht. Nicht zuletzt deshalb wurde das Antragsquorum für die Einsetzung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse von den Verfassern des Grundgesetzes und der schleswig-holsteinischen Landessatzung auf ein Viertel heraufgesetzt, und für die Praxis wurde die politische Verantwortung der Mehrheit herausgestrichen.

Wenn nun, wie mit dem von der Enquete-Kommission vorgelegten Verfassungstext geschehen, das – insoweit wieder stärker an Weimar angelehnte – Minderheitsrecht hervorgehoben wird, so wird diese neue Rechtsgrundlage **nachhaltige Rückwirkungen auf das praktische Verhalten der Mehrheit** haben: Die Mehrheit wird sich in ihrem eigenen politischen Interesse mit Blick auf die gegebenenfalls zu erwartende Klage der Minderheit und das in Folge davon anstehende Urteil des Verfassungsgerichts scheuen (müssen), ihre Mehrheitsverantwortung zu mißbrauchen.

Abschnitt 3

Parlamentarische Einbindung und Kontrolle der Regierung unter dem Aspekt einer wirksameren Kooperation von Regierung und Landtag

1. Frühzeitige Information des Landtages im Rahmen des Art. 16 Abs. 1 der Landessatzung über Entscheidungsgegenstand und Entscheidungsverhalten der Regierung in Organen des Bundes (Bundesrat) sowie in Gremien der kooperativen Bundesstaatlichkeit (Ministerkonferenzen)

frühzeitige Information des Landtages in Grundsatzfragen der Landesplanung, der Standortplanung sowie der Durchführung von Großvorhaben (vergl. § 8 Abs. 1 u. 2 des Landesplanungsgesetzes)

frühzeitige Information des Landtages vor Abschluß von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen

bessere Beteiligung des Landtages im Rahmen der Vertretung von Landesinteressen auf der europäischen Ebene, insbesondere der Europäischen Gemeinschaft

(III. 1. Buchst. c, 1. bis 4. Spiegelstrich des Auftrags der Enquete-Kommission)

1.1 Empfehlung der Enquete-Kommission

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die informationelle Beteiligung des Landtages in bestimmten Politikbereichen in der Landesverfassung verankern. Sie empfiehlt daher folgende neue Regelung:

Artikel 23 (Informationspflichten der Landesregierung gegenüber dem Landtag)

(1) Die Landesregierung ist verpflichtet, den Landtag als oberstes Organ der politischen Willensbildung über die Vorbereitung von Gesetzen und Verordnungen, über Grundsatzfragen der Landesplanung, der Standortplanung und Durchführung von Großvorhaben, über die Mitwirkung im Bundesrat sowie über die Zusammenarbeit mit dem Bund, den Ländern, anderen Staaten, der Europäischen Gemeinschaft und deren Organen frühzeitig und vollständig zu unterrichten.

(2) Artikel 24 Abs. 3 gilt entsprechend.

(3) Das Nähere regelt ein Gesetz.

1.2 Begründung:

1.2.1 Die **‚Unitarisierung'** ist einer der prägenden Bestandteile der Verfassungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. Sie hat nicht nur dazu geführt, daß der Bund seine Gesetzeskompetenzen zu Lasten der Länder deutlich erweitert hat; hinzu kommen die Auswirkungen vielfältiger Kooperationsformen zwischen dem Bund und den Ländern einerseits sowie den Ländern untereinander andererseits, für die der Begriff ‚kooperativer Föderalismus' gefunden wurde und die nicht ohne Folgen für das eigenstaatliche Gewicht der Länder geblieben sind. Die angesprochene Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern hat eine weitere Dimension durch die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in den Europäischen Gemeinschaften erhalten – was mit weiteren Kompetenzeinbußen für die Länder verbunden ist. Die Landesparlamente sind die ‚Hauptleidtragenden' in diesem Prozeß.

Der „Regierungenföderalismus" der Bundesrepublik hat „Grauzonen" der Staatsleitung entstehen lassen, die der parlamentarischen Kontrolle entzogen sind. Die Insuffizienz der Parlamentskontrolle geht mit einem beträchtlichen Abbau demokratischer Struktur einher, dessen verfassungsrechtliche Grenzen bald erreicht sein könnten. So nimmt es nicht wunder, wenn die **„Parlamentarisierung des kooperativen Föderalismus"** als wichtigste Aufgabe der Parlamentsreform auf Landesebene bezeichnet wird (**W. Zeh,** in: Landtage in Schleswig-Holstein: Gestern – heute – morgen. Kiel 1987, S. 333).

An Vorschlägen, die Stellung der Länder und ihrer Parlamente zu stärken, hat es in der Vergangenheit nicht gefehlt. Hingewiesen sei in diesem Zusammenhang auf die Empfehlungen der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages (Drucksache 7/5924 S. 122 ff.), auf die Ent-

schließung der Konferenz der Präsidenten der deutschen Landesparlamente (ZParl 3/83 S. 357 ff.) sowie auf die Vorschläge einer von den Fraktionsvorsitzenden-Konferenzen von CDU/CSU, SPD und FDP berufenen interfraktionellen Arbeitsgruppe (ZParl 2/85 S. 179 ff.). Diese Initiativen, die in wesentlichen Teilen auf eine Änderung des Grundgesetzes zielten, blieben bislang ohne Erfolg. Das mag man bedauern, ändern wird sich an dieser Situation in absehbarer Zeit kaum etwas. Die tatsächlichen und politischen Gegebenheiten stehen offenbar einer grundlegenden Reform des bundesstaatlichen Systems entgegen. Angesichts dieser Situation bleibt für die Landtage nur die Möglichkeit, auf die Wandlungen im föderativen Gefüge mit Maßnahmen zu reagieren, die sie aus eigener Kompetenz treffen können. Wenn von dieser Möglichkeit konsequent Gebrauch gemacht wird, kann nach Auffassung der Enquete-Kommission jedenfalls in Teilbereichen und schrittweise eine **‚Parlamentarisierung der Politikverflechtung'** erreicht werden. In diesem Sinne den Landtag zu stärken, hat sich die Enquete-Kommission zur Aufgabe gemacht. Ihre Vorschläge zur Verankerung eines Parlamentsinformationsanspruches in der Landesverfassung sollen dazu beitragen, daß der Landtag seiner ihm ausdrücklich zugeschriebenen Funktion als oberstes Organ der politischen Willensbildung gerecht werden kann. Diesem Selbstverständnis entspräche es nicht, wenn der Landtag – wie bisher – bei berechtigten Beteiligungswünschen auf eine Vereinbarung mit der Landesregierung angewiesen wäre (vgl. Umdruck Nr. 2995 – 8. Wahlperiode – vom 27.4.1979 und Umdruck Nr. 9/3421 vom 18.11.1980).

1.2.2 Die Enquete-Kommission ist bei ihren Empfehlungen von dem Grundsatz ausgegangen, daß es nicht zu einer **Verwischung der Verantwortlichkeiten** zwischen Landtag und Landesregierung kommen darf. Sie spricht sich daher lediglich für eine informationelle Beteiligung des Landtages an staatsleitenden Entscheidungen aus, die Grundlage für sachbezogene Debatten und Entschließungen ist. Eingriffe in den Kernbereich exekutiver Tätigkeit und Verantwortung können darin nicht gesehen werden.

1.2.3 In grundsätzlicher Hinsicht bleibt darauf hinzuweisen, daß das Informationsrecht nach Art. 23 Landesverfassung mit dem **Fragerecht**, dem **Auskunftserteilungs-** und dem **Aktenvorlagerecht** (Art. 24 Landesverfassung) in Zusammenhang zu sehen ist, sich aber in zweifacher Hinsicht unterscheidet: Zum einen ist es gegenständlich begrenzt, zum anderen wird die Landesregierung verpflichtet, von sich aus initiativ zu werden, ohne daß es eines Anstoßes durch einzelne Abgeordnete, den Landtag oder die von ihm eingesetzten Ausschüsse bedarf.

1.2.4 Die **Gegenstände,** auf die sich die Informationsverpflichtung der Landesregierung bezieht, können nach Auffassung der Enquete-Kommission nicht detailliert in der Landessatzung katalogisiert werden. Sie hat sich daher darauf beschränkt, Fallgruppen zusammenzustellen, und im übrigen vorgesehen, daß die Regelung der Einzelheiten – auch soweit es um das

Verfahren geht – in einem einfachen Gesetz erfolgt; geschäftsordnungsrechtliche Vorschriften würden hierzu nicht ausreichen, weil sie die Regierung nicht zu binden vermögen.

Zu den in Art. 23 Abs. 1 Landesverfassung aufgeführten Fallgruppen ist folgendes zu bemerken:

1.2.4.1 Der Landtag muß über **Gesetzesvorhaben der Landesregierung** jedenfalls dann unterrichtet sein, wenn die Landesregierung mit solchen Vorhaben – etwa im Wege der Anhörung – in die Öffentlichkeit geht; das gleiche gilt für Vorbereitungen zum Erlaß von Verordnungen. Von Bedeutung ist insoweit, daß die Abgeordneten von Bürgerinnen und Bürgern auf das, was möglicherweise in Zukunft auf sie zukommen wird, angesprochen werden und dann in der Lage sein müssen, inhaltlich zu antworten. Die Abgeordneten in diesem Zusammenhang auf die Möglichkeit zu verweisen, sich die entsprechenden Unterlagen selbst und gegebenenfalls von Dritten zu verschaffen, entspräche weder der Stellung des Abgeordneten noch der des Landtages. Eine rechtzeitige und vollständige Information über Gesetzesvorhaben versetzt den Landtag und seine Fraktionen überdies in die Lage, bereits im Vorfeld des eigentlichen Gesetzgebungsverfahrens die jeweiligen Sachthemen zu erörtern und gegebenenfalls selbst initiativ zu werden, wenn die Gefahr besteht, daß anderenfalls Fakten geschaffen werden oder Erwartungshaltungen entstehen, die parlamentarische Handlungszwänge zur Folge haben. Soweit es um **Verordnungen** geht, muß der Landtag die Chance haben, einer nicht seinen Vorstellungen entsprechenden Regelung durch die Exekutive dadurch vorzubeugen, daß er die Landesregierung in einer Entschließung zu Änderungen auffordert oder daß er eine ausgesprochene Delegation zur Rechtsetzung zurücknimmt und selbst normativ tätig wird.

1.2.4.2 Die Beantwortung von Grundsatzfragen der **Landesplanung**, der **Standortplanung** sowie der Durchführung von **Großvorhaben** gehört zu den staatsleitenden Entscheidungen, die dem Landtag und der Landesregierung zur gesamten Hand anvertraut sind. Aus seiner Verantwortung heraus hat der Landtag mit dem Gesetz über die Grundsätze zur Entwicklung des Landes und mit dem Gesetz über die Landesplanung einen Rahmen für die Raumordnung vorgegeben und raumordnerische Akzente gesetzt. Um sich jeweils Rechenschaft darüber ablegen zu können, ob diese Festlegungen ausreichend sind und ob sie den Zielsetzungen entsprechend in die Praxis umgesetzt werden, bedarf es einer Unterrichtung des Landtages durch die Landesregierung in den angesprochenen Bereichen bereits im Stadium der Entscheidungsvorbereitung. Darüber hinaus handelt es sich bei den Grundsatzfragen der Landesplanung, bei der Standortplanung und der Durchführung von Großvorhaben um Themen, die viele Bürgerinnen und Bürger unmittelbar interessieren und betreffen; ihnen müssen daher auch umfassend informierte Abgeordnete als Gesprächspartner zur Verfügung stehen.

1.2.4.3 „Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Landesregierung gegenüber dem Landesparlament erstreckt sich auch auf ihr **Abstimmungsverhalten im Bundesrat**. Das Grundgesetz schließt die parlamentarische Kontrolle der Regierung für diesen Bereich nicht aus, zumal nach Art. 50 GG die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitwirken. Der Landtag kann sich daher mit Bundesratsangelegenheiten befassen und insbesondere der Landesregierung Empfehlungen zum Abstimmungsverhalten geben. Seine Informationsinteressen sind hierbei in sachgemäßer Weise zu berücksichtigen ... Die verfassungsrechtliche Zuständigkeit der Landesregierung für Bundesratssachen bleibt hiervon unberührt" (BT-Drucksache 7/5924, S. 102). Diesen Feststellungen der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages ist nichts hinzuzufügen. Eine Information des Landtages vor abschließender Beratung einer Angelegenheit im Bundesrat muß nach Auffassung der Enquete-Kommission insbesondere dann erfolgen, wenn die zu erwartende Entscheidung den Kompetenzbereich des Landtages schmälert bzw. seinen Handlungsspielraum verringert oder wenn sie sich sonst unmittelbar auf das Land auswirkt. Ist es insbesondere aus Gründen der Terminlage unmöglich, den Landtag vor abschließender Beratung zu beteiligen, so bedeutet die Verpflichtung zu frühzeitiger Unterrichtung nach Art. 23 Abs. 1 Landesverfassung unverzügliche Information über die Beratungsergebnisse (vgl. hierzu auch unter 1.2.5).

1.2.4.4 Soweit es um die **Zusammenarbeit mit dem Bund, den Ländern und anderen Staaten** geht, soll es zwar bei der Zuständigkeit des Ministerpräsidenten bleiben, das Land nach außen zu vertreten. Der Landtag hat jedoch auch hier einen legitimen Anspruch auf Unterrichtung über entsprechende Aktivitäten. Das gilt vor allem für den Abschluß von Verträgen, die der Zustimmung des Landtages bedürfen. Da der Landtag nur die Möglichkeit hat, diesen Verträgen entweder zuzustimmen oder sie abzulehnen, muß die Unterrichtung rechtzeitig vor Abschluß der Verhandlungen erfolgen; nur dann hat der Landtag die Chance, über Entschließungen Einfluß auf den Inhalt der Verträge zu nehmen. Vergleichbar ist die Situation im Bereich der Bund-Länder-Zusammenarbeit auf der sog. ‚dritten Ebene'. Wenn es etwa der Ministerpräsidentenkonferenz oder den unterschiedlichen Fachministerkonferenzen nach zum Teil jahrelangen Verhandlungen gelungen ist, Mustergesetzentwürfe zu erarbeiten oder in bestimmten Politikbereichen abgestimmte Inhalte und Verfahrensweisen festzulegen, geraten die Landtage bei der notwendigen parlamentarischen Umsetzung leicht in eine bloße ‚Beurkundungsrolle', weil „die politischen Kosten – und oft nicht nur diese – einer einseitigen Zerstörung des endlich gefundenen Kompromisses regelmäßig als zu hoch erscheinen" (**Zeh,** Bundesstaatliches System und Parlamentsreform – Entwicklungen und Korrekturen, in: Landtage in Schleswig-Holstein, 1987, 314 [322]). Auch hier muß der Landtag der Landesregierung auf der Grundlage möglichst detaillierter Kenntnisse seine Vorstellungen mit auf den Weg geben können. An derartige Empfehlungen ist die Landesregierung zwar wiederum nicht gebunden; sie muß sich aber darüber im klaren sein,

daß sie hinsichtlich einer landesinternen Realisierung gefundener Kompromisse ein erhebliches Risiko eingeht, wenn sie Empfehlungen des Landtages unberücksichtigt läßt.

1.2.4.5 Die Regierungschefs von Bund und Ländern haben am 17. Dezember 1987 eine „Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Unterrichtung und Beteiligung des Bundesrates und der Länder bei Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften in Ausführung von Art. 2 des Gesetzes vom 19. Dezember 1986 zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1988 (BGBl. II S. 1102 f.)" unterzeichnet. Nach Auffassung der Enquete-Kommission müssen im Rahmen der vereinbarten **Beteiligung der Länder in EG-Angelegenheiten** auch die Landesparlamente eingeschaltet werden. Das gilt jedenfalls für Vorhaben, die von herausragender landespolitischer Bedeutung sind und wesentliche Interessen eines Landes unmittelbar berühren oder die unter die Regelungskompetenz des Landesparlaments fallen.

1.2.5 Es ist unmöglich, den optimalen **Zeitpunkt der Unterrichtung** des Landtags über die in Art. 23 Abs. 1 aufgeführten genannten Entscheidungsvorgänge verfassungsrechtlich exakt zu verankern. Die Enquete-Kommission versucht deshalb auch nur, den prinzipiellen Anspruch des Parlaments auf möglichst **frühzeitige** Unterrichtung deutlich zu machen. Die Landesregierung kann durch eigenes Unterrichtungshandeln und parlamentsfreundliches Informationsgebaren denkbaren Streitfällen vorbeugen.

1.2.6 Nach vorherrschender Interpretation – zumal von seiten der Regierungen der Bundesländer – gibt es bezüglich der **Intensität der Unterrichtung** der Landtage durch die Landesregierung keine spezifischen Ansprüche der Landtage. Dieser Interpretation soll mit dem verfassungsrechtlich fixierten Anspruch auf **vollständige** Unterrichtung entgegengewirkt werden.

1.2.7 Wie bei den Informationsrechten des Landtages, seiner Ausschüsse oder einzelner Abgeordneter muß auch im Bereich der Unterrichtungspflicht dem Umstand Rechnung getragen werden, daß im Einzelfall zwingende Gründe des **Geheimschutzes** selbst einer vertraulichen Offenlegung entgegenstehen können. Nach Ansicht der Enquete-Kommission empfiehlt sich hier ebenfalls die Einschaltung des Kontrollausschusses (vgl. Art. 24 Abs. 3 Landesverfassung). Die Folge dieser Empfehlung ist: Die Landesregierung muß sich an den parlamentarischen Kontrollausschuß wenden, wenn sie den Landtag unterrichten müßte, aber meint, dies nicht tun zu dürfen. Sie muß diese Haltung vor dem Ausschuß begründen. Soweit zwischen dem Ausschuß und der Landesregierung keine Einigung erzielt wird, ist die Landesregierung zur Unterrichtung verpflichtet, es sei denn, daß sie eine dem entgegenstehende Anordnung des Landesverfassungsgerichts erwirkt.

2. Stärkung der Kontrolle des Landtages über den Haushaltsvollzug, insbesondere bei größeren Entwicklungsvorhaben und Maßnahmen zur Sicherung parlamentarischer Kontrolle gegenüber Stiftungen und Fonds, die Aufgaben unter Einsatz öffentlicher Mittel wahrnehmen

(III. 1. Buchst. c, 5. und 6. Spiegelstrich des Auftrags der Enquete-Kommission)

2.1 Stärkung und Sicherung der parlamentarischen (Finanz-) Kontrolle

Die Enquete-Kommission schlägt **keine grundlegenden Änderungen** des Finanzverfassungs- und des Haushaltsrechts mit dem Ziel einer Stärkung und Sicherung der parlamentarischen (Finanz-) Kontrolle vor, weil die derzeit geltenden **rechtlichen** Instrumentarien im Prinzip ausreichen, um politisch- parlamentarische Steuerung und Kontrolle sowohl im normalen Haushaltskreislauf als auch bei der Finanzausstattung von Stiftungen und Fonds und bei größeren Entwicklungsvorhaben sicherzustellen. Die Problematik, über die vor dem Hintergrund der in Bund und Ländern gemachten Erfahrungen Einigkeit besteht, folgt weniger aus der Rechtsgeltungs- als aus der Rechtsanwendungsebene.

2.1.1 Begründung

2.1.1.1 Das grundlegende Verhältnis von Regierung einschließlich nachgeordneter Verwaltung und Parlament wird seit der Entstehung des modernen Parlamentarismus maßgeblich geprägt durch die Ausgestaltung des parlamentarischen Budgetrechts. Dabei liegt häufig die Dominanz der Betrachtungsweise auf dem Kontrollgesichtspunkt (**Schuppert,** Die Steuerung des Verwaltungshandeln durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, in: VVDStRL Bd. 42 /1984/, S. 216/221 f.). Dies ist zu eng: Zum einen erfolgt Kontrolle heute zeitnah und begleitend und hat Rückwirkungen wiederum für die Entscheidung, zum anderen dienen Haushaltsgesetz und Haushaltsplan mit spezifischen Ansätzen und Erläuterungen zunächst einmal der **Steuerung** von Verhalten, also der Wahrnehmung politischer Leitungskompetenzen (so zutreffend **Krebs,** Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, 1984, S. 27 ff., 120 ff. m.w.N.). Hiervon geht offenbar auch der Auftrag an die Enquete-Kommission aus, wenn er Fragen der parlamentarischen (Finanz-)Kontrolle unter dem Aspekt einer wirksameren „**Kooperation**„ von Regierung und Landtag anspricht. Im finanzverfassungsrechtlich wie haushaltsrechtlich vorgesehenen **Haushaltskreislauf** werden Inhalte und Verfahrensabläufe dieser Kooperation deutlich; nach Auffassung der Kommission sind in der rechtlichen Ausgestaltung die Gewichte hier im Prinzip angemessen verteilt.

2.1.1.2 Die Effizienz der **parlamentarischen** (Finanz-)Kontrolle im Rahmen des Haushaltskreislaufes, insbesondere des Haus-

haltsvollzugs, hängt entscheidend davon ab, inwieweit das Parlament bei der verbindlichen Feststellung des Haushaltsplans von seinen durch Verfassung und Haushaltsrecht gegebenen Steuerungsmöglichkeiten auch wirklich Gebrauch macht (vgl. W. **Patzig**, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Baden-Baden 1981, S. 280 ff.). Dies gilt nicht nur im normalen Haushaltsvollzug, sondern auch bei größeren **Entwicklungsvorhaben** mit beträchtlichen Folgekosten sowie der längerfristigen Unterstützung von **Stiftungen** und **Fonds** unter Einsatz öffentlicher Mittel.

2.1.1.3 Parlamentarische **Steuerungsansätze** im **Haushaltskreislauf**

Die Aufstellung des **Haushaltsplanentwurfs** ist besonders gekennzeichnet durch faktische Vorentscheidungen (Eigensteuerung) und die beachtliche Einflußmöglichkeit des Finanzministers. Zukünftiges politisches und administratives Handeln wird hier weitgehend vorprogrammiert. Die meisten Haushaltsansätze gelangen unverändert in den Plan, die Haushaltssystematik legt schon in der Entwurfsphase bis ins einzelne die Zweckrichtung fest mit deutlich erkennbaren Konsequenzen für die spätere Haushaltsbewirtschaftung; der Grundsatz des Haushaltsausgleichs wirkt in dieselbe Richtung. All diese vorparlamentarischen Steuerungseffekte sind jedoch faktischer Art; sie sind um so geringer, als das Parlament durch seinen Finanzausschuß in sachkundiger und differenzierter Weise seine Kompetenzen wahrnimmt.

Dies geschieht in der anschließenden gesetzlichen **Feststellung des Haushaltsplans**. Hier sind aus haushaltsrechtlichen Gründen die **inhaltlichen** Gestaltungsmöglichkeiten für das Parlament relativ gering: Die Einnahmen aus Steuern liegen fest, der Umfang der Kreditaufnahme ist rechtlich begrenzt (vgl. § 18 Abs. 1 LHO und künftig Art. 52 Abs. 1 Satz 2 Landesverfassung), bestehende rechtliche Verpflichtungen müssen im Haushaltsplan durch Bereitstellung von Mitteln ihren Niederschlag finden, der Grundsatz des Haushaltsausgleichs und der Wahrung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen setzen weitere Grenzen, Durchbrechungen des Grundsatzes der Gesamtdeckung engen den Dispositionsspielraum ein. Aber der Finanzausschuß hat durchaus **wichtige Einflußmöglichkeiten:** Er kann Einzelansätze verändern, Zweckbestimmungen präzisieren oder modifizieren, Einnahmen durch Haushaltsvermerke an bestimmte Zwecke binden, bestimmte Anordnungen über die Deckungsfähigkeit treffen und schließlich qualifizierte Sperrvermerke ausbringen. Dadurch sichert sich das Parlament eine Mitwirkung beim Haushaltsvollzug (statt vieler **Stern**, Staatsrecht II, S. 1218; **Piduch**, Bundeshaushaltsrecht I, Art. 110 GG Rdn. 73; **Mußgnug**, Haushaltsplan, S. 239).

In der Phase des **Haushaltsvollzugs** gewinnen die Haushaltsgrundsätze der qualitativen und quantitativen Spezialität sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und bei Personalausgaben die Beachtung der Regelungen über die Bewirtschaftung von Planstellen Bedeutung. Wenngleich beim Vollzug der Finanzminister beachtliche Einflußmöglichkeiten

hat (dazu **Patzig**, Haushaltsrecht I, Rdn. 279), so kann auch das Parlament über das Instrument des **qualifizierten Sperrvermerks** nachhaltigen Einfluß nehmen. Es kann sich wegen mangelnder Etatreife, zur Sicherung der Mitentscheidung über hochpolitische Fragen oder bei Ausgaben von erheblicher finanzieller Tragweite ausdrücklich die Einwilligung zur Leistung von Ausgaben oder zur Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen vorbehalten.

Ob die den Abschluß des Haushaltskreislaufs bildende **parlamentarische Haushaltskontrolle** politische Steuerungsfunktionen zu erfüllen vermag, hängt – da der Haushaltsplan ja bereits vollzogen ist – davon ab, inwieweit hier **präventive** Wirkungen auszumachen sind. Dies wird man für die **Rechnungslegung** wohl bestreiten müssen; denn Haushalts- und Vermögensrechnung sollen in der Form eines Rechenschaftsberichts nur einen Überblick über die Gesamtentwicklung der Finanzen einschließlich des Vermögens und der Schulden während des Rechnungsjahres geben und halten in einem rein deskriptiven Vorgang lediglich das Ist-Ergebnis im Vergleich zum Soll fest (**Piduch**, Bundeshaushaltsrecht II, § 1 BHO Rdn. 2). Anders ist dies bei der Finanzkontrolle durch den **unabhängigen Rechnungshof**. Die parlamentarische Kontrolle im engeren Sinne, die auf der Jahresrechnung des Finanzministers und dem Bericht des Rechnungshofs beruht und politische Bewertungsmaßstäbe einschließt, erzeugt nach allgemeiner Auffassung (so etwa **Stern**, Staatsrecht II, S. 456 f.; **Piduch**, Bundeshaushaltsrecht I, Art. 114 Rdn. 17; **von Arnim**, DVBl. 1983, S. 664/665 f.; **Welz**, Parlamentarische Finanzkontrolle, S. 190 ff.) so gut wie keine Steuerungswirkung mehr: Die Entlastung durch die Parlamentsmehrheit kommt zeitlich viel zu spät, wird sachlich nur von einem Parlamentsausschuß erledigt und ist, soweit es das Plenum anbelangt, zu einem rein parlamentarischen Ritual denaturiert.

2.1.1.4 Bei der **globalen Finanzaustattung von Stiftungen oder Fonds** erscheinen parlamentarischer Einfluß und parlamentarische Kontrolle im Vergleich zur weitgehenden Dispositionsbefugnis der Ministerialbürokratie besonders gering. In Wirklichkeit handelt es sich auch hier nur um ein **tatsächliches, nicht** aber um ein finanz- und haushalts**rechtliches Problem** (**Patzig**, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, S. 284 ff./Rdn. 227). Denn das Parlament hat auch insoweit die Möglichkeit, entsprechende Haushaltsmittel möglichst präzise zu erläutern, die verbindlichen Zweckbestimmungen differenziert und konkret zu fixieren und so die Ausgabenansätze zu spezialisieren. Schließlich kann es auch hier zum Instrument des qualifizierten Sperrvermerks greifen. Auch das rechtliche Instrumentarium zur Steuerung und Kontrolle **öffentlicher Unternehmen** reicht aus, wie bereits ein Überblick über die in den §§ 52 ff. Haushaltsgrundsätzegesetz getroffenen Regelungen ergibt. Finanzzuweisungen an diese Unternehmen sind haushaltsrechtlich erfaßt, die rechnungsunabhängige Finanzkontrolle durch den Landesrechnungshof erstreckt sich auf diese Unternehmen selbst, und schließlich erlaubt § 52 Haushaltsgrundsätzegesetz in gewissem Umfang eine Einwirkung

des Staates auf die Entscheidungen dieser Unternehmen, selbst wenn sie in Form des Privatrechts geführt werden. Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs hat diese Einwirkung unter Anwendung des Konzernrechts für rechtlich unbedenklich erklärt. Ob allerdings in der Praxis von solchen Einwirkungsbefugnissen ausreichend Gebrauch gemacht wird, ist eine andere Frage.

2.1.1.5 Eine **Bewertung von Haushaltsrecht und Haushaltspraxis** ergibt: Etwaige Mängel parlamentarischer Steuerung und Kontrolle im Haushaltskreislauf, insbesondere bei der Förderung von Stiftungen und Fonds durch öffentliche Mittel, beruhen nicht auf Defiziten des Haushalts**rechts**, sondern darauf, daß das Parlament insgesamt bzw. sein Finanzausschuß die vom Haushaltsrecht vorgesehenen Instrumente zu selten, zu wenig intensiv und zu wenig differenziert einsetzt. Ein rechtsnormativer **Regelungsbedarf** besteht **insoweit nicht.**

2.2 Stärkung der Finanzkontrolle durch Novellierung der Vorschriften über den Landesrechnungshof

2.2.1 Generelle Empfehlung

2.2.1.1 Die Steuerungswirkung des Budgets und die Effizienz parlamentarischer Finanzkontrolle hängen entscheidend von der Wirksamkeit der rechnungsabhängigen wie rechnungsunabhängigen Finanzkontrolle durch den Landesrechnungshof ab. Deshalb geht die **Empfehlung** der Kommission dahin,durch behutsame Novellierung der finanzverfassungs- und haushaltsrechtlichlichen Bestimmungen über den Landesrechnungshof dessen Rechtsstellung als unabhängiges Verfassungsorgan zu verdeutlichen sowie Prüfungsumfang und Prüfungsmaßstab möglichst klar zu umreißen. Insoweit müssen die normativen Rahmenbedingungen für die Finanzkontrolle durch den Landesrechnungshof so gestaltet werden, daß das seit der Haushaltsreform zur Verfügung stehende weitgefächerte Prüfungsinstrumentarium möglichst gegenwartsnah, umfassend und effizient eingesetzt werden kann.

2.2.1.2 Dies läßt sich nach Auffassung der Kommission wie folgt **begründen:**

Die Kontrolle durch den Landesrechnungshof vollzieht sich zunächst im Rahmen der Haushaltskontrolle zum **Abschluß des Haushaltskreislaufs.** Bei der auf dem **Abschlußbericht** (§ 84 LHO) fußenden Rechnungsprüfung durch den Rechnungshof nach den Maßstäben der Ordnungsgemäßheit einschließlich der Rechtmäßigkeit sowie der Wirtschaftlichkeit einschließlich der Zweckmäßigkeit (vgl. § 90 LHO) entfalten Prüfungsergebnisse in Form von Mitteilungen und Bemerkungen (§§ 96 und 97 LHO) zwar keine Rechtsverbindlichkeit und richten sich nur an die zuständigen Dienststellen, gleichwohl haben sie erhebliche **faktische Vorwirkungen** für zukünftiges Regierungs- und Verwaltungshandeln (**Wittrock**, DVBl. 1983, S. 883/884; **Birk**, DVBl. 1983, 865/870 ff.;

Kirchhof, NVwZ 1983, 505/515; **Stern**, Staatsrecht II, S. 254). Diese sind um so größer, je mehr die Prüfungsergebnisse von der unabhängigen Sachkompetenz der Rechnungshofmitglieder zeugen und nach entsprechender **Publikation** vom Druck der öffentlichen Meinung unterstützt werden.

Zumindest seit der Haushaltsreform verfügen die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder über ein **weitgefächertes Prüfungsinstrumentarium**, welches die rechnungsunabhängige Finanzkontrolle einschließt (zur Unterscheidung zwischen rechnungsabhängiger und rechnungsunabhängiger Finanzkontrolle **Vogel/Kirchhof**, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 114 Rdn. 67 ff.). Die Steuerungs- und Kontrollwirkungen gehen hier über die der Rechnungsprüfung i.e.S. weit hinaus. Wie weit, belegt etwa die Praxis der überörtlichen Finanzkontrolle der Kommunalverwaltung in Schleswig-Holstein (vgl. Art. 48 Abs. 1 S. 1 Landessatzung sowie das Kommunalprüfungsgesetz): Die Prüfungsergebnisse werden vom Landesrechnungshof an die Aufsichtsbehörden weitergeleitet, die dann nicht selten mit den Mitteln der Rechtsaufsicht z.B. den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durchsetzen (dazu **Klappstein**, in: Festgabe von Unruh, 1983, S. 496 m.w.N.). Im übrigen soll diese Finanzkontrolle gegenwartsnah sein, eine umfassende Wirtschaftlichkeitsprüfung i.S. betriebswirtschaftlicher Effizienz beinhalten, Eigeninitiative einschließen, von einem umfassenden Kontrollansatz ausgehen und auch Beratungsfunktionen wahrnehmen (vgl. § 88 Abs. 3 LHO; zu diesen verschiedenen Instrumenten der Finanzkontrolle vgl. **Krebs**, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, 1984, S. 205 ff.). Eine kritische Durchsicht des geltenden Rechts belegt, daß insoweit zur Wahrnehmung effizienter Finanzkontrolle einiges normativ zu verdeutlichen ist. Die Wirkungen kommen nicht nur der parlamentarischen Kontrolle, sondern dem Finanzgebaren des Staates in seinen verschiedenen Funktionen und Organisationsformen insgesamt zu und dienen damit der Glaubwürdigkeit des parlamentarischen Regierungssystems.

2.2.2 Empfehlungen im einzelnen:

2.2.2.1 Artikel 54 (Artikel 48 Abs. 2 Landessatzung) Rechnungslegung, Entlastung der Landesregierung):

2.2.2.1.1 Empfehlung

(1) Die Landesregierung hat durch den Landesminister für Finanzen dem Landtag über alle Einnahmen und Ausgaben jährlich Rechnung zu legen. Sie hat die Haushaltsrechnung mit einer Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes im nächsten Haushaltsjahr dem Landtag vorzulegen. **Der Landesrechnungshof berichtet dem Landtag und der Landesregierung unmittelbar zur Haushaltsrechnung.**

(2) **Der Landtag** beschließt **aufgrund der Haushaltsrechnung und des Berichts des Landesrechnungshofs nach Absatz 1** über die Entlastung der Landesregierung.

(3) Das Nähere **regelt ein Gesetz.**

2.2.2.1.2 Begründung

Die Funktion des Landesrechnungshofs im Rahmen des Haushaltskreislaufs (Rechnungslegung und Entlastung der Landesregierung) muß von der rechnungsunabhängigen Finanzkontrolle deutlich unterschieden werden. Beides kann zwar in einer Publikation zusammengefaßt werden, nämlich in dem Bericht des Landesrechnungshofs als Grundlage des Entlastungsbeschlusses und in den jährlichen Bemerkungen des Landesrechnungshofs (vgl. § 97 LHO). Es dient jedoch der Verdeutlichung der unterschiedlichen Funktionen der Kontrolltätigkeit des Rechnungshofs (die rechnungsabhängige zum Abschluß des Haushaltskreislaufs zielt unmittelbar auf eine Stärkung der parlamentarischen Finanzkontrolle, die rechnungsunabhängige geht weit darüber hinaus), wenn im Gegensatz zum bisherigen Text in Art. 48 Landessatzung die novellierte Landesverfassung die beiden Funktionen in unterschiedlichen Artikeln normiert und vor den eigentlichen Bestimmungen über Rechtsstellung und Aufgaben des Rechnungshofs in einem eigenständigen Art. 54 den Abschluß des Haushaltskreislaufs und die Rolle des Rechnungshofs hierbei regelt. Der empfohlene Textvorschlag orientiert sich an § 114 LHO.

2.2.2.2 Artikel 55 (Artikel 48 Abs. 1 Landessatzung: Rechnungsunabhängige Finanzkontrolle durch den Landesrechnungshof)

2.2.2.2.1 Empfehlung

(1) Der Landesrechnungshof überwacht die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes. Er untersucht hierbei die zweckmäßigste, wirtschaftlichste und einfachste Gestaltung der öffentlichen Verwaltung. Er ist auch zuständig, soweit Stellen außerhalb der Landesverwaltung Landesmittel erhalten oder Landesvermögen oder Landesmittel verwalten.

(2) Der Landesrechnungshof nimmt bei den kommunalen Körperschaften auch die überörtliche Prüfung vor. Das Nähere regelt das Kommunalprüfungsgesetz.

(3) Der Landesrechnungshof überwacht die Haushalts- und Wirtschaftsführung der übrigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen.

(4) Der Landesrechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung der juristischen Personen des privaten Rechts, soweit sie Zuwendungen aus dem Landeshaushalt erhalten oder Landesvermögen verwalten.

(5) Der Landesrechnungshof übermittelt jährlich das Ergebnis seiner Prüfung gleichzeitig dem Landtag und der Landesregierung.

(6) Das Nähere regelt ein Gesetz.

2.2.2.2.2 Begründung

Der bisherige Text in Art. 48 Abs. 1 Landessatzung beschreibt die in Betracht kommenden **Prüfungstatbestände** des Landesrechnungshofs nur unvollkommen. Dies zeigt sowohl ein Vergleich mit den einschlägigen Bestimmungen der Landeshaushaltsordnung als auch mit § 2 Landesrechnungshofgesetz. Auch Prüfungsmaßstab und Prüfungsumfang werden in Art. 48 Abs. 1 Landessatzung bisheriger Fassung nicht angesprochen. Dieses kann zu der Annahme verleiten, die Verfassung normiere nur einen Mindeststandard rechnungsunabhängiger Finanzkontrolle durch den Rechnungshof, über den das unterverfassungsrechtliche Recht z. T. weit hinausgeht. Dieser Eindruck wäre unzutreffend und im höchsten Grade mißverständlich, weil er im Hinblick auf die leichtere Veränderbarkeit des unterverfassungsrechtlichen Rechts unterschiedliche Bewertungen der Prüfungstätigkeiten implizieren könnte. Es empiehlt sich daher, die Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofs nach Adressat, Tatbestand, Umfang und Maßstab zwar beschränkt auf das wesentliche, jedoch gegenständlich umfassend im Anschluß an § 2 Landesrechnungshofsgesetz in der Landesverfassung selbst zu normieren. Auf diese Weise wird zugleich deutlich, daß die Prüfung überall dort ansetzt, wo Steuergelder bewirtschaftet und öffentliches Vermögen verwaltet wird.

2.2.2.3 Artikel 56 (Artikel 49 Landessatzung: Landesrechnungshof)

2.2.2.3.1 Empfehlung

(1) Der Landesrechnungshof ist eine selbständige, nur dem Gesetz unterworfene oberste Landesbehörde. **Seine** Mitglieder genießen den Schutz richterlicher Unabhängigkeit.

(2) **Der Landesrechnungshof besteht aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und den weiteren Mitgliedern. Präsident und Vizepräsident werden vom Landtag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder auf die Dauer von sechs Jahren gewählt; einmalige Wiederwahl ist zulässig. Der Ministerpräsident ernennt den Präsidenten und den Vizepräsidenten sowie auf Vorschlag des Präsidenten mit Zustimmung des Landtages die weiteren Mitglieder des Landesrechnungshofs.**

(3) Das Nähere regelt ein Gesetz.

2.2.2.3.2 Begründung

Schon nach dem bisherigen Text des Art. 49 Abs. 1 Landessatzung ist der Landesrechnungshof eine unabhängige, nur dem Gesetz unterworfene oberste Landesbehörde mit Verfassungsrang, deren Mitglieder den Schutz richterlicher Unabhängigkeit genießen. Die näheren Einzelheiten zur Rechtsstellung und zur Organisation des Landesrechnungshofs sind bisher ausschließlich in dem aufgrund des bisherigen Art. 49 Abs. 2 Landessatzung vom Landtag erlassenen Landesrechnungshofsgesetz geregelt. Allgemeiner Auffassung nach ist der Landesrechnungshof damit verfassungsrechtlich weder ein bloßes

Hilfsorgan des Landtages noch ein solches der Landesregierung; es handelt sich vielmehr um ein unabhängiges, mit einem verfassungsrechtlichen Sonderstatus versehenes Organ der Finanzkontrolle, wie dies für den Bundesrechnungshof im Rahmen der 1985 in Kraft getretenen Novelle zum Bundesrechnungshofgesetz inzwischen auch ausdrücklich klargestellt wurde (vgl. § 1 Satz 1 BRHG). Deshalb darf eine Novellierung nicht bewirken, daß der Landesrechnungshof zu einem parlamentarischen Hilfsorgan wird oder in eine zu große Nähe zur Landesregierung rückt. Vielmehr muß die Novellierung die Unabhängigkeit stärken und ein Verfahren der Bestellung der Mitglieder des Rechnungshofs ermöglichen, das Sachkompetenz und Kontinuität der Prüfungstätigkeit gewährleistet.

Diesem Ziel dient es, wenn die **Mitwirkung des Landtages bei der Bestellung der Mitglieder des Rechnungshofs** in Zukunft verbessert wird. Eine **Wahl** der Mitglieder unter gleichgewichtiger Mitwirkung von Parlament und Regierung (wie im Bund und in einigen Bundesländern) würde stärker als das bisherige Verfahren die Stellung des Landesrechnungshofs zwischen den unterschiedlichen Funktionsträgern und die herausgehobene Position seiner Mitglieder unterstreichen. Nach der bisherigen Rechtslage (§ 5 LRHG) ernennt der Ministerpräsident den Präsidenten und den Vizepräsidenten sowie auf Vorschlag des Präsidenten die weiteren Mitglieder des Landesrechnungshofs. Die Ernennungen bedürfen nur der Zustimmung des Landtages. Dieses Verfahren erfordert zwar bereits ein Zusammenwirken von Parlament und Regierung, jedoch entspricht es der Stellung des Parlaments im Verfassungssystem als unmittelbarer Repräsentant des Volkes eher, wenn es den Präsidenten eines obersten verfassungsrechtlichen Funktionsträgers aus eigenem Recht wählt und nicht nur die Zustimmung zu einem Ernennungsakt der von ihr berufenen Regierung gibt.

Was die **Wahlmodalität** anbelangt, so reicht es aus, in der Verfassung festzulegen, wer mit welcher Mehrheit auf welche Dauer gewählt wird und wer nach der Wahl den Ernennungsvorgang vollzieht. Einer Regelung des **Vorschlagsrechts** in der Verfassung bedarf es nicht; dieses kann im unterverfassungsrechtlichen Recht (Landesrechnungshofsgesetz) geschehen.

Für das herausgebobene Amt des Präsidenten und des Vizepräsidenten des Landesrechnungshofs müssen Persönlichkeiten gewonnen werden, die hinreichend unabhängig und sachkompetent sind sowie den Konsens unterschiedlicher, politischer Gruppierungen ermöglichen. Hierzu erscheint es sachgerecht, die unmittelbare Wahl durch das Parlament an die **Mehrheit von zwei Dritteln** zu knüpfen. Auf diese Weise erhalten Präsident und Vizepräsident eine besonders starke Vertrauensbasis. Auf Bundesebene genügt zwar die einfache Mehrheit, jedoch ist zu bedenken, daß nach den Empfehlungen der Enquete-Kommission auch die Mitglieder des anderen in der Verfassung geregelten unabhängigen Kontrollorgans, des Landesverfassungsgerichts, mit der Mehrheit von zwei Dritteln der

Mitglieder des Landtags gewählt werden sollen. Es gibt keine sachlich zwingenden Gründe, bezüglich der Wahl des Präsidenten und des Vizepräsidenten des Rechnungshofs insoweit Unterschiede zu machen.

Die Empfehlung, die **Ernennung** der Mitglieder des Rechnungshofs durch den **Ministerpräsidenten vollziehen** zu lassen, orientiert sich zum einen an den sonst vorgesehenen Ernennungsakten nach vorheriger parlamentarischer Wahl sowie zum anderen daran, daß der Ministerpräsident zugleich die Funktion eines „Staatsoberhaupts" im Lande wahrnimmt.

Die empfohlene **Amtszeit** schließlich orientiert sich ebenfalls an dem zur Errichtung des Landesverfassungsgerichts in Art. 43 Abs. 3 Satz 2 Landesverfassung gemachten Vorschlag. Bei einer Amtsdauer von sechs Jahren ist sichergestellt, daß keine Orientierung an Wahlperioden möglich ist. Die einmalige Wiederwahl gewährleistet, daß bei der damit zulässigen gesamten Amtszeit von 12 Jahren eine Kontinuität der Prüfungstätigkeit bzw. der Leitungsfunktion im Rechnungshof ermöglicht wird. Angesichts des § 134 Beamtenrechtsrahmengesetz stellt sich allerdings die Frage, ob in der Landesverfassung überhaupt eine zeitliche Begrenzung der Amtszeit normiert werden darf. Indessen ist zu berücksichtigen, daß mit der in Art. 56 Abs. 2 empfohlenen Regelung zeitliche Begrenzungen der **verfassungsrechtlichen** Befugnisse des Präsidenten und des Vizepräsidenten in ihrer Funktion als Leiter eines unabhängigen Kontrollorgans normiert, nicht jedoch beamtenrechtliche Regelungen getroffen werden sollen. Insoweit besteht eine eigenständige Regelungskompetenz des Landesverfassungsgebers und keine Bindung an das Beamtenrechtsrahmengesetz. Hiervon gehen die Bundesländer aus, die ebenfalls eine zeitliche Begrenzung der Amtsdauer der Rechnungshofspräsidenten vorsehen.

2.2.2.4 Antragsbefugnis im verfassungsgerichtlichen Organstreitverfahren gem. Artikel 43 Abs. 2 Buchst. a Landesverfassung

2.2.2.4.1 Empfehlung

Eine ausdrückliche Regelung wird nicht vorgeschlagen, da diese sich aus der Interpretation der empfohlenen Vorschriften in Art. 43 Abs. 2 Buchst. a Landesverfassung i.V.m. einem noch zu erlassenen Gesetz über das Landesverfassungsgericht ergibt.

2.2.2.4.2 Begründung

Auch in der jüngeren Literatur wird die Antragsbefugnis des Bundesrechnungshofs in Organstreitverfahren gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 BVerfGG bejaht. Der Bundesrechnungshof wird zwar nicht als „oberstes Bundesorgan" i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG angesehen, jedoch als „sonstiger Beteiligter" i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, weil er mit eigenen Rechten im Grundgesetz (Art. 114 Abs. 2 GG) ausgestattet ist (**Fischer-Menshausen**, in: von Münch, GG Bd. 3, 2. Aufl., Art. 114 Rdn. 11 a; **Heuer**, HdFK, Art. 114

GG anm. 26). Bejaht man den Verfasungsorgancharakter des Rechnungshofs (S. **Tiemann**, DÖV 1975, S. 405/408), dann ergibt sich dieses bereits aus einer derartigen rechtlichen Qualifikation. Auf Landesverfassungsebene kann nichts anderes gelten. Art. 54 und 55 Landesverfassung statten den Rechnungshof mit umfangreichen Befugnissen auch gegenüber anderen Verfassungsorganen des Landes aus, so daß sich hieraus die typische Organstreitsituation entwickeln kann, auf die Art. 43 Abs. 2 Buchst. a eine prozessuale Antwort finden will.

2.2.2.5 Behandlung des Haushaltsvorschlags des Präsidenten des Landesrechnungshofs (§§ 28 Abs. 1, 29 Abs. 3 LHO)

2.2.2.5.1 Empfehlung

§ 28 Abs. 1 LHO (Aufstellung des Entwurfs des Haushaltsplans)

(1) Der Finanzminister prüft die Voranschläge der Minister und des Präsidenten des Landesrechnungshofs und stellt unter Einbeziehung des Voranschlags des Präsidenten des Landtages den Entwurf des Haushaltsplans auf. Er kann die Voranschläge nach Benehmen mit den beteiligten Stellen ändern. **Die Voranschläge** des Präsidenten des Landtages **und des Präsidenten des Landesrechnungshofs** kann er nur mit **deren Zustimmung** ändern. ...

§ 29 Abs. 3 LHO (Beschluß über den Entwurf des Haushaltsplans)

(3) Wird die Zustimmung zur Änderung der **Voranschläge des Präsidenten des Landtages und des Präsidenten des Landesrechnungshofs** nicht erteilt, so hat der Finanzminister **jeweils vollständige neue Voranschlage** hierfür aufzustellen und **diese** neben **den unveränderten Voranschlägen** des Präsidenten des Landtages **und des Präsidenten des Landesrechnungshofs** dem Entwurf des Haushaltsplans beizufügen.

(4) **entfällt**

2.2.2.5.2 Begründung

Um die besondere **verfassungsrechtliche** Stellung des Landesrechnungshofs zu verdeutlichen, wird empfohlen, § 28 Abs. 1 LHO dahin gehend zu ändern, daß künftig – wie beim Präsidenten des Landtages – auch der Voranschlag des Präsidenten des Landesrechnungshofs nur noch mit dessen Zustimmung geändert werden darf. Als Folge hiervon ist § 29 Abs. 3 LHO zu ändern und § 29 Abs. 4 LHO zu streichen. Dieser Novellierungsvorschlag entspricht der Rechtslage auf Bundesebene. Dort wird der Voranschlag des Präsidenten des Bundesrechnungshofs mit den Vorschlägen des Bundespräsidenten und der Präsidenten des Bundestages, des Bundesrates und des Bundesverfassungsgerichts gleichbehandelt (§§ 28 Abs. 3, 29 Abs. 3 BHO). Gleiches gilt, mit Ausnahme von Bremen, auch für die übrigen Bundesländer hinsichtlich der Voranschläge der Präsidenten der Rechnungshöfe sowie der Präsidenten der Landtage bzw. der Bürgerschaft (Hamburg) bzw. des Abgeordnetenhauses (Berlin) und in Nordrhein-

Westfalen zusätzlich des Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs. Gerade die Unabhängigkeit des Kontrollorgans Landesrechnungshof wird dadurch verdeutlicht, daß ein derartiger Zustimmungsvorbehalt normiert wird.

2.2.2.6 Befugnis des Landtages, den Landesrechnungshof um Stellungnahme zu bitten (§ 88 Abs. 4, 5 LHO)

2.2.2.6.1 Empfehlung

Ein Novellierungsbedarf besteht nicht. Weitergehende als in § 88 Abs. 4 und 5 LHO normierte Rechte des Landtages, den Landesrechnungshof um Stellungnahmen zu bitten, könnten sich eher negativ auf die Unabhängigkeit des Landesrechnungshofs auswirken.

2.2.2.6.2 Begründung

Die Rechtslage in Schleswig-Holstein weist in diesem Zusammenhang ohnehin die weitestgehenden Befugnisse des Parlaments auf, den Rechnungshof um Stellungnahmen<B zu bitten. Gemäß § 88 Abs. 4 LHO **hat** sich der Landesrechnungshof auf Ersuchen des Landtags über Fragen gutachtlich zu äußern, deren Beantwortung für die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln von Bedeutung ist. Gemäß § 88 Abs. 5 LHO **kann** der Landesrechnungshof vom Landtag ersucht werden, eine bestimmte Angelegenheit zu prüfen und hierüber zu berichten. In der Praxis hat der schleswig- holsteinische Landesrechnungshof den Ersuchen des Landtages immer entsprochen.

Eine über diese Rechtslage hinausgehende Anbindung des Landesrechnungshofs an den Landtag würde die **Unbhängigkeit** dieser Kontrollinstanz **gefährden**. Schon § 88 Abs. 3 LHO erscheint verfassungsrechtlich insoweit bedenklich, als dem Wortlaut nach eine Äußerungspflicht des Rechnungshofs unbeschränkt angeordnet zu sein scheint. Dies aber könnte je nach Lage des Einzelfalls die Dispositionsfreiheit des Rechnungshofs berühren. Hiervon wird man ausgehen müssen, wenn aufgrund der gestellten Ersuchen zumindest faktisch Einfluß auf die Befugnisse des Rechnungshofs genommen wird, sein Prüfungsfeld überwiegend selbst zu bestimmen oder eine beschlossene Arbeitsplanung durchzuführen. Die Dispositionsfreiheit wird aber auch berührt, wenn dem Rechnungshof bei der Durchführung der gestellten Ersuchen nicht mehr eine von der Sache her gebotene Prüfungszeit zur Verfügung steht. In der Praxis jedoch haben sich bisher in dieser Weise keine Probleme ergeben. Es sollte dabei beim Wortlaut des § 88 Abs. 5 LHO, der einer verfassungskonformen Interpretation zugänglich ist, verbleiben.

2.2.2.7 Rechte des Landesrechnungshofs im bzw. gegenüber dem Landtag (Berichtsrecht, Fragerecht usw.)

2.2.2.7.1 Empfehlung

In der Geschäftsordnung des Landtages sollte klargestellt werden, daß Mitglieder des Landesrechnungshofs im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben von den Parlamentsausschüssen

geladen und gehört werden können. Ein Rederecht im Plenum des Landtages wird nicht vorgeschlagen.

2.2.2.7.2 Begründung

Abgesehen von seiner Verpflichtung, dem Landtag jährlich über das Ergebnis seiner Prüfung einen Bericht zuzuleiten (Art. 48 Abs. 1 S. 3 Landessatzung, § 97 LHO), und seiner Verpflichtung, sich u.a. auf Ersuchen des Landtags zu bestimmten Fragen gutachtlich zu äußern (§ 3 Abs. 2 LRHG, § 88 Abs. 4 LHO), hat der Landesrechnungshof inbesondere die **Befugnis**, u.a. den Landtag jederzeit aufgrund von Prüfungserfahrungen **zu beraten** (§ 88 Abs. 3 LHO) sowie über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung zu **unterrichten** (§ 99 LHO). Darüber hinaus werden, ohne daß dies bisher ausdrücklich normativ geregelt ist, Mitglieder des Landesrechnungshofs regelmäßig beratend insbesondere zu allen Sitzungen des Finanzausschusses des Landtages hinzugezogen. Der Präsident des Landesrechnungshofs nimmt zudem an allen Plenarsitzungen des Landtages teil. Außerdem entspricht es langjähriger Parlamentspraxis, nach vorheriger Absprache Mitglieder des Landesrechnungshofs zu den Sitzungen auch anderer Parlamentsausschüsse einzuladen. Hier kann ihnen das Wort erteilt werden. Ausdrücklich geregelt ist dies bisher jedoch nicht.

Diese Praxis hat sich bewährt. Sie sollte auf eine **normative** Grundlage gestellt werden, um etwaige verfassungs- oder parlamentsrechtliche Zweifel auszuschließen (§ 31 a Geschäftsordnung des Baden-Württembergischen Landtages).

Ein darüber hinausgehendes Rederecht, etwa des Präsidenten des Landesrechnungshofs im Plenum des Landtages, wird **nicht** vorgeschlagen. Dies gibt es bislang auch noch nicht im Parlamentsrecht des Bundes und der übrigen Länder. Vielmehr sind dort vorgesehen nur die Rederechte der Abgeordneten, der Regierungsmitglieder und der Hilfsorgane des Bundestages (Wehrbeauftragter). Auch die Empfehlungen der Enquete-Kommission zum Bürgerbeauftragten bzw. zum Datenschutzbeauftragten enthalten nicht den Vorschlag, ihnen Rederecht vor dem Landtag einzuräumen. Daß ein derartiges Rederecht auch für den Präsidenten des Rechnungshofs von der Enquete-Kommission nicht vorgesehen wird, hat zudem folgenden Grund: Trotz der verfassungsrechtlichen Stellung dieses Organs der Finanzkontrolle könnte ein solches Rederecht den Rechnungshof in die Nähe eines Beauftragten oder eines Hilfsorgans des Parlaments rücken oder ihn gar in die Auseinandersetzung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition hineinziehen. Beides würde der unabhängigen verfassungsrechtlichen Sonderstellung dieses Kontrollorgans abträglich sein. Dies erkennt auch der Landesrechnungshof in seiner Stellungnahme gegenüber der Enquete-Kommission vom 15. November 1988 (S. 15), er hält aber ein „begrenztes Rederecht" des Präsidenten des Landesrechnungshofs im Plenum für wünschenswert. Die Notwendigkeit dieses Vorschlags vermag nicht einzuleuchten. Bedenkt man, daß die entscheidende Sacharbeit in den Parlamentsausschüssen geleistet wird und

hier nach der vorstehenden Empfehlung ein Zutritts- und Anhörungsrecht verankert werden soll, dann erscheint ein Rederecht im Plenum selbst nichterforderlich und im Hinblick auf die damit verbundenen Risiken eher bedenklich.

2.2.2.8 Mitwirkung des Landesrechnungshofs bei der Haushaltsaufstellung gem. § 27 LHO

2.2.2.8.1 Empfehlung

§ 27 LHO sollte um folgenden Absatz 3 ergänzt werden:

(3) Die für den Einzelplan zuständige Stelle übersendet die Voranschläge auch dem Landesrechnungshof. Dieser kann hierzu gutachtlich Stellung nehmen.

2.2.2.8.2 Begründung

Nach § 27 Abs. 2 der **Bundes**haushaltsordnung sind die Voranschläge der Ressorts auch dem Bundesrechnungshof zu übersenden. Dieser hat die Möglichkeit, zu den Haushaltsvoranschlägen der Ressorts Stellung zu nehmen. Eine entsprechende Regelung enthalten die Haushaltsordnungen der Länder Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen und Berlin, wobei die drei letztgenannten eine Übersendung der Voranschläge nur „auf Verlangen" des Rechnungshofs vorsehen. Eine vergleichbare Vorschrift findet sich im schleswig-holsteinischen Haushaltsrecht nicht. Sie ist aber aus folgenden Erwägungen wünschenswert: Um Fehlplanungen frühzeitig entgegenzuwirken, sollte der Landesrechnungshof seine Erfahrungen gegenüber der Landesregierung schon bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs einbringen können. Denn bereits hier erfolgt nach einhelliger Meinung von Theorie und Praxis des Finanz- und Haushaltsrechts in einem ganz erheblichen Umfang eine Art Vorsteuerung des Parlaments durch die Haushaltsvoranschläge. Will man also die parlamentarische Mitwirkung an der Haushaltsplanung verstärken, so erscheint es sinnvoll, in die Landeshaushaltsordnung eine Regelung analog der über den Bundesrechnungshof aufzunehmen. Denn durch die gutachtlichen Stellungnahmen des Landesrechnungshofs zu den einzelnen Haushaltsvoranschlägen, die die Regierung mit dem Entwurf des Haushaltsplans vorlegen müßte, werden die **Informationen für den Finanz- bzw. Haushaltsausschuß verbessert** und damit die Grundlagen für die parlamentarische Haushaltsentscheidung verbreitert. Allerdings muß zweierlei sichergestellt werden: Zum einen darf dieses Verfahren einer gutachtlichen Stellungnahme bereits in diesem frühen Stadium nicht zu einer Verzögerung bzw. Abkürzung der parlamentarischen Beratung des Entwurfs des Haushaltsplans führen, und zum anderen muß, wie in dem empfohlenen Text auch geschehen, der Landesrechnungshof seine Mitwirkung auf eine Beratung beschränken, so daß weder eine Bindung für das spätere Prüfungsverfahren eintritt noch die Unabhängigkeit des Landesrechnungshofs tangiert wird noch die parlamentarische Verantwortung für die Entscheidung über den Haushaltsplan in Frage gestellt werden kann.

2.3 Stärkung und Sicherung der parlamentarischen (Finanz-) Kontrolle im Rahmen der Vermögensverwaltung

2.3.1 Empfehlung

Die Enquete-Kommission empfiehlt, im Hinblick auf die zum Teil beträchtlichen Folgekosten des **Erwerbs von Grundvermögen** das geltende (unterverfassungsrechtliche) Haushaltsrecht so zu novellieren, daß Erwerbsvorgänge den Veräußerungsvorgängen sowie den Beschaffungen und Entwicklungsvorhaben größeren Umfangs weitgehend gleichgestellt werden. Nur auf diese Weise können bei größeren Erwerbsvorgängen die notwendige Mitwirkung des Landtags am Entscheidungsvorgang und die parlamentarische Kontrolle im Bereich des Haushaltsvollzugs gewährleistet werden.

Dementsprechend wird **empfohlen, § 64 Abs. 2 LHO** wie folgt zu ergänzen:

> (2) Haben Grundstücke erheblichen Wert oder besondere Bedeutung und ist **ihr Erwerb oder** ihre Veräußerung im Haushaltsplan nicht vorgesehen, so dürfen sie nur mit Einwilligung des Landtages **erworben oder** veräußert werden, soweit nicht aus zwingenden Gründen eine Ausnahme hiervon geboten ist. Ist die Einwilligung nicht eingeholt worden, so ist der Landtag alsbald von **dem Erwerb oder** der Veräußerung zu unterrichten. **Für das Verfahren der Einwilligung sowie die Art und Weise der Unterrichtung des Landtages gilt § 54 Abs. 2 Satz 1 entsprechend.**

2.3.2 Begründung

2.3.2.1 Das derzeit geltende Haushaltsrecht enthält umfassende Vorschriften über **Erwerb, Bewirtschaftung und Veräußerung** von beweglichen und unbeweglichen Vermögensgegenständen und Beteiligungen an Wirtschaftsunternehmen. So darf nach § 63 LHO das Land Vermögensgegenstände nur erwerben, soweit es sie zur Erfüllung seiner Aufgaben in absehbarer Zeit benötigt, und sie nur veräußern oder anderen Stellen zur Nutzung überlassen, wenn es sie für seine Zwecke nicht mehr braucht. Vermögensgegenstände dürfen grundsätzlich nur zu ihrem vollen Wert (Marktwert) abgegeben werden (§ 63 Abs. 3 LHO). Grundstücke dürfen nur mit Einwilligung des Finanzministers veräußert werden; bei Grundstücken von erheblichem Wert oder besonderer Bedeutung bedarf es sogar – wenn die Veräußerung im Haushaltsplan nicht vorgesehen ist – der Einwilligung des Landtages (§ 64 LHO; Ausnahme in Bremen und Hamburg). Die Abgabe von Vermögensgegenständen innerhalb der Landesverwaltung regelt § 61 LHO. Der Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten, ihre Verwaltung sowie Veräußerung obliegen zentral dem Finanzministerium und etwaigen nachgeordneten Behörden der Liegenschaftsverwaltung.

Diese nur in Umrissen skizzierten Vorschriften betreffen sämtlichst den Haushaltsvollzug. Das erscheint insoweit konsequent, als bei der Feststellung des Haushaltsplans die

Bewirtschaftung des öffentlichen Vermögens **grundsätzlich keine Sonderrolle** genießt: Es gelten sowohl die allgemeinen Haushaltsgrundsätze als auch die sonst im Haushaltsrecht vorgesehenen inhaltlichen Gestaltungsmöglichkeiten für das Parlament bzw. seinen Finanz- oder Haushaltsausschuß. Die **Praxis** der Haushaltsbewirtschaftung belegt jedoch, daß der Landtag und sein Finanzausschuß die eingeräumten Steuerungs- (und damit Kontroll-)möglichkeiten nur unzureichend wahrnehmen. So findet sich etwa im Haushaltsplan des Sondervermögens „Grundstock" nach § 64 LHO unter Titel 821 01 (FKT 871) mit der Zweckbestimmung „Kaufpreis für Grunderwerb" als Ansatz 1987 der Betrag von 9 Mio. DM; dieser Haushaltsansatz wird wie folgt erläutert: „Veranschlagt sind Mittel für den Erwerb von unbebauten Grundstücken zur Errichtung von Dienstgebäuden und sonstigen Anlagen sowie von bebauten Grundstücken zur Unterbringung von Landesbehörden und für **sonstige Verwaltungszwecke".** Es ist unmittelbar einsichtig, daß mit dieser leerformelartigen, außerordentlich weit gefaßten Zweckbestimmung einschließlich der Erläuterung so gut wie keine Steuerungswirkung erreicht werden kann. Entsprechend unzureichend muß die parlamentarische Kontrolle ausfallen. Es spricht nichts dagegen, insoweit Zweckbestimmung und Erläuterungen wesentlich präziser zu fassen, um dem Landtag seinen Einfluß auf die Vermögensbewirtschaftung zu sichern.

2.3.2.2 Selbst wenn dies geschieht, können insbesondere im Hinblick auf **Folgekosten des Grunderwerbs** erhebliche Probleme für die parlamentarische Finanzkontrolle beim Haushalts**vollzug** auftreten. Insoweit mit **qualifizierten Sperrvermerken** zu arbeiten, erscheint abgesehen von den ohnehin gelegentlich geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken (vgl. **Mußgnug**, Der Staat 1983, S. 285/286 ff.; **Stern**, Staatsrecht II, S. 1225) im Zusammenhang mit Grundstücksgeschäften wenig sinnvoll, weil insoweit meist sehr rasch und vertraulich gehandelt werden muß, sollen nicht erhebliche Auswirkungen auf die Preisgestaltung des Grundstücksgeschäfts zu besorgen sein. Daher sind **generelle** haushaltsrechtliche Bestimmungen vorzuziehen. Hier bietet es sich an, in § 64 Abs. 2 LHO **Erwerbsvorgänge den Veräußerungsvorgängen gleichzustellen.** Daß dies bisher nicht geschehen ist, liegt offenbar an der so nicht ganz zutreffenden Auffassung, beim Vermögenserwerb finde stets nur eine Vermögensmehrung statt. Eine solche Betrachtungsweise läßt die Folgekosten völlig außer Ansatz. Die Haushaltspraxis zeigt, daß insbesondere der Erwerb unbeweglichen Vermögens wegen der Folgekosten zukünftige Haushalte erheblich belasten kann, so daß ähnliche Sicherungen angezeigt erscheinen, wie sie bei umfangreichen Beschaffungsmaßnahmen und langfristigen Entwicklungsvorhaben im Haushaltsvollzug gem. § 54 LHO vorgesehen sind. Im Ergebnis soll die empfohlene Novellierung des § 64 Abs. 2 LHO dazu führen, daß beim Erwerb wesentlicher Grundstückswerte, insbesondere mit erheblichen Folgekosten, unter Vorlage entsprechender Unterlagen analog § 54 Abs. 2 Satz 1 LHO entweder eine Einwilligung des Landtages bzw. des Finanzausschusses eingeholt wird oder aber, soweit dies aus

zwingenden Gründen nicht geboten erscheint, der Landtag bzw. der Finanzausschuß alsbald von dem Erwerbsvorgang unterrichtet wird. In beiden Fällen wird zumindest der zuständige Parlamentsausschuß soweit wie möglich **informiert**; und diese Informationspflicht zwingt den Finanzminister bzw. die nachgeordneten Behörden der Liegenschaftsverwaltung beim Erwerb besonders wertvollen oder besonders bedeutsamen unbeweglichen Vermögens zur Folgenberücksichtigung. Dies wäre im Interesse einer „wirksameren Kooperation von Regierung und Landtag" (Formulierung des Auftrags an die Enquete-Kommission unter III. 1. Buchst. c) ein nicht wesentlicher Fortschritt.

2.4 Sonstige mit der Finanzkontrolle im Zusammenhang stehende Novellierungsvorschläge

2.4.1 Generelle Empfehlung

Bei der kritischen Durchsicht der geltenden Bestimmungen des Finanzverfasungs- und Haushaltsrechts zur Erfüllung des Auftrags, „unter dem Aspekt einer wirksameren Kooperation von Regierung und Landtag" Möglichkeiten einer „Stärkung der Kontrolle des Landtages über den Haushaltsvollzug" sowie „Maßnahmen zur Sicherung parlamentarischer Kontrolle gegenüber Stiftungen und Fonds, die Aufgaben unter Einsatz öffentlicher Mittel wahrnehmen" zu prüfen (III. 1. Buchst. c, 5. und 6. Spiegelstrich des Auftrags der Enquete-Kommission), haben sich Ungereimtheiten und sonstige Novellierungsbedürfnisse ergeben, die namentlich aus einem Vergleich landesrechtlicher mit bundesrechtlichen Vorschriften folgen. Insoweit **empfiehlt** die Enquete-Kommission, die grundlegende Novellierung der Landessatzung insgesamt und die Änderungsvorschläge im Zusammenhang mit der parlamentarischen Finanzkontrolle sowie der Finanzkontrolle durch den Landesrechnungshof zu nutzen, um derartige Ungereimtheiten auszuräumen. Auf ausführliche Begründungen kann hierbei verzichtet werden, da es sich meist um Anpassungen an die Rechtslage auf Bundesebene sowie in den übrigen Bundesländern handelt.

2.4.2 Empfehlungen im einzelnen

2.4.2.1 Artikel 49 (Artikel 43 Landessatzung: Landeshaushalt)

2.4.2.1.1 Empfehlung

(1) Alle Einnahmen und Ausgaben des Landes müssen für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingesetzt werden.

(2) Der Haushaltsplan ist vor Beginn des Rechnungsjahres durch ein Gesetz festzulegen.

(3) In das Haushaltsgesetz dürfen nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und die Ausgaben des Landes und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird. Das Haushalts-

gesetz kann vorschreiben, daß die Vorschriften erst mit der Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes oder bei Ermächtigung nach Artikel 52 zu einem späteren Zeitpunkt außer Kraft treten.

2.4.2.1.2 Begründung

Art. 110 Abs. 4 GG enthält das allgemein anerkannte zeitliche und sachliche **Bepackungsverbot**. Dieses schränkt den zulässigen Inhalt des Haushaltsgesetzes und die Geltungsdauer seiner Regelungen ein. Danach dürfen in das Haushaltsgesetz nur solche Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben des Bundes und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird. Das Haushaltsgesetz kann vorschreiben, daß die Vorschriften erst mit der Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes oder bei Ermächtigungen nach Art. 115 GG zu einem späteren Zeitpunkt außer Kraft treten.

Vergleichbare Vorschriften finden sich in den Verfassungen der Länder Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und des Saarlandes. Im Text der bisherigen Landessatzung ist dieses Bepackungsverbot nicht aufgenommen worden. Es wird allerdings in der Staatspraxis des Landes als Grundsatz anerkannt, wenngleich auch mehr oder weniger weitreichende Ausnahmen hiervon zugelassen worden sind. Da auch der Text des Art. 110 Abs. 4 GG solche Ausnahmen nicht verhindert (vgl. BSGE 37, S. 144 ff.), sie aber normativ begrenzt hat, erscheint es hilfreich, entsprechendes auch in die Landesverfassung als Abs. 3 des Art. 49 aufzunehmen.

2.4.2.2 Artikel 50 (Artikel 44 Landessatzung: Haushaltswirtschaft bis zur Feststellung des Landeshaushalts)

2.4.2.2.1 Empfehlung

(1) Kann der Haushaltsplan nicht vor Beginn eines Rechnungsjahres durch Gesetz festgestellt werden, so ist die Landesregierung bis zum Inkrafttreten des Gesetzes ermächtigt, alle Ausgaben zu leisten, die nötig sind,

a) **um gesetzlich bestehende Einrichtungen zu erhalten und** gesetzlich beschlossene Maßnahmen durchzuführen,

b) **um die rechtlich begründeten** Verpflichtungen des Landes zu erfüllen,

c) **um Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen fortzusetzen oder Beihilfen für diesen Zweck weiter zu gewähren, sofern durch den Haushaltsplan eines Vorjahres bereits Beträge bewilligt worden sind.**

2.4.2.2.2 Begründung

Nach Art. 44 Abs. 1 Nr. 2 des bisherigen Textes der Landessatzung ist die Landesregierung ermächtigt, während der Zeit der vorläufigen Haushaltsführung die Ausgaben zu leisten, die erforderlich sind, um u.a. Maßnahmen fortzusetzen, sofern hierfür eine gesetzliche Ermächtigung besteht. Demgegenüber ist nach Art. 111 Abs. 1 Buchst. c GG die Bundesregie-

rung ermächtigt, während der Zeit der vorläufigen Haushaltsführung **alle Ausgaben** zu leisten, die nötig sind, um Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen fortzusetzen oder Beihilfen für diese Zwecke weiter zu gewähren, sofern durch den Haushaltsplan eines Vorjahres bereits Beträge bewilligt worden sind. Zwar wurde bisher stets davon ausgegangen, daß Art. 44 Abs. 1 Landessatzung in vollem Umfang in seinem normativen Sinngehalt mit Art. 111 Abs. 1 GG übereinstimmt. Hieraus würde folgen, daß auch die Entscheidung des Großen Senats des Bundesrechnungshofs zur vorläufigen Haushaltsführung des Bundes vom 30. 11./7. 12. 1972 gilt; indessen ist anzustreben, diese Frage durch textliche Angleichung der Bestimmungen in der Landesverfassung an die im Grundgesetz eindeutig klarzustellen. Ebenso sind in den vergangenen Jahren die Gesetzgeber der Länder Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen sowie des Saarlandes verfahren.

2.4.2.2.3 Artikel 51 (Artikel 45 Landessatzung: Über- und außerplanmäßige Ausgaben)

2.4.2.2.3.1 Empfehlung

(1) **Überplanmäßige und außerplanmäßige** Ausgaben bedürfen der vorherigen Zustimmung des Landesministers für Finanzen. Sie darf nur bei unvorhergesehenem und unabweisbarem Bedürfnis erteilt werden. **Näheres kann durch Gesetz geregelt werden.**

(2) **Über überplanmäßige und außerplanmäßige** Ausgaben ist dem Landtag für jedes Vierteljahr nachträglich zu berichten.

2.4.2.2.3.2 Begründung

Da auch außerplanmäßige Ausgaben Haushaltsüberschreitungen darstellen, sollte der Begriff „Haushaltsüberschreitungen" ebenso wie in Art. 112 GG durch das Wort „überplanmäßige Ausgaben" ersetzt werden. Insoweit handelt es sich also um eine sprachliche Anpassung an das Grundgesetz. Im übrigen erscheint die Klarstellung in Abs. 1 Satz 3 erforderlich, weil § 37 LHO bereits seit Jahren aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 25. 5. 1977 (BVerfGE 45, S. 1 ff.) in einer Fassung angewendet wird, die in ihrem Wortlaut nicht vollinhaltlich mit dem bisherigen Text des Art. 45 Abs. 1 Landessatzung im Einklang steht.

2.4.2.2.4 Artikel 52 (Artikel 46 Landessatzung: Kredite, Sicherheits- und Gewährleistungen)

2.4.2.2.4.1 Empfehlung

(1) Kredite dürfen nur im Rahmen gesetzlicher Ermächtigung zur Deckung eines außerordentlichen Bedarfs in Anspruch genommen werden. **Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen einschließlich Zuwendungen für In-**

vestitionsförderungsmaßnahmen nicht überschreiten. Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

(2) Sicherheits- und Gewährleistungen zu Lasten des Landes sind nur im Rahmen gesetzlicher Ermächtigung zulässig.

2.4.2.2.4.2 Begründung

Jede längerfristige Kreditaufnahme des Staates bedeutet einen Vorgriff auf Dispositionsmöglichkeiten des Haushaltsgesetzgebers künftiger Legislaturperioden. Wegen dieser präjudiziellen Wirkung ist zur Wahrung des parlamentarisch- demokratischen Prinzips eine gewisse Bindung bei der Kreditermächtigung erforderlich. Hier ist eine Orientierung an dem Vorbild des in seiner Reichweite allerdings außerordentlich umstrittenen (vgl. etwa **Fischer-Menshausen**, in: von Münch, GG Band 3, 2. Aufl., Art. 115 Rdn. 13 ff.; **Vogel/Wiebel**, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 115 Rdn. 110 ff.) Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG angezeigt. Unterverfassungsrechtlich gilt dies in Schleswig-Holstein zwar auch schon jetzt (§ 18 Abs. 1 LHO). Indessen erscheint eine verfassungsrechtliche Begrenzung angemessener, weil auf diese Weise die Grundfrage einer Begrenzung des Parlaments bei in die Zukunft gerichteten Finanzentscheidungen deutlicher wird. Wegen der Bindung auch des Landes Schleswig-Holstein an die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 109 Abs. 2 GG) ist es im Interesse notwendiger Klarstellung geboten, dann jedoch auch die in Art. 115 Abs. 1 GG geregelte **Ausnahmen** zu übernehmen. Wenn diese nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zugelassen werden sollen, dann bedeutet dieses, daß Ausnahmen aus anderen Gründen, insbesondere einer langfristigen nichtkonjunkturbedingten Gleichgewichtsstörung, nicht in Betracht kommen.

Im Anschluß an eine derartige Novellierung dieser Verfassungsbestimmung müßte dann allerdings auch **§ 18 LHO entsprechend geändert** werden.

3 Frühzeitige Information einzelner Mitglieder des Landtages über gegen sie gerichtete Aktivitäten Dritter, die der Regierung oder ihr nachgeordneten oberen Landesbehörden bekanntgeworden sind

III. 1. Buchst. c, 7. Spiegelstrich des Auftrags der Enquete-Kommission)

3.1 Vorbemerkung

Die Enquete-Kommission hat die im Bericht des Untersuchungsausschusses (11. Wahlperiode, Drucksache 11/66) dargelegten „Aktivitäten" (anonyme Anzeige, Observation des Oppositionsführers, Angaben des Verfassungsschutzes über politische Funktionsträger und versuchte Beschaffung von „Wanzen") geprüft. Sie ist übereinstimmend der Auffassung: Die Komplexe „anonyme Anzeigen" und „Wanzenbeschaffung" berühren Fragen der politischen Moral und sind (über die bestehenden Bestimmungen des Strafgesetzbuches hin-

aus) rechtlich nicht regelbar. Das Problem der Weitergabe personenbezogener Daten über Kandidaten und politische Funktionsträger einer politischen Partei durch die Verfassungsschutzbehörde sollte nach den Prinzipien erfolgen, die das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung über die Volkszählung vom 15.12.1983 (BVerf.GE 61, 1 ff) aufgestellt hat. Die Kommission hält eine Einzelfallregelung nicht für angemessen.

Eine Empfehlung legt die Kommission zum Problem „Observation von Abgeordneten" vor.

3.2 Empfehlung

Die Enquete-Kommission empfiehlt, durch eine gesetzliche Regelung eine Unterrichtungspflicht der Landesregierung gegenüber dem betroffenen Abgeordneten festzulegen. Dabei sollten folgende Fälle erfaßt werden:

a) Direkte Observation eines Mitgliedes des Landtages durch Polizei oder Verfassungsschutz im Rahmen der gesetzlichen Aufgaben;
b) „indirekte Observation" eines Landtagsmitgliedes im Rahmen der gegen einen Dritten durchgeführten Überwachungsmaßnahmen und
c) Kenntnisnahme von Landesbehörden von Überwachungsmaßnahmen Dritter gegenüber Abgeordneten.

Verpflichtet werden sollen die Landesregierung und die ihr nachgeordneten Behörden, insbesondere Verfassungsschutz und Polizei.

Die Kommission geht davon aus, daß aufgrund der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung des Abgeordneten und der dem Abgeordneten gewährten Immunität eine gezielte direkte Observation nicht ohne vorherige Genehmigung des Landtagspräsidenten erfolgen darf. Der betroffene Abgeordnete ist von allen Überwachungsmaßnahmen – wer auch immer diese durchführt – zu unterrichten; Ausnahmen von dieser Mitteilungspflicht darf es nur geben aus Gründen des Staatsschutzes oder im Interesse des Quellenschutzes.

Wenn eine Unterrichtung des Betroffenen aus einem der beiden Gründe nicht erfolgen kann, sollen in jedem Fall sowohl der Präsident des Landtages als auch der Vertreter derjenigen Fraktion in der Parlamentarischen Kontrollkommission unterrichtet werden, der der oder die Abgeordnete angehört. Diese stellvertretend vorgenommene Unterrichtung soll zum einen die Tatsache der Observation und die Form umfassen, zum anderen begründen, warum die Unterrichtung des Betroffenen nicht erfolgen kann. Jeweils nach vier Monaten soll dargelegt werden, ob und gegebenenfalls warum eine Unterrichtung des betroffenen Mitgliedes des Landtages unterblieben ist.

Die Kommission empfiehlt folgende Regelungen im Gesetz über den Verfassungsschutz:

1. **„Eine Observation, die sich gezielt gegen einen Abgeordneten richtet, darf nur durchgeführt werden, wenn sie zuvor vom Präsidenten des Landtages genehmigt worden ist."**

2. **„(1) Der Präsident des Landtags, der betroffene Abgeordnete sowie der Vertreter seiner Partei in der Parlamentarischen Kontrollkommission sind zu unterrichten, wenn**
   a) Behörden des Verfassungsschutzes oder der Polizei die Observation eines Abgeordneten beabsichtigen;
   b) ein Abgeordneter im Rahmen der gegen einen Dritten laufenden Observation von Überwachungsmaßnahmen betroffen ist;
   c) die Landesregierung oder nachgeordnete Landesbehörden Kenntnis von Überwachungsmaßnahmen Dritter gegen einen Abgeordneten erhalten.

   Zur Unterrichtung sind diejenigen Behörden verpflichtet, die die Observation überwachen, beabsichtigen oder durchführen. Die Verpflichtung trifft auch die Landesregierung und die Träger öffentlicher Verwaltungen im Lande, sowie sie Kenntnis von Überwachungsmaßnahmen erhalten.

   (2) Kann aus Gründen des Staatsschutzes oder des Quellenschutzes die Unterrichtung des Abgeordneten vorerst nicht erfolgen, so ist dies dem Präsidenten des Landtags und dem Vertreter seiner Fraktion in der Parlamentarischen Kontrollkommission unter Angabe der Gründe mitzuteilen. Hält die Nichtunterrichtung nach jeweils vier Monaten noch an, so ist diese erneut zu begründen."

3.3 Begründung

3.3.1 Die Enquete-Kommission ist der Auffassung, daß der verfassungsrechtlichen Stellung des Abgeordneten und seiner Immunität ein besonderer Schutz abzuleiten ist und daß diese Sonderstellung für den Fall geheimer Ermittlungen durch eine gesetzliche Regelung auch deutlich gemacht werden muß.

Die Kommission unterscheidet zwischen der **direkten Observation**, der **indirekten Observation** und der **Kenntnisnahme von Überwachungsmaßnahmen** Dritter. Observation ist dabei jede Überwachungsmaßnahme, jede Ausspähung durch Personen (verdeckte Ermittler, V-Leute etc.) oder durch technische Hilfsmittel (einschließlich der Überwachung des Fernmeldeverkehrs).

Die Vorgänge, die durch den Ersten Untersuchungsausschuß der 11. Wahlperiode aufgeklärt worden sind, zeigen deutlich, wie wichtig es ist, ausdrücklich festzulegen, daß die gezielte Observation eines Abgeordneten nicht ohne vorherige Genehmigung durch den Präsidenten des Landtages erfolgen darf und daß ein Abgeordneter, der von Überwachungsmaßnahmen betroffen ist, unterrichtet werden muß, unabhängig davon, ob Landesbehörden oder Dritte tätig werden.

Auch die indirekte Erfassung eines Mitgliedes des Landtages tastet seine besondere Stellung an. So können beispielsweise Dritte die Überwachungsmaßnahmen gegenüber einer Anwaltskanzlei, in der der Abgeordnete tätig ist, beobachten und

daraus Rückschlüsse ziehen. Aufzeichnungen über Gespräche eines Mitglieds des Landtages mit einem Dritten können in Akten aufgenommen und intern bekannt werden, ohne daß der oder die Abgeordnete davon erfährt. Das berührt nicht nur den Datenschutz, sondern die Organstellung des Landtagsmitglieds.

Daraus folgt der Grundsatz, daß dann – wenn es zur Observation eines Abgeordneten kommt – dies dem Betroffenen unverzüglich mitgeteilt werden muß. Von diesem Grundsatz kann es nur dann Ausnahmen geben, wenn die unverzügliche Unterrichtung des Betroffenen aus **Gründen des Staatsschutzes** (z.B. beim Spionageverdacht gegenüber einem Abgeordneten) oder aus **Gründen des Quellenschutzes** (z.B. um eine ordnungsgemäß angeordnete Telefonüberwachung oder sonstige Observation gegenüber einem Dritten geheimzuhalten) vorübergehend ausgeschlossen ist. Um Mißbrauch zu verhindern und um zugleich die besondere Stellung des Abgeordneten zu betonen, muß in solchen Fällen der Vertreter der Fraktion, der der betroffene Abgeordnete angeführt, in der Parlamentarischen Kontrollkommission unterrichtet werden.

3.3.2 Die Enquete-Kommission hat geprüft, in welcher Form diese Unterrichtungspflicht festgelegt werden sollte. Die Aufnahme einer solchen Verpflichtung in die Landesverfassung wurde übereinstimmend als nicht angemessen bezeichnet; eine Regelung in der Geschäftsordnung des Landtages wurde als nicht ausreichend angesehen, da durch die Geschäftsordnung Landesbehörden nicht zur Unterrichtung verpflichtet werden können.

Deshalb empfiehlt die Enquete-Kommission, die erforderliche gesetzliche Regelung im Rahmen des Gesetzes über den Verfassungsschutz vorzunehmen, das in § 6 ff die Aufgaben und Rechte der **Parlamentarischen Kontrollkommission** festlegt.

Die vorgesehenen Verpflichtungen auch für Behörden der Polizei würden zwar die Kompetenz der Parlamentarischen Kontrollkommission verändern und auf mögliche Observationen durch die Polizei ausweiten. Dieses wäre im Hinblick auf die Kompetenzen der Parlamentarischen Kontrollkommission auf Bundesebene auch deshalb konsequent, weil diese Kommission für Unterrichtungen (vgl. „Vorentwurf für die Änderung des Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder") über Observationen der Polizei zuständig werden soll, die diese mit technischen Mitteln, durch „verdeckte Ermittler" und V-Leute durchführt.

Da Observationen gegen Abgeordnete besonders brisant sind und nicht auszuschließen ist, daß bereits die Unterrichtung zu politischen Auseinandersetzungen unter den Parteien führt, soll nicht die Parlamentarische Kontrollkommission in ihrer Gesamtheit von der Observierung in Kenntnis gesetzt werden. Wie bei Erkenntnissen des Verfassungsschutzes, die eine im Landtag vertretene Partei betreffen, soll „nur das dieser Partei angehörende Mitglied der Parlamentarischen Kontrollkom-

mission unterrichtet" werden (vgl. Landtagsdrucksache 9/395, § 3 Abs. 3).

Zugleich soll, weil jede Observation die verfassungsrechtliche Stellung des Abgeordneten berührt, der Präsident des Landtages in Kenntnis gesetzt werden. Dies ist schon deshalb geboten, weil solche Aktivitäten gegen Abgeordnete den Landtag insgesamt betreffen und weil dem Präsidenten die Aufgabe zukommt, die Abgeordneten zu schützen. Dies gilt insbesondere für solche Abgeordneten, die keiner Fraktion oder Partei angehören und deshalb nicht durch einen Vertreter in der Parlamentarischen Kontrollkommission repräsentiert sind.

Der außerordentliche Charakter jeder gegen Abgeordnete gerichteten Observation wird dadurch besonders unterstrichen, daß eine unterbliebene Unterrichtung begründet werden und diese Begründung nach Ablauf von vier Monaten jeweils erneuert werden muß.

Abschnitt 4

Parlamentarische Einbindung und Kontrolle der Regierung unter dem Aspekt einer wirksameren gerichtlichen Kontrolle und der Verdeutlichung der Eigenständigkeit der Landessatzung für Parlament, Regierung und Verwaltung im Interesse der Bürger und Kommunen.

- **Einführung einer Landesverfassungsgerichtsbarkeit u.a. mit folgenden Kompetenzen:**
- **Organstreitverfahren (Auslegung der Landessatzung aus Anlaß von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten des Landtages oder der Landesregierung oder anderer Beteiligter, die durch die Landessatzung oder die Geschäftsordnung des Landtages oder der Landesregierung mit eigenen Rechten ausgestattet sind)**
- **Normenkontrollverfahren (Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel über die förmliche oder sachliche Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Landessatzung auf Antrag der Landesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Landtages)**
- **Verfahren der kommunalen Verfassungsbeschwerde (Beschwerden von Gemeinden und Kreisen wegen Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung gem. Art. 39 ff der Landessatzung durch Landesgesetz sowie durch sonstiges im Range unter dem Landesgesetz stehendes Landesrecht)**

(III. 1. Buchst. d) des Auftrags der Enquete-Kommission)

1. Empfehlung der Enquete-Kommission

Die Kommission empfiehlt, für bestimmte verfassungsrechtliche Streitigkeiten in Schleswig-Holstein eine **eigene Verfassungsgerichtsbarkeit zu konstituieren** und dementsprechend ein entsprechendes Landesverfassungsgericht zu errichten. Dieses Gericht sollte enumerativ zuständig sein in Organstreitverfahren (Auslegung der Landessatzung aus Anlaß von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten des Landtages oder der Landesregierung oder anderer Beteiligter, die durch die Landessatzung oder die Geschäftsordnung des Landtages mit eigenen Rechten ausgestattet

sind), in Normenkontrollverfahren (Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel über die förmliche oder sachliche Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Landessatzung auf Antrag der Landesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Landtages), in Verfahren der kommunalen Verfassungsbeschwerde (Beschwerden von Gemeinden und Kreisen wegen Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung gem. Art. 39 ff Landessatzung durch Landesgesetz sowie durch sonstiges im Range unter dem Landesgesetz stehendes Landesrecht) und in sonstigen in der Landesverfassung zu regelnden Fällen. Die Enquete-Kommission schlägt vor, daß die auf die Dauer von 6 Jahren mit Zweidrittelmehrheit vom Landtag zu wählenden Mitglieder des Verfassungsgerichts ihre Tätigkeit ehrenamtlich ausüben. Näheres sollte in einem Gesetz über das Landesverfassungsgericht geregelt werden.

Als Folge einer derartigen Einführung der Landesverfassungsgerichtsbarkeit in Schleswig-Holstein empfiehlt die Enquete-Kommission ferner, die Entscheidung über Beschwerden gegen Wahlprüfungsentscheidungen der Volksvertretungen dem Landesverfassungsgericht zuzuweisen. Eine Änderung des Art. 36 Abs. 2 Landessatzung (Richteranklage) wird indessen nicht vorgeschlagen.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, folgenden Art. 43 in die Landesverfassung aufzunehmen:

Artikel 43 (Landesverfassungsgericht)

(1) Es wird ein Landesverfassungsgericht mit Sitz in ... errichtet

(2) Das Landesverfassungsgericht entscheidet

a) über die Auslegung der Landesverfassung aus Anlaß von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten des Landtages oder der Landesregierung oder anderer Beteiligter, die durch die Landesverfassung oder die Geschäftsordnung des Landtages mit eigenen Rechten ausgestattet sind;

b) bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche oder sachliche Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Landesverfassung auf Antrag der Landesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Landtages;

c) über Verfassungsbeschwerden von Gemeinden und Kreisen wegen Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung nach Art. 45 ff der Landesverfassung durch Landesgesetz sowie durch sonstiges im Range unter dem Landesgesetz stehendes Landesrecht;

d) in den übrigen in der Landesverfassung vorgesehenen Fällen.

(3) Das Landesverfassungsgericht besteht aus sieben Mitgliedern, von denen mindestens vier die Befähigung zum Richteramt bzw. zum höheren Verwaltungsdienst haben müssen. Sie werden vom Landtag mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder auf die Dauer von sechs

Jahren gewählt; einmalige Wiederwahl ist zulässig. Zum Vorsitzenden oder zum stellvertretenden Vorsitzenden kann nur gewählt werden, wer die Befähigung zum Richteramt bzw. zum höheren Verwaltungsdienst besitzt. Die Mitglieder des Landesverfassungsgerichts dürfen weder dem Bundestag, dem Bundesrat, der Bundesregierung noch entsprechenden Organen eines Landes angehören; sie üben ihre verfassungsrichterliche Tätigkeit ehrenamtlich aus. Die Wahrnehmung dieser Tätigkeit geht allen anderen Aufgaben vor.

(4) Das Nähere, insbesondere zu Organisation und Verfahren, regelt ein Gesetz.

Außerdem empfiehlt die Enquete-Kommission, Art. 3 Abs. 3 und 4 Landesverfassung wie folgt zu fassen:

(3) Die Wahlprüfung steht den Volksvertretungen jeweils für ihr Wahlgebiet zu. Gegen ihre Entscheidungen ist die Beschwerde an das Landesverfassungsgericht zulässig.

(4) Das Nähere regelt ein Gesetz.

2. Begründung

2.1 Abgesehen von der Sonderregelung in Berlin verfügt Schleswig-Holstein als einziges Bundesland nicht über ein eigenes Landesverfassungsgericht. Vielmehr hat Art. 37 Landessatzung in der bisherigen Fassung von der Ermächtigung des Art. 99 Grundgesetz Gebrauch gemacht, Landesverfassungsstreitigkeiten im Wege der Organleihe dem Bundesverfassungsgericht zu übertragen (dazu **Friesenhahn**, in: Festschrift für das Bundesverfassungsgericht Band I, 1976, S. 748/792 ff; **Meyer**, in: von Münch, GG, Band 3, 2. Aufl. 1983, Art. 99 Rdn. 1). In den Materialien zur Landessatzung wird diese Entscheidung nur außerordentlich knapp begründet. Die Protokolle über die Ausschußberatungen weisen lediglich eine Bemerkung des Landesministers Dr. Katz auf: „Wir wollen nicht ein eigenes Landesverfassungsgericht schaffen" (Protokolle über die gemeinsamen Sitzungen der Ausschüsse Verfassung und Geschäftsordnung und Innere Verwaltung vom 8.11. bis 6.12.1949 zur Beratung des Entwurfs einer Landessatzung für Schleswig-Holstein, S. 113). Es spricht vieles für die Annahme, daß diese Entscheidung ähnlich wie die Wortwahl „Landessatzung" die Vorläufigkeit der Verfassung selbst und der Staatsorganisation in Norddeutschland zusätzlich betonen sollte (vgl. mit weit. Nachw. S. **Waller**, Die Entstehung der Landessatzung von Schleswig-Holstein vom 13.12.1949, Frankfurt u.a. 1988, S. 174 ff). Ob darüber hinaus justizpolitische Gründe oder Kostenerwägungen eine Rolle gespielt haben könnten, ist nicht ersichtlich.

Nach Auffassung der Enquete-Kommission hat sich diese **Ausgangslage** in den letzten Jahren grundlegend **verändert**: Die Landessatzung als im wesentlichen staatsorganisationsrechtliche Verfassung hat sich in mehr als 40 Jahren bewährt, die Eigenstaatlichkeit des Landes ist auch im Bewußtsein der Öffentlichkeit gestärkt und unbestritten, und die besondere

Bedeutung des Landesverfassungsrechts wurde nicht zuletzt in der Regierungskrise während der 11. Legislaturperiode des Landtages deutlich. Insoweit sprechen die Motive, welche die Verfassunggeber in den anderen Bundesländern zur Einführung einer eigenen Verfassungsgerichtbarkeit bewogen haben, unterdessen auch in Schleswig-Holstein eindeutig für die Schaffung einer derartigen Kontrollinstanz: Zwar kann das Land nicht auf eine entsprechende Tradition zurückgreifen, aber ebenso wie in den anderen Bundesländern wird auch in Schleswig-Holstein ein eigenes Landesverfassungsgericht dazu beitragen, den rechtlichen Gehalt der Landesverfassung vor Verletzungen zu bewahren, das Verständnis für parlamentarische Demokratie, Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit zu mehren und die grundlegenden Verfahren der politischen Willensbildung im Lande als einen Prozeß des fairen Miteinander zur kontrollierten Machtausübung zu sichern (zu entsprechenden Motiven der Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit in den anderen Bundesländern vgl. **Fiedler**, in: Landesverfassungsgerichtsbarkeit Band I: Geschichte, Organisation, Rechtsvergleichung, S. 103/114 ff m.w. Nachw.).

Hinzu treten **praktische Gründe**, die **für** die **Einrichtung eines Landesverfassungsgerichts** sprechen: Im Rahmen des Art. 37 Landessatzung bisheriger Fassung hat das Bundesverfassungsgericht erst in weniger als 20 Fällen über Landesverfassungsstreitigkeiten zu entscheiden gehabt (vgl. dazu **Heyde**, in: Landesverfassungsgerichtsbarkeit Band II: Zuständigkeiten und Verfahren der Landesverfassungsgerichte, S. 1/8 ff). Es kann angenommen werden, daß aufgrund der langen Verfahrensdauer vor dem Bundesverfassungsgericht sowie der großen räumlichen und personellen Distanz in der Vergangenheit bei der Anrufung dieses Gerichts übermäßige Zurückhaltung geübt worden ist. Von daher kann nicht ausgeschlossen werden, daß das Bundesverfassungsgericht mangels häufigerer Befassung seine Funktion als Kontrollinstanz im Lande nicht hinreichend hat wahrnehmen können. Demgegenüber kann von einem eigenen Landesverfassungsgericht erwartet werden, daß die Entscheidungen in wenigen Monaten sowie in großer Kenntnis der spezifischen Situation im Lande getroffen werden können. Die Kostenfrage kann vernachlässigt werden, da die zu wählenden Mitglieder des Landesverfassungsgerichts ihre Funktion ehrenamtlich ausüben sollen (Dies ist in allen Bundesländern der Fall, vgl. **Bettermann**, in: Festschrift für Zweigert, 1981, S. 723/729 f.).

Eine überzeugende **Alternative** besteht nach Auffassung der Enquete-Kommission **nicht**. Die theoretisch eröffnete Möglichkeit, das Oberverwaltungsgericht mit den Aufgaben eines Landesverfassungsgerichts zu betrauen, scheidet aus zwei Erwägungen aus: Zum einen orientieren sich die Kompetenzen der Verwaltungsgerichtsbarkeit an dem typischen Staat-Bürger-Streit, während es in der Verfassungsgerichtsbarkeit sehr häufig um Organstreitigkeiten mit auch parlamentsrechtlichem Hintergrund geht. Insoweit verfügen die Verwaltungsrichter nur zum Teil über eine aus der Haupttätigkeit resultierende besondere Sachkompetenz. Infolgedessen ist auch die Zusammensetzung der Senate des Oberverwaltungsgerichts

nicht an den Bedürfnissen einer Verfassungsgerichtsbarkeit orientiert. Zum anderen verfügt Schleswig-Holstein derzeit noch nicht über ein eigenes Oberverwaltungsgericht, sondern ist mitbeteiligt am Oberverwaltungsgericht für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg. Die Frage der Einrichtung eines eigenen Oberverwaltungsgerichts wird politisch kontrovers diskutiert, u.a. unter Kostengesichtspunkten. Ein Landesverfassungsgericht wird aber seiner Funktion um so eher gerecht, als seine Einrichtung auf einem breiten Konsens aller politischen und gesellschaftlichen Kräfte beruht. Von daher gesehen empfiehlt es sich nicht, diese Frage mit der nach der Einrichtung eines eigenen Oberverwaltungsgerichts zu verknüpfen. Auch die übrigen Bundesländer sind, abgesehen von der Sonderregelung in Berlin, nicht den Weg einer Kompetenzerweiterung des Oberverwaltungsgerichts bzw. Verwaltungsgerichtshofs gegangen (dazu F. **Knöpfle**, in: Landesverfassungsgerichtsbarkeit Band I: Geschichte, Organisation, Rechtsvergleichung, S. 267, 273; **Bettermann**, in: Festschrift für Zweigert, S. 723/73 ff). Auch aus Gründen anzustrebender Homogenität sollte Schleswig-Holstein nicht in dieser Frage der Gerichtsorganisation ausscheren. Schließlich wollte die Enquete-Kommission mit ihrem einstimmigen Votum für die Einführung einer Landesverfassungsgerichtsbarkeit auf keinen Fall die Entscheidung über ein eigenes Oberverwaltungsgericht präjudizieren.

2.2 Die empfohlene Regelung über die **Zuständigkeiten des Landesverfassungsgerichts** folgt dem Enumerationsprinzip, wie es auch in den übrigen Landesverfassungen verwirklicht wird. Danach kann das Landesverfassungsgericht nur in den ausdrücklich erwähnten Fällen angerufen werden; eine Generalklausel ähnlich wie der in der Verwaltungsgerichtsbarkeit würde zu einer Überforderung dieses Gerichts führen können.

Im Kompetenzkatalog stehen die sog. **Organstreitigkeiten** bewußt an erster Stelle. Antragsberechtigt sind hier nicht nur die obersten Staatsorgane, sondern auch rechtlich verselbständigte Teile von ihnen, z.B. Parlamentsfraktionen, bestimmte Minderheiten im Parlament, einzelne Abgeordnete, aber auch politische Parteien, soweit es um ihre Funktion im Verfassungsleben geht. Diese Verfahren sind also in besonderer Weise geeignet, die staatsorganisatorischen Regeln der Landesverfassung zu sichern und fortzuentwickeln. Gerade unter dem Aspekt einer stärkeren Kontrolle der Regierung sowie der Hervorhebung der Parlamentsfunktionen kann die Anrufung des Landesverfassungsgerichts in Organstreitigkeiten zu einem wichtigen Instrument des Ausgleichs und der Kontrolle werden.

An zweiter Stelle stehen die sog. **Normenkontrollen**, also Verfahren zur Überprüfung einer Rechtsnorm auf ihre Verfassungsmäßigkeit. Auch diese Verfahren finden sich außer im Grundgesetz in allen Landesverfassungen. Entsprechend diesem Vorbild sollen antragsberechtigt nur sein bestimmte oberste Staatsorgane sowie ein Drittel der Mitglieder des Landtages. Im Hinblick auf diese Antragsberechtigung kann auch die Normenkontrolle dem Minderheitsschutz dienen. Insge-

samt wird sie dazu beitragen, die Bindung des Landesrechts an die Landesverfassung deutlicher sichtbar werden zu lassen.

Dem Vorbild anderer Landesverfassungen folgend wird schließlich vorgeschlagen, ausdrücklich eine **kommunale Verfassungsbeschwerde** einzuführen. Auf diese Weise kann landesverfassungsgerichtlich die besondere Bedeutung, die die kommunale Selbstverwaltung für den Aufbau der Demokratie von unten nach oben sowie die dezentrale Verwaltung in bürger-, objekt- und ortsnahen Formen in der Verfassungsordnung spielt, gesichert und fortentwickelt werden. Gerade insoweit hat sich, vergleicht man etwa die Situation mit Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz, der Verzicht des Landes auf ein eigenes Landesverfassungsgericht in der Vergangenheit als besonders bedauerlich erwiesen. Denn die Verfassungsgerichte in jenen Bundesländern haben in der verfassungsrechtlichen Konkretisierung der Bestimmungen über das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Kreise nicht die gleiche Zurückhaltung geübt wie das Bundesverfassungsgericht, sondern im Zusammenhang mit Gebiets- und Funktionalreformmaßnahmen sowie einschneidenden Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs eine höchst differenzierte und ausgefeilte Dogmatik des Selbstverwaltungsrechts entwickelt (Eindrucksvoll nachgewiesen von **Hoppe**, in: Landesverfassungsgerichtsbarkeit Band II: Zuständigkeiten und Verfahren der Landesverfassungsgerichte, S. 260/268 ff mit umfangr. Nachw. aus der Rechtsprechung; vgl. auch **Litzenburger**, Die kommunale Verfassungsbeschwerde in Bund und Ländern, Diss. Kiel 1985, insbesondere S. 330 ff.). Dies hat gewiß das rechtlich geordnete Neben- und Miteinander von Staat und Kommunen gefördert. Die Kommission verspricht sich von der Einrichtung eines kommunalen Verfassungsbeschwerdeverfahrens ähnliche positive Wirkungen.

Da davon ausgegangen werden kann, daß im Zusammenhang mit anderen Änderungen in der Landesverfassung spezielle Kompetenzen des Landesverfassungsgerichts begründet werden könnten, ist in Abs. 2 Buchst. d eine entsprechende Klausel vorzusehen. So muß etwa darauf hingewiesen werden, daß in Schleswig-Holstein aufgrund des § 36 Abs. 2 Landeswahlgesetz **Wahlprüfungsverfahren** dem OVG Lüneburg angewiesen worden sind, obwohl es sich bei diesen Verfahren nach Meinung des Bundesverfassungsgerichts (E 34, 96) eigentlich um verfassungsrechtliche Streitigkeiten handelt, für die in den anderen Bundesländern und im Bund selbst konsequenterweise auch die Verfassungsgerichte für zuständig erklärt worden sind. Falls also eine entsprechende Novellierung des Art. 3 Abs. 3 und 4 Landessatzung in Betracht gezogen werden sollte – wofür sich die Enquete-Kommission ausspricht –, wäre dem durch die vorgeschlagene Regelung in Art. 43 Abs. 2 Buchstabe d Rechnung getragen.

Weitere Zuständigkeiten bzw. Verfahren sollten in der Regelung des Art. 47 Landesverfassung **nicht** vorgesehen werden. Sie ergeben sich, folgt man den Empfehlungen der Enquete-

Kommission, etwa aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 (Beschwerde gegen Entscheidungen im Wahlprüfungsverfahren), Art. 18 Abs. 5 Satz 3 (Verfahren zur Feststellung der behaupteten Verfassungswidrigkeit eines Untersuchungsauftrages des Untersuchungsausschusses), Art. 24 Abs. 3 Satz 3 (einstweilige Anordnung gegen die Vorlage von Akten). Darüber hinausgehende Zuständigkeiten in einer ausdrücklichen Kompetenznorm zusammenzufassen, ist nicht erforderlich. Verfassungsbeschwerde- und Popularklagen erübrigen sich, weil die Landesverfassung als nahezu ausschließliches Organisationsstatut auf die Normierung von Freiheits- und Gleichheitsrechten, sozialen Grundrechten und sonstigen inhaltlichen Wertentscheidungen oder Zielbestimmungen weitgehend verzichtet, Anklageverfahren von der Kommission nicht befürwortet worden sind (siehe oben) und Streitigkeiten im Zusammenhang mit Gesetzesinitiativen aus dem Volk, Volksbegehren oder Volksentscheiden, sollten diese in die Verfassung eingeführt werden, im Rahmen von Organstreitigkeiten oder Normenkontrollverfahren behandelt werden können. Denn in diesem Falle handelt es sich um Möglichkeiten zur Gesetzgebungsinitiative, mithin entweder um Teile von Gesetzgebungsverfahren oder um Personenmehrheiten, die durch das Verfahren von Volksbegehren und Volksentscheiden die Stellung eines Quasi- Verfassungsorgans erlangen.

2.3 **Größe und Zusammensetzung** der Landesverfassungsgerichte sind in den einzelnen Bundesländern höchst unterschiedlich (Überblick bei **Stern**, Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes und der Länder, Loseblattausgabe, S. XXIX ff). Die Zahl der Mitglieder der Gerichtshöfe schwankt zwischen 7 und 19 Richtern. In der Regel sind die Gerichtshöfe mit 9 Mitgliedern besetzt; lediglich der Bremische Staatsgerichtshof verfügt über 7 Mitglieder. Aus Kostengründen sowie im Hinblick auf den erwarteten nicht allzu großen Geschäftsanfall wird ebenfalls eine Besetzung mit 7 Richtern für ausreichend gehalten. Dabei geht die Enquete-Kommission davon aus, daß eine derartige Zahl von Mitgliedern des Landesverfassungsgerichts genügend Spielraum läßt für die Berücksichtigung fachlicher, berufsspezifischer, sozialer, regionaler oder anderer sachlicher Kriterien.

Auch bei der Verfassungsgerichtsbarkeit hat sich die Mischung von Berufsrichtern und Laienrichtern bewährt (Zum Laienelement in der Verfassungsgerichtsbarkeit: **Fiedler**, aaO, S. 103/129 ff; vgl. auch **Bettermann**, aaO, S. 732 ff m. Nachw.). Der Einsatz von Laienrichtern erhöht die Akzeptanz des Gerichts, verstärkt den Begründungszwang auch innerhalb des Kollegiums und erhöht die Notwendigkeit, die Entscheidungen sprachlich so umzusetzen, daß sie auch für Nichtjuristen verständlich werden. Im übrigen besteht beim Einsatz von Laienrichtern die Möglichkeit, stärker der sozialen und politischen Vielfalt im Lande Rechnung zu tragen. Das Schwergewicht sollte jedoch bei Mitgliedern liegen, die die Befähigung zum Richteramt bzw. zum höheren Verwaltungsdienst besitzen. Dies gilt insbesondere für den Vorsitzenden und seinen Stellvertreter, die über die nötigen Kenntnisse

nicht nur des allgemeinen Rechts, des Verfassungsrechts, seiner Anwendung und Durchsetzung verfügen müssen, sondern auch praktische Erfahrungen auf dem Gebiet richterlicher Tätigkeit und somit Kenntnisse des Verfahrensrecht besitzen sollten.

Die Kommission schlägt vor, zur Vereinfachung und Transparenz des Berufungsverfahrens die Mitglieder des Gerichts durch den Landtag und nicht durch einen Wahlausschuß wählen zu lassen. Die Notwendigkeit einer Zweidrittelmehrheit wird die allseitige Akzeptanz der Personalentscheidungen erhöhen, da sie die verschiedenen Fraktionen im Landtag zu einer gewissen Einigung über ein Personalkonzept zwingt. Auf diese Weise kann eine einseitige Besetzung des Gerichts vermieden und Minderheitsschutz erreicht werden. Die Amtszeit der Verfassungsrichter sollte länger sein als eine Legislaturperiode des Landtages; im Interesse einer Kontinuität sollte eine einmalige Wiederwahl ermöglicht werden. Zweckmäßig erscheint, die Mitglieder des Gerichts zu unterschiedlichen Zeiten wählen zu lassen, um auf diese Weise eine Überlappung der Amtszeiten zu erreichen. Eine verfassungsrechtliche Festlegung dieses Wahlmodus ist nicht erforderlich.

2.4 In Art. 43 Abs. 4 Landesverfassung sollte ausdrücklich eine **Ermächtigung** vorgesehen werden, Näheres über **Organisation und Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht** durch Gesetz zu regeln. Vergleichbares ist in allen übrigen Bundesländern geschehen. In dem in Betracht kommenden Verfahrensgesetz müßten auch Regelungen getroffen werden über die Bindungswirkung und die Vollstreckung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen. Hier bietet sich eine Orientierung an dem Bundesverfassungsgerichtsgesetz an. Es empfiehlt sich jedoch nicht, die Regelungen zu dezidiert zu treffen; das Bundesverfassungsgericht hat die Grundzüge seines Prozeßrechts weitgehend autonom entwickelt.

2.5 Die vorgeschlagene **Änderung des Art. 3 Abs. 3 und 4 Landessatzung** folgt bereits aus der zu Art. 43 Abs. 2 Buchstabe d gegebenen Begründung: Verfahren über Beschwerden gegen Wahlprüfungsentscheidungen der Volksvertretungen, und zwar sowohl auf Landes- wie auf kommunaler Ebene, sind ihrer rechtlichen Qalifikation nach nicht verwaltungsrechtliche Streitigkeiten gem. § 40 Abs. 1 VwGO, sondern verfassungsrechtliche Streitigkeiten (BVerfGE 34, 96). Deshalb ist es nur konsequent, diese Streitigkeiten – wie auch in anderen Bundesländern und im Bund selbst geschehen – dem neu zu errichtenden Landesverfassungsgericht zuzuweisen. Dem trägt die vorgeschlagene Novellierung des Art. 3 Abs. 3 und 4 Landessatzung Rechnung.

2.6 Was schließlich die Empfehlung anbelangt, **Art. 36 Abs. 2 Landessatzung (Richteranklage) unverändert** zu lassen, so hat sich die Enquete-Kommission von folgenden Erwägungen leiten lassen:

Art. 36 Abs. 2 Landessatzung sieht auf der Grundlage der bundesverfassungsrechtlichen Ermächtigung in Art. 98 Abs.

5 S. 1 i.V.m. Abs. 2 GG die Möglichkeit einer Richteranklage vor dem Bundesverfassungsgericht vor. In den übrigen Landesverfassungen ist diese Frage nicht einheitlich geregelt. Ähnlich wie die schleswig- holsteinische Landessatzung erlauben die Verfassungen von Baden-Württemberg (Art. 66 Abs. 2), von Hamburg (Art. 63 Abs. 3), von Niedersachsen (Art. 40) und von Nordrhein- Westfalen (Art. 73) eine Anklage von Landesrichtern wegen Verstoßes gegen die Grundsätze des Grundgesetzes oder gegen die verfassungsmäßige Ordnung eines Landes vor dem Bundesverfassungsgericht, während die Verfassungen Bremens (Art. 136 Abs. 3, 138), Hessens (Art. 127 Abs. 2 und 4) und des Landes Rheinland-Pfalz (Art. 132) in derartigen Fällen das Landesverfassungsgericht für zuständig erklären. Diese unterschiedliche Rechtslage zeigt, daß die Einrichtung einer eigenen Landesverfassungsgerichtsbarkeit keineswegs dazu zwingt, für die Anklage von Landesrichtern das Landesverfassungsgericht für zuständig zu erklären. Denn die Bundesländer, die von der Ermächtigung in Art. 98 Abs. 2 und 5 GG Gebrauch gemacht haben, verfügen sämtlichst über eine eigene Landesverfassungsgerichtsbarkeit. Infolgedessen stehen andere systematische Erwägungen letztlich im Vordergrund. Da die Enquete-Kommission generell nicht empfohlen hat, dem neu zu errichtenden Landesverfassungsgericht Anklageverfahren auch bezüglich anderer Verfassungsorgane oder Personen (z.B. Minister) zuzuordnen, sondern insoweit davon ausgeht, daß die sonstigen verfassungsrechtlichen wie verfassungspolitischen Kontrollen genügen, erscheint es der Enquete-Kommission unzweckmäßig, derartige Anklageverfahren beschränkt auf die Richterschaft landesverfassungsgerichtlich zu eröffnen. Deshalb wird vorgeschlagen, es bei der bisherigen Regelung in Art. 36 Abs. 2 Landessatzung zu belassen.

Kapitel 2

Stärkung der Funktionsfähigkeit des Landtages durch Belebung der Parlamentsarbeit

(III. 2. des Auftrags der Enquete-Kommission)

Abschnitt 1

Sollten Verhaltensregeln für Abgeordnete verschärft und Sanktionsmöglichkeiten bei Zuwiderhandlungen eingeführt werden?

(III. 2., 1. Spiegelstrich des Auftrags der Enquete-Kommission)

1.1 Empfehlung

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Verhaltensregeln für die Mitglieder des Schleswig-Holsteinischen Landtages in der geltenden Fassung beizubehalten.

1.2 Begründung

Für die Enquete-Kommission ergab sich aus der Erörterung der bisherigen Erfahrungen keine Notwendigkeit zur Reform der geltenden Verhaltensregeln. Ein Änderungsbedarf könnte sich später aus praktischen Erfahrungen mit

- einer Novelle zum Abgeordnetengesetz und
- einer Neugestaltung des Rechts der Untersuchungsausschüsse (z.B. in bezug auf den Status betroffener Ausschußmitglieder)
- und der Umsetzung anderer Vorschläge im Rahmen der Verfassungs- und Parlamentsreform

ergeben.

Eine sich hieraus entwickelnde Praxis sollte nach Auffassung der Enquete-Kommission indessen hinreichend verfestigt sein, bevor die Verhaltensregeln überprüft werden. Als Zeitraum für die Überprüfung bietet sich – je nach Zeitpunkt der Verabschiedung der Verfassungs- und Parlamentsreformen durch den Gesetzgeber – frühestens die 13. Wahlperiode an.

2.1 Weitere Empfehlung

Die Enquete-Kommission empfiehlt, **im Landtag mindestens einmal – und zwar zur Mitte jeder Wahlperiode – eine Debatte zur Situtation des parlamentarischen Regierungssystems im Lande zu führen.**

2.2 Begründung

Mit der Verwirklichung dieser Empfehlung würde der Landtag einem im Bundestag unter dem Stichwort „Selbstverständnisdebatte" sich einbürgerndem Beispiel zur Vermittlung und ständigen Überprüfung des parlamentarischen Regierungssystems folgen. In Schleswig-Holstein besteht für diese Praxis zusätzlicher Bedarf, weil auf diese Weise eine fortlaufende Erfolgskontrolle der vom Landtag zu beschließenden Verfassungs- und Parlamentsreform gewährleistet wäre. Diese Kontrolle ist um so notwendiger, als die Enquete-Kommission mit einigen ihrer Empfehlungen Neuland betritt.

Abschnitt 2

Wodurch könnten die Minderheitsrechte im Landtag gestärkt werden?
(III. 2., 2. Spiegelstrich des Auftrags der Enquete-Kommission)

1. Empfehlungen

Zu den flankierenden Maßnahmen im Bereich der Stärkung der Funktionsfähigkeit des Landtages gehört nach Auffassung der Kommission die Stärkung von Minderheitsrechten. Die im folgenden empfohlenen Minderheitsrechte sind hier nur deshalb separat genannt, weil sie nach Auffassung der Enquete-Kommission zugleich einen Beitrag zur Belebung der Parlamentsarbeit leisten können.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, **einer qualifizierten Minderheit insbesondere das Recht einzuräumen;**

- **die Durchführung von Anhörungen im Rahmen der Ausschußberatungen zu verlangen;**

- **im Anschluß an eine Fragestunde die Durchführung einer Aktuellen Stunde zu verlangen, wenn Fragen in der Fragestunde nicht hinreichend beantwortet werden;**
- **die Behandlung von nur unzureichend beantworteten Kleinen Anfragen im Plenum zu verlangen.**

2. Begründung

2.1 Zum Ausbau und zur Stärkung der Minderheitsrechte hat die Enquete-Kommission weit mehr als die hier genannten Regelungen empfohlen.

Eine wesentliche Voraussetzung zur Wahrnehmung aller Minderheitsrechte ist der **Zugang der Minderheiten zu Informationen** und ihr **Anspruch auf öffentliche Darstellung** ihrer Erkenntnisse und Argumentationen. Nur wo diese Voraussetzung erfüllt ist, kann die von der Enquete-Kommission im neugefaßten Art. 10 Landesverfassung für die Opposition normierte Chancengleichheit – als politische Alternative zur Regierungsmehrheit – auch verwirklicht werden. Der Schutz der parlamentarischen Minderheit geht zwar nicht dahin, die Minderheit grundsätzlich vor Sachentscheidungen der Mehrheit zu bewahren; sie muß vielmehr Mehrheitsentscheidungen im Ergebnis gegen sich gelten lassen. Diese Konsequenz des Demokratieprinzips bleibt für die Minderheit jedoch nur akzeptabel, wenn und solange sie ihren Standpunkt in den Willensbildungsprozeß des Parlaments einzubringen vermag (BVerfGE 70, 324).

2.2 Die Enquete-Kommission will die **Rechte der Minderheit** insbesondere in folgenden Bereichen stärken:

- Art. 10 Abs. 2 Satz 3 Landesverfassung: Chancengleichheit der Opposition;
- Art. 13 Abs. 1 Landesverfassung: Volksenquete;
- Art. 18 Abs. 2 bis 4 Landesverfassung: Untersuchungsausschußverfahren;
- Art. 22 Abs. 1 Landesverfassung: Zitierrecht;
- Art. 24 Abs. 2 Satz 2 Landesverfassung: Aktenvorlagepflicht.

In diesem Zusammenhang sind auch die eingangs gegebenen Empfehlungen zu sehen: Die Entscheidung darüber, ob Fragen in einer Fragestunde oder Kleine Anfrage hinreichend beantwortet worden sind, sollte nicht der Mehrheit (allein) überlassen bleiben. Des weiteren kann es nicht ausschließlich Sache der Mehrheit sein zu beurteilen, ob Anhörungen zur Vorbereitung von Ausschußempfehlungen erforderlich sind. Auf die Ausführungen in diesem Kapitel (vgl. Abschnitt 6 und 7) wird insoweit Bezug genommen.

2.3 Das von der Enquete-Kommission maßgeblich in Art. 8 Landesverfassung formulierte Parlamentsverständnis folgt einer Legitimationslogik, die sowohl die Mehrheit als auch und

besonders die Minderheit(en) deutlicher zur Geltung bringt. Die Enquete-Kommission hat an verschiedenen Stellen dieses Berichts Regelungen empfohlen, die als Rechte des Landtages insgesamt auch den Minderheiten zugute kommen. Hierzu zählt z.B. die von der Enquete-Kommission empfohlene Regelung Art. 23 Landesverfassung.

2.4 Über die eigentlichen Minderheitsrechte hinaus hatte die Kommission die Konsequenzen zu berücksichtigen, die sich aus dem verfassungsrechtlich gewährleisteten **Status des einzelnen Abgeordneten** ergeben. In diesem Kontext ist der Anspruch des Abgeordneten darauf zu erwähnen, daß ihm grundsätzlich diejenigen Informationen nicht vorenthalten werden, die ihm eine sachverständige Beurteilung der zur Entscheidung im Parlament anstehenden Fragen ermöglichen. Hinzu kommt, daß die Eigenständigkeit des Abgeordneten nicht nur darin besteht, daß er sein Stimmrecht frei ausüben, sondern auch, daß er im Plenum des Landtages grundsätzlich von seinem Rederecht Gebrauch machen kann (BVerfGE 10, 4 [11 f]). Die Enquete-Kommission hat dem in mehreren von ihr vorgeschlagenen Regelungen Rechnung getragen. Erwähnt seien vor allem:

- Art. 9 Landesverfassung:
  Stellung des Abgeordneten;
- Art. 24 Abs. 1 und 2 Landesverfassung:
  Fragerecht sowie Anspruch auf Auskunft und Aktenvorlage;
- Art. 38 Abs. 2 Landesverfassung:
  Gesetzesinitiativrecht;

Hinsichtlich der Einzelheiten wird auf die Begründungen zu den genannten Vorschriften Bezug genommen.

Abschnitt 3

Welche Rolle und Aufgabenverteilung sollten Ältestenrat und Präsidium im Rahmen der Arbeit des Landtages und der Repräsentation nach außen wahrnehmen?

(III. 2., 3. Spiegelstrich des Auftrags der Enquete- Kommission)

1. **Empfehlung**

Die Enquete-Kommission empfiehlt,

- unter besonderen Voraussetzungen die Abwahl des Präsidenten und der Vizepräsidenten zu ermöglichen;
- den Präsidenten zu verpflichten, bei bestimmten Personalentscheidungen, bei der Feststellung des Entwurfs des Haushaltsplans des Landtages und bei Entscheidungen, die die Fraktionen in ihrer Gesamtheit berühren, im Benehmen mit dem Ältestenrat zu handeln;
- die Zusammensetzung des Ältestenrats beizuhalten;
- auf das Präsidium des Landtages künftig zu verzichten.

Die Kommission empfiehlt folgende Regelung:

Artikel 14

(1) Der Landtag wählt seinen Präsidenten, **die Vizepräsidenten, die Schriftführer und deren Stellvertreter. Der Landtag gibt sich eine Geschäftsordnung.**

(2) Der Präsident und die Vizepräsidenten können durch Beschluß des Landtages abberufen werden. Der Beschluß setzt einen gemeinsamen Antrag von Fraktionen voraus, die zusammen eine Mehrheit im Landtag bilden. Er bedarf der Zustimmung einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages.

(3) Der Präsident führt die Geschäfte des Landtages. Er übt die Ordnungsgewalt im Landtag und das Hausrecht in den Räumen des Landtages aus. Er verwaltet die gesamten wirtschaftlichen Angelegenheiten des Landtages nach Maßgabe des Landeshaushaltsgesetzes und vertritt das Land in allen Rechtsgeschäften und Rechtsstreitigkeiten des Landtages. **Er stellt den Entwurf des Haushaltsplans des Landtages fest.** Ihm steht die Einstellung und Entlassung der Angestellten und Arbeiter sowie die Ernennung, Entlassung und Zurruhesetzung der Beamten des Landtages nach den bestehenden Verwaltungsvorschriften zu. Der Präsident ist die oberste Dienstbehörde der Beamten, Angestellten und Arbeiter des Landtages.

(4) Entscheidungen nach Absatz 3 Satz 4 und 5 und solche, die die Fraktionen in ihrer Gesamtheit berühren, trifft der Präsident im Benehmen mit dem Ältestenrat. Im übrigen unterstützt der Ältestenrat den Präsidenten bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben.

(5) Der Ältestenrat besteht aus dem Präsidenten, den Vizepräsidenten und je einem Vertreter der Fraktionen des Landtages.

Die Kommission schlägt vor:

Die Geschäftsordnung sollte dahingehend ergänzt werden, daß die Vizepräsidenten den Präsidenten im Verhinderungsfall vertreten.

2. Begründung

2.1 Wahl und Abwahl des Präsidenten und der Vizepräsidenten

2.1.1 Nach der bisherigen Regelung in Art. 13 Abs. 1 Landessatzung wählt der Landtag seinen Präsidenten und die Vizepräsidenten. Die Wahl erfolgt für die Dauer der Wahlperiode. Die „Unabsetzbarkeit" soll dazu beitragen, daß der Präsident und die Vizepräsidenten in weitgehender Unabhängigkeit die Anliegen des Landtages insgesamt wahrnehmen und ihrer Funktion als **staatsrechtliche Repräsentanten der ganzen Volksvertretung** gerecht werden können.

Die Unabsetzbarkeit hat jedoch auch zur Folge, daß der Landtag sich selbst dann nicht von einem der Inhaber dieser Ämter trennen kann, wenn das notwendige Vertrauensverhältnis über

die Grenzen der Fraktionen hinweg schwerwiegend und anhaltend gestört ist und die Abgeordneten sich durch ihn nicht mehr vertreten fühlen. In einem solchen Falle darauf zu hoffen, daß der Betroffene immer und umgehend sein Amt niederlegen werde, ist nach den **Erfahrungen der deutschen Parlamentsgeschichte** unrealistisch. Da eine derartige Konstellation also nicht auszuschließen ist, muß ihr nach Auffassung der Enquete-Kommission Rechnung getragen werden. Anderenfalls würde man in Kauf nehmen, daß sich das Parlament bei entsprechender Gelegenheit in einer seinem Ansehen in der Öffentlichkeit schadenden Weise mit sich selbst beschäftigen muß.

Die Zulässigkeit einer vorzeitigen Beendigung der Amtszeit ist in der Staatsrechtslehre umstritten. Da die Abwahlmöglichkeit die Kehrseite der Wahl ist, empfiehlt die Enquete-Kommission, eine **verfassungsrechtlich gesicherte Basis für die Abwahlmöglichkeit** zu schaffen.

2.1.2 Wenn eine Abwahl zugelassen wird, so muß doch zugleich Vorsorge dafür geschaffen werden, daß die **Unabhängigkeit und das Ansehen des Präsidentenamtes und der Ämter der Vizepräsidenten prinzipiell nicht gefährdet werden.**

Die Enquete-Kommission hält es daher für sinnvoll, schon für die Stufe der **Antragstellung** Sicherungen einzubauen: Das **Abwahlverfahren** sollte nach ihrer Auffassung nur durch eine gemeinsame Initiative von Fraktionen, die zusammen eine Mehrheit im Landtag bilden, in Gang gesetzt werden können. Kommt eine derartige Initiative zustande, so kann davon ausgegangen werden, daß eine auf das Gesamtparlament bezogene Störung des Vertrauensverhältnisses vorliegt.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, **für die Abwahl eine Zweidrittelmehrheit zu verlangen.** Da die vorzeitige Beendigung der Amtszeit von ihrer Zielsetzung her die Reaktion auf eine Entwicklung ist, an deren Ende sich das Parlament über die Grenzen der Fraktionen hinweg nicht mehr repräsentiert fühlt, kann die Entscheidung nicht in die Hände einer Fraktion gelegt werden, die über die absolute Mehrheit verfügt. Eine solche Fraktion hätte im übrigen anderenfalls die Möglichkeit, das Instrument der Abwahl zu mißbrauchen, indem sie einen Präsidenten oder einen Vizepräsidenten, der ihr angehört und der sein Amt nicht ihren Vorstellungen entsprechend ausübt, durch „Amtsenthebung" bestraft.

2.2 Aufgaben der Vizepräsidenten

Die Enquete-Kommission hält es für erforderlich, in der Geschäftsordnung des Landtages festzulegen, daß der Präsident im Verhinderungsfall durch einen der Vizepräsidenten vertreten wird. Es handelt sich nach ihrer Auffassung insoweit an sich um eine Selbstverständlichkeit; gleichwohl erscheint eine Klarstellung für die Zukunft hilfreich.

2.3 Ältestenrat und Sitzungspräsidium

2.3.1 Der Präsident des Landtages kann bzw. muß bei einzelnen Entscheidungen auf die Unterstützung oder Beratung von

zwei Gremien zurückgreifen, deren Bildung nach den **derzeit geltenden Regeln** vorgeschrieben ist. Es handelt sich zum einen um das **Präsidium**; es setzt sich aus dem Präsidenten, einem ersten und zweiten Vizepräsidenten sowie einem ersten und zweiten Schriftführer und einem Stellvertreter für jeden von beiden zusammen (vgl. Art. 13 Abs. 1 Landessatzung, § 4 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Landtages). Die einzige dem Präsidium als Kollegium zugewiesene Aufgabe ist die Mitwirkung an bestimmten Personalentscheidungen: Nach Art. 13 Abs. 2 Satz 4 Landessatzung handelt der Präsident bei der Ernennung, Entlassung und Zurruhesetzung der Beamten des Landtages im Benehmen mit dem Präsidium (vgl. auch § 5 Abs. 3 Satz 2 der Geschäftsordnung des Landtages).

Vom Präsidium zu unterscheiden ist das **Sitzungspräsidium**, das nach § 4 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Landtages aus dem amtierenden Präsidenten und den beiden amtierenden Schriftführern gebildet wird.

2.3.2 Das dritte Gremium ist der lediglich in der Geschäftsordnung des Landtages, aber nicht in der Landessatzung erwähnte **Ältestenrat**. Er besteht aus dem Präsidenten, den Vizepräsidenten sowie je einem Vertreter der im Landtag vorhandenen Fraktionen (§ 7 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Landtages). Der Ältestenrat hat den Präsidenten bei der Führung der Geschäfte zu unterstützen, insbesondere eine Verständigung zwischen den Fraktionen über den Arbeitsplan des Landtages und über die Besetzung der Stellen der Ausschußvorsitzenden sowie ihrer Stellvertreter herbeizuführen (§ 7 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Landtages). Darüber hinaus gehört es zu den Aufgaben des Ältestenrats, die Plenartagungen durch Vorschläge über den Ablauf der Tagesordnung sowie zur Zeitdauer der Beratung der einzelnen Gegenstände der Tagesordnung vorzubereiten. Ferner entspricht es der Parlamentspraxis in Schleswig-Holstein, daß der amtierende Präsident die Plenarsitzung unterbricht und den Ältestenrat, nicht aber das Präsidium zu einer Sitzung einberuft, wenn sich schwierige oder grundsätzliche geschäftsordnungsrechtliche Probleme stellen.

2.3.3 Die dargelegte Aufgabenverteilung zwischen Präsidium und Ältestenrat zeigt, daß die **Beratungs- und Unterstützungsfunktionen überwiegend vom Ältestenrat wahrgenommen** werden. Er ist das für die Gestaltung der parlamentarischen Abläufe wesentliche Gremium, während das Präsidium weitgehend ein Schattendasein führt. Die Enquete-Kommission ist daher der Auffassung, daß es sachgerecht ist, in Zukunft auf das **Präsidium zu verzichten.** Die vom Präsidium bislang wahrgenommenen Aufgaben können unschwer und letztlich fachgerechter vom Ältestenrat wahrgenommen werden, der im übrigen auch von seiner Zusammensetzung her eher als das Präsidium in der Lage ist, die Interesen des Gesamtparlaments zur Geltung zu bringen. Auf das **Sitzungspräsidium** kann dagegen nicht verzichtet werden.

2.3.4 Der Katalog der Fälle, in denen der Präsident auf eine Zusammenarbeit mit einem Ältestenrat, der die Aufgaben des Präsi-

diums mit übernimmt, angewiesen ist, bedarf nach Ansicht der Enquete-Kommission einiger Ergänzungen: Es gibt über den gegenwärtig gültigen Katalog hinaus Bereiche, die das Interesse des Gesamtparlaments in starkem Maße berühren oder die wegen ihres Zusammenhangs in den Kreis der Angelegenheiten einbezogen werden müssen, auf die sich zukünftig die **Beratungs- und Unterstützungsfunktion des Ältestenrats** beziehen soll. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang etwa die Feststellung des Entwurfs des Haushaltsplans des Landtages, die Unterbringung der Fraktionen, Umbaumaßnahmen im Landeshaus von einem gewissen Gewicht, Grundfragen der Repräsentation des Landtages nach außen, die Einladung von Parlamentariern anderer Staaten sowie die Einstellung und Entlassung von Angestellten und Arbeitern. In Fällen dieser Art sollte durch die Mitwirkung des Ältestenrats eine begleitende Kontrolle sichergestellt werden.

Soweit die Fraktionen über die Beratungen im Ältestenrat unterrichtet werden müssen, ist dies nach Auffassung der Enquete-Kommission Aufgabe der Vertreter der Fraktionen im Ältestenrat. Dies sollte bei der erforderlichen Neufassung der Geschäftsordnung des Landtages berücksichtigt werden.

Hinsichtlich der Ausgestaltung dieser Kontrolle ist die Enquete-Kommission zu dem Ergebnis gelangt, daß eine **Mitentscheidung** des Ältestenrats nicht in Betracht kommen kann. Voraussetzung für eine Mitentscheidungskompetenz wäre die Umformung des Ältestenrats zu einem Beschlußorgan, die nur dann in Erwägung gezogen werden könnte, wenn der Ältestenrat anders als bisher in seiner Zusammensetzung die Mehrheitsverhältnisse im Parlament widerspiegeln würde. Die Funktion des Ältestenrats als bewährtes Instrument der informellen Abstimmung und der Koordination sollte nicht gefährdet werden. Hieraus ergibt sich als Konsequenz, daß in den katalogisierten Fällen nicht das Einvernehmen, sondern das **Benehmen** mit dem Ältestenrat herzustellen ist.

Abschnitt 4

Wie kann das Landtagsplenum, etwa durch Intensivierung der Ausschußarbeit, sinnvoll entlastet werden?

(III. 2., 4. Spiegelstrich und III. 3., 4. Spiegelstrich des Auftrags der Enquete-Kommission)

1. Selbstbefassungsrecht der Ausschüsse und Öffentlichkeit der Ausschußsitzungen

1.1. Empfehlungen

Die Enquete-Kommission empfiehlt, ein erweiteres Selbstbefassungsrecht sowie ein daran anschließendes Initiativrecht der Ausschüsse und die Öffentlichkeit der Ausschußsitzungen einzuführen. Sie schlägt insofern folgende Regelungen in der **Landesverfassung** vor:

Artikel 17

(1) Zur Vorbereitung seiner Verhandlungen und Beschlüsse setzt der Landtag Ausschüsse ein.

(2) **Die Ausschüsse** werden im Rahmen der ihnen vom Landtag erteilten Aufträge tätig. **Sie können sich auch unabhängig von Aufträgen mit Angelegenheiten aus ihrem Aufgabengebiet befassen und hierzu dem Landtag Empfehlungen geben.**

(3) Die Sitzungen der Ausschüsse sind in der Regel **öffentlich. Die Öffentlichkeit kann für bestimmte Verhandlungsgegenstände ausgeschlossen werden. An nichtöffentlichen Sitzungen kann jeder Abgeordnete teilnehmen.**

Diese Änderungen ziehen folgende Neufassung der **Geschäftsordnung** des Landtages nach sich:

§ 13
Aufgaben der Ausschüsse

(1) Die Ausschüsse arbeiten im Rahmen der ihnen vom Landtag erteilten Aufträge. **Sie können sich jedoch auch mit anderen Fragen aus ihrem Geschäftsbereich befassen.** Über wichtige Angelegenheiten, die in ihr Aufgabengebiet fallen, können sie von den zuständigen Ministern jederzeit Auskünfte verlangen und diese erörtern.
Absätze 2 und 3 bleiben unverändert.

§ 16
Öffentlichkeit der Ausschußsitzungen

(1) Die Sitzungen der Ausschüsse **und ihrer Unterausschüsse** sind in der Regel **öffentlich. Die Öffentlichkeit kann auf Antrag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder ausgeschlossen werden. Über den Antrag wird in nichtöffentlicher Sitzung entschieden. Die Ausschüsse** können beschließen, daß Teile ihrer Verhandlungen oder bestimmte Mitteilungen als vertraulich gelten.

1.2. Begründung

1.2.1 Selbstbefassungsrecht

Der neu gefaßte Art. 17 Abs. 2 Satz 2 Landesverfassung verleiht den Ausschüssen ein – bisher nur beschränkt eingeräumtes – Selbstbefassungsrecht.

Die Enquete-Kommission trägt damit dem in Art. 8 Abs. 1 der Landesverfassung auch verfassungsrechtlich nachvollzogenen Wandel der Funktionen des Landtages Rechnung. Dieser Funktionswandel hat – übrigens auch in nahezu allen anderen westlichen Parlamenten – eine stärkere Betonung der parlamentarischen Ausschußarbeit zur Folge. (Es handelt sich um eine Akzentverschiebung vom klassischen „Redeparlament" in Richtung „Arbeitsparlament" – so wenig beide Begriffe einander gegenseitig ausschließen). An die Stelle des schwindenden Volumens eigenständiger Landesgesetzgebung ist ein gesteigerter Bedarf der Kontrolle, insbesondere des

Vollzugs von Bundesgesetzen, getreten. **Wirksame Kontrolle des korrespondierenden Ressorts der Regierung** kann nur dann ausgeübt werden, wenn der Kontrolleur (insbesondere die Minderheit im Ausschuß) innerhalb seines Geschäftsbereiches frei ist in der Wahl (Beantragung) seiner Kontrollthemen. Die **Beschränkung des Selbstbefassungsrechtes** im Sinne einer originären Befassungskompetenz auf das Aufgabengebiet des Ausschusses ist unter anderem aus Gründen der parlamentarischen Organisation (Fachausschüsse mit unterschiedlichen Zuständigkeiten) unerläßlich.

Mit dem von der Enquete-Kommission vorgeschlagenen Selbstbefassungsrecht der Ausschüsse vollzieht die Kommission eine **verfassungsrechtliche Anpassung an** eine bisher schon geübte **Parlamentspraxis.**

Die Ausschüsse sollen zu den von ihnen selbständig aufgegriffenen Angelegenheiten aus ihrem Aufgabengebiet auch **Empfehlungen** an den Landtag geben können.

Die Beschränkung des Initiativrechts der Ausschüsse auf Empfehlungen an den Landtag ergibt sich aus dem Status der Ausschüsse als Hilfsorgane des Landtages: Diesen Status von Hilfsorganen wollte die Enquete- Kommission auch dadurch gewahrt wissen, daß sie den Ausschüssen kein Recht der Gesetzesinitiative in Konkurrenz zur Volksinitiative (Art. 12 Abs.1 Landesverfassung), zu Initiativen der Landesregierung und aus der Mitte des Landtages (Art. 38 Abs. 2 Landesverfassung) an die Hand gegeben hat. Der Landtag bleibt frei, sich mit jenen Empfehlungen zu befassen, welche die Ausschüsse auf der Grundlage ihres Selbstbefassungsrechts geben.

1.2.2. Grundsätzliche Öffentlichkeit der Ausschußsitzungen

Aus prinzipiellen und pragmatischen Gründen empfiehlt die Enquete-Kommission die grundsätzliche Öffentlichkeit der Ausschüsse.

1.2.2.1 **Demokratie** lebt im Prinzip von der **Öffentlichkeit allen Staatshandelns.** Deshalb hat sich die Enquete- Kommission für eine grundsätzliche Öffentlichkeit der Ausschüsse entschieden. Sie folgt damit dem Beispiel im Parlamentsrecht **Bayerns** und **Berlins.**

Mit dem in der Neufassung von Art. 8 Landesverfassung manifestierten Funktionswandels des Landesparlaments, geht ein Bedeutungszuwachs seiner Ausschüsse einher: In dem Maße, wie Parlamentsausschüsse Funktionen des Parlaments insgesamt wahrnehmen, muß die zumal **für Parlamente konstitutive Öffentlichkeit** auch für Parlamentsausschüsse verbindlich werden. Nach dem Verständnis der Enquete-Kommission hat sich die Tätigkeit der Landtage deutlich von der Gesetzgebung zur Kontrolle von Regierung und Verwaltung verlagert. Insofern sind die Parlamentsausschüsse immer weniger interne Hilfsorgane zur Vorbereitung von Verhandlungen einzelner, im Plenum zu beschließender Rechtsetzungsakte. Immer mehr üben die Ausschüsse dagegen unmittelbar und stellvertretend für das ganze Parlament die bedeutsamer gewordene Parlamentsfunktion der Kontrolle aus. Die Parla-

mentsausschüsse sind heute der Ort, an dem Kontrolle in ihrer ganzen Intensität täglich wahrgenommen wird. Soll diese parlamentarische **Kontrolle** umfassend und in allen ihren Ausprägungen wirksam werden, so hat sie im Lichte der Öffentlichkeit stattzufinden.

Die Öffentlichkeit der Ausschußsitzungen ist nach alledem mehr als eine dem Verfassunggeber offenstehende Möglichkeit: Sie ist heute als ein **verfassungspolitisches Gebot** zu bewerten.

Die „Beweislast" muß deshalb bei denjenigen liegen, die Öffentlichkeit ausschließen wollen.

1.2.2.2 **Im einzelnen** sprechen für die Öffentlichkeit von Ausschußsitzungen folgende Gesichtspunkte:

- Die Öffentlichkeit der Ausschußsitzungen bietet **Möglichkeiten zur besseren Profilierung** einzelner Abgeordneter als Experten der Fraktionen.
- Wie die Gremien anderer Institutionen – zum Beispiel auf der kommunalen Ebene und bei bestimmten Hochschulorganen – durch erweiterte Öffentlichkeit gesetzlich zu einer intensiveren Vorbereitung ihrer Sitzungen veranlaßt wurden, so kann auch die Öffentlichkeit der Parlamentsausschüsse zu deren **Effektivierung** beitragen.
- Durch die Öffentlichkeit von Auschußsitzungen kann deutlich werden, ob und welche Individual- bzw. Gruppeninteressen im Rahmen einer am Gemeinwohl orientierten Beratung vertreten werden, so daß eine erhöhte **Transparenz** gewährleistet wird.

  Die empfohlene Öffentlichkeit von Ausschußsitzungen will mithin **Rationalität** des politischen Willensbildungsprozesses erhöhen, **sachgerechte Berichterstattung in den Medien ermöglichen** und damit Tendenzen zur **Allmacht des Parteienstaates entgegenwirken**. Sie gibt den **Wählern einen besseren Einblick** in die Tätigkeit des Parlaments wie auch „ihrer" Abgeordneten und erleichtert auf diese Weise die Rückkoppelung zwischen Parlament und Bürgern.

1.2.2.3 Das **Interesse an der Parlamentsarbeit** wird in dem Maße zunehmen, wie die Öffentlichkeit an den aktuellen Stadien der politischen Willensbildung sowie der politischen Würdigung der parlamentarisch kontrollierten Zusammenhänge unmittelbar teilhaben kann. Öffentlichkeit der Ausschußsitzungen ist eine Voraussetzung, den Bereich dieser Teilhabe und damit das Interesse an Parlamentsarbeit zu erweitern.

In der Ausschußarbeit „erkennt sich" der **Bürger** in der Regel besser „wieder" als in der Plenararbeit. Die Analogien der Ausschußarbeit zum Alltag vieler anderer, weniger „politisch" geprägter Bereiche des Berufslebens sind so weitgehend, daß die bisher (zumeist) unter Ausschluß der Öffentlichkeit stattfindende parlamentarische Ausschußarbeit für viele Bürger weit eher nachvollziehbar sein dürfte als die Plenararbeit der Abgeordneten. Umgekehrt wird die Plenartätigkeit der Ab-

geordneten um so verständlicher, je mehr der Bürger – vermittelt auch durch die Medien – zuvor Einblick in die vorangegangenen Prozesse der parlamentarischen Arbeit hatte. Das solchermaßen durch die Öffentlichkeit der Ausschußsitzungen bewirkte größere Verständnis der Parlamentsarbeit wirkt sich positiv auf die **Akzeptanz des Parlaments** und damit des **parlamentarischen Regierungssystems** insgesamt aus.

Dieses Argument gilt in besonderer Weise für junge Menschen. Es ist mehr als nur eine Imagefrage, das parlamentarische Regierungssystem auch als Gegenstand politischer Bildung zugänglicher zu machen und damit stärker im politischen Bewußtsein zu verankern.

1.2.2.4 Die Enquete-Kommission hat sich den **Argumenten gegen eine prinzipielle Öffentlichkeit** der Ausschußsitzungen nicht verschlossen, diese aber letztlich als weniger gewichtig gewertet als die Argumente für die prinzipielle Öffentlichkeit der Ausschußsitzungen. Das gilt besonders für die häufig behauptete „Vertraulichkeit" der Ausschußberatungen, die zu besseren Ergebnissen führe, weil sie dem Abgeordneten eine Möglichkeit gäbe

- zunächst „auch mal ins Unreine" zu reden
- mit dem parteipolitischen Gegner, unabhängig von den entgegenstehenden „Parteilinien", Kompromisse ausfindig zu machen, ohne sich schon vor den Ausschußsitzungen verständigen zu müssen
- frei von externem Interessendruck zu beraten und
- dementsprechend nicht „aus dem Fenster reden" zu müssen.

Die Argumente gegen die Öffentlichkeit der Ausschußsitzungen erweisen sich bei näherer Analyse als sowohl empirisch wie von ihren normativen Voraussetzungen her als unzutreffend oder nur begrenzt zutreffend:

- Die „Vertraulichkeit" der Ausschußsitzungen ist – vielfach durchbrochen – ohnehin bereits als „**Semi-**" oder „**Dreiviertelöffentlichkeit**„ zu kennzeichnen: Genau diejenigen Interessenten, vor denen die Ausschüsse ihre Beratungen abzuschirmen vorgeben, sind besser als die Nichtinteressierten und manche Betroffene über die internen Vorgänge der Parlamentsausschüsse informiert.
- Die Möglichkeiten der Abgeordneten, „ins Unreine" zu reden, ohne informelle „Vorverlagerung" über die Parteilinien hinaus Kompromisse in den Ausschüssen selbst zu finden, zum „Fenster hinaus" zu reden oder „Fensterreden" zu unterlassen, haben sich dort, wo die Öffentlichkeit der Ausschußsitzungen praktiziert wird – im **Bayerischen Landtag** und im **Abgeordnetenhaus von Berlin** - als unwesentlich verändert erwiesen.
- Wie die Enquete-Kommission in der Begründung ihrer Neufassung des Art. 8 Landesverfassung zur Öffentlichkeitsfunktion des näheren argumentiert, ist die „Fenster-Rede" keine Pervertierung „geistesgeschichtlicher Grundlagen des Parlamentarismus" (**Carl Schmitt**), sondern eine

positive Konsequenz der heutigen parlamentarischen Demokratie.

- In dem Maße, wie das von Abgeordneten immer wieder vorgetragene Argument verallgemeinerungsfähig ist, in den Ausschüssen würden (noch) wirkliche Entscheidungen ausgehandelt, wird die Öffentlichkeit der Ausschußsitzungen zu einem verfassungspolitischen Gebot.

Die Enquete-Kommission sieht sich in ihrer Empfehlung zugunsten prinzipieller Öffentlichkeit der Ausschußsitzungen durch die Ergebnisse des „Strukturierten Dialogs" am 18. November 1988 unterstützt. Unabhängig von ihrer eigenen Wertung geht die Enquete-Kommission davon aus, daß dieses Ergebnis auch den Erwartungen in der Öffentlichkeit entspricht.

2. Sonstige Maßnahmen zur Intensivierung der Ausschußarbeit

2.1 Empfehlung

Die Enquete-Kommission empfiehlt in der Geschäftsordnung vorzusehen, **daß Anhörungen durch die Ausschüsse auf Antrag eines Viertels der Ausschußmitglieder durchgeführt werden müssen.**

Entgegen der derzeitigen Praxis wird empfohlen, bei Anhörungen durch die Ausschüsse von der bereits bestehenden Möglichkeit verstärkt Gebrauch zu machen, das starre Frage-und-Antwort-Ritual durch offene Diskussion zu ergänzen.

2.2 Begründung

2.2.1 Anhörungen auf Antrag einer Minderheit

Nach § 15 Abs. 2 Geschäftsordnung des Landtages können die Ausschüsse „Personen, die dem Landtag nicht angehören, Gelegenheit zur Stellungnahme vor dem Ausschuß geben. Sie können ferner mit Zustimmung des Präsidenten Sachverständige zu ihren Beratungen hinzuziehen." Auf der Grundlage dieser Vorschrift werden von den Ausschüssen Anhörungen von Vertretern interessierter Verbände sowie von Sachverständigen durchgeführt. Bisher entscheidet die Mehrheit im Landtagsplenum oder im Ausschuß über einen Antrag, zu einem Beratungsgegenstand eine Anhörung durchzuführen. Darauf gerichtete Anträge der Minderheit sind in der Vergangenheit nicht selten der Ablehnung durch die Mehrheit verfallen.

Die Enquete-Kommission ist der Auffassung, daß dieses auch öffentlich wirksame Instrument der Informations- und Wissensvermittlung als **Minderheitsrecht** ausgestattet werden soll.

Eventuellem (u.a. obstruktivem) Mißbrauch dieses Rechts durch die Minderheit ist dadurch vorgebeugt, daß die Mehrheit diese Bestimmung bei – öffentlich überprüfbarem und zu rechtfertigendem – evidentem Bedarf ändern kann.

2.2.2 Anhörungsverfahren leiden in der parlamentarischen Praxis unter der großen Zahl der anzuhörenden Personen, dem häufig engen Zeitrahmen und einem Ritual, das durch Wiedergabe von Statements mit anschließenden Fragen von Abgeordneten gekennzeichnet ist. Anhörungen drohen auf diese Weise zu „pseudo-demokratischen Veranstaltungen" zu werden. Dieser Gefahr könnte durch eine Auflockerung des Verfahrens in der Weise begegnet werden, daß eine offene **Diskussion unter den Beteiligten** ermöglicht wird. Derartige Formen sind bereits nach der geltenden Geschäftsordnung möglich, so daß ein Regelungsbedarf nach Auffassung der Enquete-Kommission nicht besteht. Es bedürfte einer Änderung der Praxis.

3. Stellungnahme der Kommission zu weiteren Vorschlägen

Im Zuge ihrer Arbeit sind der Kommission eine Fülle weiterer Anregungen und Vorschlägen zugegangen, zu denen sie wie folgt Stellung nimmt:

3.1 Vertretung in Landtagsausschüssen

Eine Änderung des § 12 Abs. 6 Geschäftsordnung des Landtages, wonach für die Vertretung von Ausschußmitgliedern in einzelnen Ausschußsitzungen dem Vorsitzenden ad hoc Vertreter benannt werden können, wird nicht für erforderlich gehalten.

Mit Regelungen, die – abweichend von § 12 Abs. 6 Geschäftsordnung – eine Ausschußvertretung ausschließlich durch zu Beginn einer Wahlperiode benannte Stellvertreter zulassen, soll sichergestellt werden, daß im Interesse einer Qualitätssteigerung der Ausschußarbeit nur Abgeordnete in den Ausschüssen beraten und beschließen, die mit den Beratungsthemen vertraut sind. Die Enquete-Kommission hält diese Erwartung für wenig realistisch: Durch eine solche Regelung wird es erhebliche arbeitsökonomische Probleme für kleinere Fraktionen geben; sie blockiert eine auch an wechselnden Wahlkreisaktualitäten sowie an unterschiedlichen, ebenfalls wechselnden thematischen Kompetenzen der Abgeordneten sich orientierende **Flexibilität innerhalb der Fraktionen**. Die Kommission hält deshalb den gegenwärtigen § 12 Abs. 6 Geschäftsordnung für praktikabler und also auch für nicht änderungsbedürftig.

3.2„ Bürgerliche Ausschußmitglieder„ und Beiräte

Die Enquete-Kommission lehnt eine Erweiterung der Mitgliedschaft in den Ausschüssen um „bürgerliche Mitglieder" sowie eine Institutionalisierung von außerparlamentarischen Beiräten für die Parlamentsausschüsse ab.

Vorschlägen, nach dem Beispiel der Ausschüsse kommunaler Körperschaften auch Nichtparlamentarier in die Landtagsausschüsse als **andere Mitglieder** in die Ausschußarbeit unmittelbar einzubeziehen und den Parlamentsausschüssen außerhalb des Parlaments permanente **Sachverständigenbeiräte** zuzuordnen, kann die Enquete-Kommission nicht folgen. Durch die Einbeziehung „bürgerlicher Mitglieder" in die Par-

lamentsarbeit würde die politische Verantwortung der gewählten Abgeordneten, durch die Institutionalisierung von Beiräten die politische Verantwortung des Parlaments relativiert. Die Enquete-Kommission möchte weder den Abgeordneten noch dem Landtag insgesamt Möglichkeiten zur Flucht aus der Verantwortung vor dem Wähler eröffnen.

Gegenüber der gegenwärtigen Praxis ist eine Verbesserung des Zugangs zu fachlichen Erkenntnissen dadurch denkbar, daß die Ausschüsse den in der Bevölkerung vorhandenen Sachverstand in weniger formalisierter Art in ihre Beratungen einbeziehen. Die Ausschüsse könnten in geeigneten Fällen häufiger als bisher üblich nicht organisierte, interessierte und sachkundige Bürger an Anhörungen in den Fachausschüssen beteiligen.

3.3 Präsenzpflicht für Abgeordnete

Die Festlegung einer Anwesenheitspflicht für Abgeordnete an bestimmten Wochentagen wird abgelehnt.

Mit dem Vorschlag, eine Anwesenheitspflicht für Abgeordnete an festgelegten Wochentagen einzuführen, wird die Vorstellung verbunden, den Parlamentsbetrieb an diesen Tagen effektiver organisieren und im übrigen den Abgeordneten einen Freiraum für berufliche und politische Tätigkeit außerhalb des Landtages schaffen zu können. Die Kommission hält eine Präsenzpflicht für **unvereinbar mit dem freien Mandat**, das die Freiheit des Abgeordneten einschließt, selbst zu entscheiden, wann und wie er seiner Repräsentationsfunktion gerecht werden will.

3.4 Direkte Überweisung von Gesetzentwürfen und sonstigen Anträgen an Ausschüsse

Eine direkte Überweisung von Gesetzentwürfen an die Ausschüsse, ohne daß eine erste Lesung im Plenum stattgefunden hat, wird nicht vorgeschlagen.

Dagegen wird empfohlen, daß Anträge, die nicht Gesetzentwürfe oder Haushaltsvorlagen zum Inhalt haben, nach entsprechender Vereinbarung im Ältestenrat ohne Behandlung im Plenum vom Landtagspräsidenten direkt einem Ausschuß überwiesen werden können.

Eine Möglichkeit der Stärkung des Landtagsplenums wird vielfach darin gesehen, die Konzentration des Plenums auf Themen zu fördern, die grundsätzliche politische Zielbestimmungen verlangen, in der Öffentlichkeit als besonders drängend angesehen werden oder wegen zu erwartender Schwierigkeiten einer grundlegenden Beschäftigung bedürfen, während die Ausschüsse die Detailarbeit übernehmen sollen. In diesem Zusammenhang ist u.a. angeregt worden, in bestimmten Fällen von der Beratung von Gesetzentwürfen und sonstigen Vorlagen in zwei Lesungen absehen zu können.

Zum einen hat die Enquete-Kommission geprüft, ob Gesetzentwürfe nach Vereinbarung im Ältestenrat einem Ausschuß überwiesen werden sollten, ohne sie zuvor auf die Tagesord-

nung des Plenums zu setzen. Die Kommission hat gegen den Fortfall der ersten Lesung von Gesetzentwürfen Bedenken, weil dadurch die Gelegenheit verkürzt würde, erstmals in der Öffentlichkeit einen Entwurf zu begründen und die politischen Grundsatzpositionen deutlich zu machen. Die Kommission möchte keinen Zweifel daran lassen, daß sie **im Plenum den Ort für die politische Auseinandersetzung sieht**. Eine dieser Auffassung zuwiderlaufende Entwicklung wäre im Interesse der von der Enquete-Kommission in Art. 8 Landesverfassung nachdrücklich betonten Öffentlichkeitsfunktion des Parlaments nicht zu befürworten.

Zum anderen hat die Enquete-Kommission den Vorschlag geprüft, **Anträge, die nicht Gesetzentwürfe oder Haushaltsvorlagen zum Inhalt** haben, nach einer entsprechenden Vereinbarung der Fraktionen unmittelbar vom Präsidenten an einen Ausschuß überweisen zu lassen, ohne daß sie zuvor auf die Tagesordnung des Plenums gesetzt werden müssen. Dieses Verfahren empfiehlt sich insbesondere für Anträge, in denen die Regierung zur Abgabe eines Berichts aufgefordert werden soll.

Die Enquete-Kommission empfiehlt hierfür eine Regelung, nach der dem Plenum die Vorlagen, die im vereinfachten Verfahren behandelt werden sollen, bekanntgemacht werden und eine Minderheit die Möglichkeit erhält, eine Vorlage entgegen der Absprache im Ältestenrat im Plenum behandeln zu lassen.

3.5 Hauptausschuß

Die Einrichtung eines „Hauptausschusses", in dem die Aussprache in zweiter Lesung über bestimmte Gesetzesvorlagen durchgeführt werden kann, wird abgelehnt. Die Enquete-Kommission lehnt auch die Einführung von „beschließenden Ausschüssen" oder „Fachparlamenten" zur endgültigen Beschlußfassung über bestimmte Kategorien von Gesetzen ab.

Der Vorschlag, Ausschüsse über Vorlagen abschließend beraten und beschließen zu lassen, dient zwar ebenfalls dem Ziel, das Plenum von der mehrmaligen Behandlung derselben Vorlage zu entlasten. Die Kommission ist jedoch der Auffassung, daß in jedem Fall „der Landtag" das letzte Wort haben soll. Die Ausschüsse sind nicht der Gesetzgeber und sollen nach der Überzeugung der Enquete Kommission auch nicht in bestimmten Fällen der Gesetzgebung an seine Stelle treten können. Deshalb lehnt die Enquete-Kommission auch das Institut des „Hauptausschusses" ab, dessen Beratungen die Plenardebatte in zweiter Lesung ersetzen sollen.

Die Kommission sieht die nach bestehendem Geschäftsordnungsrecht gegebene und auch praktizierte Möglichkeit als ausreichend an, einen Gegenstand einem Ausschuß zur abschließenden Beratung zu überwiesen, wenn eine parlamentarische Beschlußfassung nicht erforderlich ist.

3.6 Zweite Lesung mit Grundsatzdebatte

Die Durchführung der zweiten Lesung grundsätzlich als Einzelberatung soll beibehalten werden; die Möglichkeit, die zweite Lesung mit einer Grundsatzdebatte zu verbinden, sollte stärker genutzt werden.

Der Vorschlag, die zweite Lesung von Gesetzentwürfen in stärkerem Maße als bisher im Schleswig-Holsteinischen Landtag üblich auch zur nochmaligen grundsätzlichen Aussprache zu nutzen, berührt das Spannungsverhältnis zwischen allgemeinpolitischer Repräsentativität des Parlaments und seinen aktuellen Gesetzgebungsfunktionen im Detail. Dieses Spannungsverhältnis kann nicht aufgehoben, muß aber regelmäßig neu überdacht werden.

Nach § 26 Abs. 2 Geschäftsordnung des Landtages dient die zweite Lesung der Einzelberatung von Gesetzentwürfen. Der Landtag kann aber eine **nochmalige Grundsatzberatung zulassen** (§ 26 Abs. 1 Satz 3 GeschO). Die Kommission ist der Auffassung, daß die zweite Lesung grundsätzlich weiterhin der Einzelberatung vorbehalten bleiben, jedoch von der Möglichkeit, mit ihr eine Grundsatzaussprache im Sinne der Öffentlichkeitsfunktion des Landtages zu verbinden, häufiger Gebrauch werden sollte. Ein Bedarf, § 26 Geschäftsordnung des Landtages zu ändern, wird nicht gesehen.

3.7 Beteiligung kommunaler Landesverbände

Die Einführung einer obligatorischen Beteiligung der kommunalen Landesverbände an der parlamentarischen Beratung von Gesetzesvorhaben, von denen die Kommunen betroffen sind, wird abgelehnt.

Die Enquete-Kommission hat sich auch mit der an sie herangetragenen Forderung befaßt, die kommunalen Landesverbände rechtzeitig in allen die Kommunen betreffenden Fragen in den Ausschüssen zu hören. Es geht bei dieser Forderung nicht um die unmittelbare Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände, sondern um die Beteiligung der Landesverbände, die ihrerseits Dachverbände der kommunalen Körperschaften sind. Deren Wunsch nach obligatorischer Beteiligung in allen Gesetzgebungsverfahren basiert auf der Auffassung, daß sie infolge ihrer Struktur und ihrer Legitimation gegenüber anderen Verbänden herausgehoben seien.

Die Enquete-Kommission rät von einer solchen verbindlichen Beteiligung der kommunalen Landesverbände im Gesetzgebungsverfahren ab, da sich der Anspruch auf Anhörung wegen Betroffenheit mit **gleichem Recht auch auf andere Verbände erstrecken, aber nicht realisieren ließe**. Im übrigen zeigt die Parlamentspraxis, daß die kommunalen Landesverbände in der Regel zu allen die Kommunen betreffenden Angelegenheiten angehört werden.

Abschnitt 5

Kann durch Veränderung des Tagungsrhythmus des Landtages eine interessantere Gestaltung der Plenararbeit erreicht und gleichzeitig die Möglichkeit geschaffen werden, aktuelle Themen im Landtag (auch ohne Beschlußfassung) zu beraten?

(III. 2., 4. Spiegelstrich und III. 3., 4. Spiegelstrich des Auftrags der Enquete-Kommission)

1. Empfehlung

1.1 Die Enquete-Kommission empfiehlt, § 29 Abs. 1 Geschäftsordnung des Landtages ist wie folgt zu fassen:

„(1) Anträge von Abgeordneten sind dem Präsidenten schriftlich einzureichen. **Wenn sie einen Beschluß anstreben, sollen** sie mit den Worten beginnen: „Der Landtag wolle beschließen" und so abgefaßt sein, daß sich klar erkennen läßt, wie der vom Antragsteller erstrebte Landtagsbeschluß lauten soll."

1.2 Sie empfiehlt ferner:

- **Der Landtag sollte seinen vielfach als zu starr empfundenen Tagungsrhythmus auflockern und die gegebenen Möglichkeiten zur Einberufung von Plenartagungen beim Vorliegen aktueller Themen nutzen.**
- **In § 39 Abs. 1 Geschäftsordnung des Landtages ist vorzusehen, daß der Landtag monatlich mindestens einmal zusammentritt. Dementsprechend sind die Fristen für die Anmeldung von Tagesordnungspunkten in § 45 Geschäftsordnung des Landtages zu verkürzen.**
- **Die Enquete-Kommission rät davon ab, eine Berichterstattung der Landesregierung vor dem Landtag über Kabinettsentscheidungen in Form des Instituts der „politischen Stunde" einzuführen.**

2. Begründung

2.1 Neufassung § 29 Abs. 1 Geschäftsordnung des Landtages

In der Empfehlung der Enquete-Kommission zu Artikel 8 Abs. 1 Landesverfassung wird die Aufgabe des Landtages hervorgehoben, die öffentlichen Angelegenheiten zu verhandeln und darzustellen. Die hier beschriebene **Öffentlichkeitsfunktion** kann überzeugend nur wahrgenommen werden, wenn der Landtag die Themen aktuell behandelt, die die Bürgerinnen und Bürger bewegen.

Viele solcher Themen bedürfen keiner parlamentarischen Entscheidung, vielmehr der öffentlichen Debatte in der hierzu berufenen Volksvertretung. Bisher stand hierfür in der Geschäftsordnung lediglich das Instrument der **Aktuellen Stunde** mit seinen einschränkenden Regeln zur Verfügung. Im übrigen geht die Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages davon aus, daß auf die Tagesordnung des

Landtages nur Anträge gesetzt werden, die einen Beschluß zum Ziel haben (§ 29 Abs. 1 GeschO).

In der **Parlamentspraxis** hat der Landtag dennoch verschiedentlich aus aktuellem Anlaß solche Aussprachen zugelassen. Die Enquete-Kommission empfiehlt, **Zweifelsfragen** über die Zulässigkeit solcher Aussprachen **auszuräumen**. Deshalb sollte in § 29 Abs. 1 Geschäftsordnung des Landtages klargestellt werden, daß von Abgeordneten sowohl Anträge eingereicht werden können, die einen Landtagsbeschluß anstreben, als auch andere, die nicht auf einen Beschluß zielen.

2.2 Neufassung §§ 39 Abs. 1 und 45 Geschäftsordnung des Landtages

Der gegenwärtige Tagungsrhythmus sieht im Grundsatz eine Tagung pro Monat vor. Die Tagung ist in der Regel auf drei Sitzungstage angelegt. Diese Praxis hindert den Landtag, wie in dem „strukturierten Dialog" am 18. November 1988 dargelegt worden ist, zuweilen daran, auf politische Entwicklungen und Diskussionen **aktuell und flexibel zu reagieren**.

Die Kommission kann jedoch Vorschlägen nicht folgen, den als zu starr empfundenen gegenwärtigen Tagungsrhythmus von monatlich einer Tagung durch eine ebenso starre – wenngleich kürzere – Tagungsfolge zu ersetzen. Sie empfiehlt vielmehr, die bereits heute gegebenen Möglichkeiten zu nutzen und Landtagstagungen über aktuelle Themen einzuberufen. **Die Tagungen könnten häufiger stattfinden und gegebenenfalls kürzer sein.**

Die Tendenz zu einem kürzeren Tagungsrhythmus könnte durch eine Änderung des § 39 Abs. 1 Geschäftsordnung des Landtages dahingehend unterstrichen werden, daß der Landtag mindestens einmal monatlich zusammentritt. Hierfür ist es erforderlich, die Fristen zur Einreichung von Gegenständen für die Tagesordnung in § 45 Geschäftsordnung des Landtages von zur Zeit 14 Tagen zu verkürzen.

2.3 Kabinettsberichterstattung in einer „politischen Stunde"

Im Deutschen Bundestag wird zur Zeit eine neue Form der Berichterstattung der Bundesregierung über ihre Kabinettsbeschlüsse erprobt. Die **Kabinettsberichterstattung** findet nach Vereinbarung auf Vorschlag der Bundesregierung oder des Bundestages im Regelfall am Mittwoch einer Sitzungswoche im Bundestagsplenum statt.

Dieses Verfahren ist entwickelt worden, weil es nicht nur dem **Grundverhältnis von Parlament und Regierung** entspricht, sondern auch die sachliche Arbeit fördert, wenn das Parlament früh und unmittelbar von den Vorhaben der Regierung in Kenntnis gesetzt wird. Die in der Regel zu beobachtende Übung, daß die Regierung nach einer Kabinettssitzung unmittelbar die Presse informiert, führt dazu, daß das Parlament häufig erst aus den Medien über wesentliche Vorhaben der Regierung erfährt.

Die Enquete-Kommission ist jedoch der Auffassung, daß das im Bundestag probeweise eingeführte Verfahren in Schles-

wig-Holstein **nicht praktikabel** sein dürfte. Denn: Anders als der Bundestag, der wöchentlich zusammentritt, tagt der Landtag üblicherweise einmal im Monat. Wegen des Anspruchs der Öffentlichkeit, frühzeitig über Entscheidungen der Regierung unterrichtet zu werden, und wegen der Verpflichtung der Regierung, diesem Anspruch zu genügen, hält es die Enquete-Kommission für nicht vertretbar, die Regierung über längere Zeit daran zu hindern, die Öffentlichkeit über Regierungsentscheidungen zu informieren.

Im übrigen knüpft die Enquete-Kommission an ihre Definition des Landtages als „oberstes Organ der politischen Willensbildung" in Art. 8 Abs. 1 Landesverfassung sowie an ihre daran anknüpfende Neufassung der Informations- und Beteiligungsrechte des Landtages (unter anderem gemäß Art. 23 Landesverfassung) die Erwartung, daß die Regierung sich zukünftig deutlicher verpflichtet weiß, den Landtag über ihre Vorhaben und Entscheidungen in „parlamentsfreundlicher" Weise und vorrangig zu unterrichten.

Abschnitt 6

Welche Änderungen der Redeordnung im Landtag sind geeignet, Debatten lebendiger zu gestalten?

(III. 2., 6. Spiegelstrich; III. 3., 4. Spiegelstrich; III. 4. des Auftrags der Enquete-Kommission)

1. Empfehlungen

Die Enquete-Kommission empfiehlt:

- **Die in § 49 Abs. 2 Geschäftsordnung des Landtages enthaltene Beschränkung der Redezeiten auf 30 Minuten für je einen Redner der Fraktionen und auf höchstens 15 Minuten für jeden weiteren Redner sollte in dem Sinne strenger als bisher gehandhabt werden, als die Redezeit von 30 Minuten deutlicher den Grundsatzausführungen der Fraktionen vorzubehalten ist.**
- **In § 49 Abs. 4 Geschäftsordnung des Landtages wird eine „Öffnungsklausel" aufgenommen. Der Öffnungsklausel zufolge sollen Kurzbeiträge – von nicht länger als fünf Minuten – außerhalb der vom Ältestenrat vereinbarten Redezeit zulässig sein.**
- **Überschreitet die Regierung die mit ihr vereinbarten Redezeiten, so sollten sich zukünftig die Redezeiten der Fraktionen, insbesondere der Opposition, entsprechend verlängern.**
- **Der Landtag sollte mit der Landesregierung für jede Wahlperiode vereinbaren, daß auch die Landesregierung – ungeachtet ihres grundsätzlich uneingeschränkten Rederechtes im Landtag – die Fünf-Minuten-Regel der Aktuellen Stunde (gem. § 29 a GeschO i.V.m. Nr. 8 der dazugehörigen Richtlinien) beachtet.**

2. Begründung

Das Rederecht im Parlament gehört zum verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten. Wenn auch die Ausübung dieses Rechts den vom Parlament kraft seiner Autonomie gesetzten Schranken unterliegt, darf dies nicht zur Aushöhlung des Rederechts führen (BVerfGE 10, 4, 11 und 14 f). Die Enquete-Kommission hat dieses **elementare Statusrecht des Abgeordneten** in ihrem Vorschlag in Artikel 9 Abs. 2 Landesverfassung mit den Worten „Die Abgeordneten haben das Recht, im Landtag oder in seinen Ausschüssen das Wort zu ergreifen ..." hervorgehoben.

Diese Betonung des Rederechts soll sowohl den Landtag auf die Schranken bei der Gestaltung seiner Redeordnung als auch die Fraktionen auf die Grenzen der Fraktionsdisziplin hinweisen. Die nachfolgend begründeten Vorschläge der Enquete-Kommission folgen dem Grundgedanken in Art. 9 Abs. 2 Landesverfassung und können zusätzlich dazu beitragen, die Debatten des Landtages lebendiger zu gestalten.

2.1 § 49 Abs. 2 Geschäftsordnung des Landtages (Redezeit)

§ 49 Abs. 2 Geschäftsordnung des Landtages sieht vor, daß jede Fraktion zu jedem Gegenstand der Tagesordnung für einen ihrer Redner 30 Minuten Redezeit beanspruchen kann. Jeder weitere Redner soll nicht länger als 15 Minuten sprechen. Diese Redezeiten können jedoch auf Antrag einer Fraktion verlängert werden, wenn der Gegenstand oder der Verlauf der Debatte dies erforderlich machen.

Lange Redezeiten für einzelne Abgeordnete schaden häufig der Lebendigkeit der Debatte und verkürzen die Redemöglichkeit der übrigen Mitglieder des Landtages. Die Kommission empfiehlt deshalb, die Redezeitregelung so zu handhaben, daß innerhalb der gesamten zur Verfügung stehenden Redezeit möglichst viele Abgeordnete zu Wort kommen. Durch den häufigeren Wechsel von Rede und Gegenrede kann erreicht werden, daß die unterschiedlichen Standpunkte schneller sichtbar und damit die Debatten insgesamt interessanter und lebendiger werden. Die Redezeit von **30 Minuten** sollte nach Auffassung der Kommission deshalb **für nur einen Grundsatzbeitrag jeder Fraktion** in Anspruch genommen werden können und **die Redezeit weiterer Redner strikt auf 15 Minuten begrenzt** sein.

2.2 Neufassung § 49 Abs. 4 Geschäftsordnung des Landtages (Öffnungsklausel)

Nach § 49 Abs. 4 Geschäftsordnung des Landtages setzt der Landtag für die Beratung der einzelnen Gegenstände in der Regel auf Vorschlag der Präsidentin bzw. des Präsidenten im Benehmen mit dem Ältestenrat eine bestimmte Zeitdauer fest.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, einzelnen Abgeordneten durch einen Zusatz in der Geschäftsordnung die Möglichkeit zu eröffnen, sich in der Aussprache zu einem Gegenstand der Tagesordnung **zusätzlich** zu den von der Fraktion zur Darstellung der Fraktionsstandpunkte benötigten und im Ältestenrat

vereinbarten sonstigen Redezeiten in Kurzbeiträgen zu äußern.

Ziel dieser von der Kommission empfohlenen „Öffnungsklausel" ist es, neben der Redezeit, die den Fraktionen nach Absprache im Ältestenrat zusteht und von diesen intern auf einzelne Redner verteilt wird, unverplante Redezeit für „freie" Wortmeldungen zur Verfügung zu haben, um die Redechancen des einzelnen Abgeordneten zu verbessern und damit zu einer Belebung der Aussprache beizutragen. Wegen der bisher üblichen festen **Verplanung der Redezeit** finden selten spontane Wortmeldungen und entsprechende kurze Rede- und Gegenredebeiträge statt. Dadurch wird das Interesse der Öffentlichkeit an den Plenardebatten gemindert.

Die Kommission hat im Interesse des Abgeordneten, sein Rederecht auch tatsächlich ausüben zu können, nicht dazu geraten, einen bestimmten Anteil der vereinbarten Redezeit für kurze Beiträge vorzusehen, weil die Gefahr besteht, daß auch dieser Anteil wiederum von den Fraktionen verplant wird. Sie geht davon aus, daß die Redezeit durch die Beschränkung auf Fünf-Minuten-Beiträge nicht uferlos ausgedehnt wird.

Ferner setzt die Kommission voraus, daß die **Wortmeldungen nicht bei den Fraktionen angemeldet** werden, sondern spontan erfolgen. Die Verteilung der Wortmeldungen im einzelnen ist gem. § 46 Abs. 1 Geschäftsordnung des Landtages dem Präsidenten zu überlassen, der sich hierbei vom Verlauf der Debatte leiten lassen wird. Wenn der amtierende Präsident durch die Art und Weise der Ausübung des Ermessens das ihn tragende notwendige Vertrauen nachhaltig stört, könnte das zu der von der Enquete-Kommission in Art. 14 Abs. 2 Satz 1 Landesverfassung vorgeschlagenen Abwahl führen.

2.3 Chancengleichheit zwischen Regierung und Landtag

Die Enquete-Kommission antwortet mit ihrer Empfehlung auf die häufig vorgetragene Forderung, die Regierung an Redezeitbeschränkungen in gleicher Weise zu binden wie die Abgeordneten. Sie ist der Auffassung, daß eine Belebung der Plenardebatte nur dann Erfolg verspricht, wenn sich die **Landesregierung grundsätzlich in die Redeordnung des Landtages einfügt.** Rechtlich kann die Redeordnung zwar nur den Landtag binden. Jedoch sollten in der öffentlichen Debatte die Redezeitregeln von allen Beteiligten im Grundsatz akzeptiert und eingehalten werden.

Die Enquete-Kommission hält es für abwegig, das Rederecht der Mitglieder der Landesregierung im Landtag prinzipiell in Frage zu stellen. Es wäre allerdings nicht angemessen, den **Mitgliedern der Landesregierung** – wie zur Zeit in Art. 16 Abs. 2 Satz 2 Landessatzung vorgesehen – auf Verlangen **jederzeit das Wort zu erteilen.** Der Landtag muß autonom bei der Strukturierung seiner Beratungen sein. Es sollte deshalb seiner Entscheidung überlassen bleiben, wann ein Regierungsmitglied zu Wort kommt.

Hinsichtlich der Sicherung der Chancengleichheit von Regierung und Landtag bei der Zuteilung von Redezeiten ist die Kommission zu der Auffassung gelangt, daß dieses auch von ihr verfolgte Ziel nicht durch eine zusätzliche Beschränkung der Landesregierung erreicht werden sollte. Die Kommission schlägt deshalb vor, auf der Grundlage der von ihr empfohlenen Redezeitregelung mit der Landesregierung im Ältestenrat Gesamtredezeiten zu vereinbaren. **In dem Falle, daß die Regierung die vereinbarte Redezeit überschreitet, soll sich die Redezeit jeder Fraktion, insbesondere der Opposition, entsprechend verlängern**, und zwar unabhängig davon, ob sie ihre Redezeit bereits ausgeschöpft hat. Die Regelung in § 50 a Absatz 2 Geschäftsordnung des Landtages bleibt deshalb unberührt.

2.4 Vereinbarung mit der Landesregierung über die Aktuelle Stunde

Das uneingeschränkte **Rederecht der Regierung** wird von Abgeordneten namentlich in der **Aktuellen Stunde** als besonders belastend empfunden. Im Rahmen der Richtlinien für die Aktuelle Stunde können Abgeordnete lediglich in Fünf-Minuten-Beiträgen auf prinzipiell unbegrenzte Ausführungen von Regierungsmitgliedern antworten.

Angesichts des verfassungsrechtlich verbrieften Rederechts der Landesregierung im Landtag ist **Abhilfe** gegen die solchermaßen von der Regierung verursachte Belastung der Öffentlichkeitsfunktion des Landtages **im Wege einer Vereinbarung** möglich und wird auch so praktiziert. Der Landtag sollte in jeder Wahlperiode auf eine Vereinbarung hinwirken, nach der sich auch die Regierung – ungeachtet ihres Rederechtes – ebenfalls der Fünf-Minuten-Redezeitregelung in der Aktuellen Stunde unterwirft.

Abschnitt 7

Welche Änderungen mit dem Ziel der Verbesserung der Kurzdebatte, der Fragestunde, des Dringlichkeitsantragsrechts sind denkbar und praktikabel?

Wie läßt sich das Instrument der Kleinen Anfrage wirksamer ausgestalten?

(III. 2., 7. und 8. Spiegelstrich; III. 3., 4. Spiegelstrich und III. 4.)

1. Empfehlung

Die Enquete-Kommission empfiehlt:

1.1 Die Reglementierungen des Fragerechts der Abgeordneten in der Fragestunde hinsichtlich
- **der Unterteilung der Fragen**
- **der Anzahl der Zusatzfragen sollen entfallen.**

1.2 In Fällen unzureichender Antwort der Regierung auf eine Kleine Anfrage ist die Kleine Anfrage auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Landtages auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung zu setzen.

1.3 **In Fällen unzureichender Antwort der Regierung auf eine Frage in der Fragestunde soll auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Landtages die Behandlung des Gegenstands der Frage in der Form einer Aktuellen Stunde fortgesetzt werden.**

1.4 **Die Redezeit von 5 Minuten für jeden Redner in der Aktuellen Stunde soll verlängert werden, wenn der Gegenstand der Aktuellen Stunde dies erforderlich macht.**

1.5 **Änderungen am Institut des Dringlichkeitsantrags sollen nicht erfolgen.**

2. Begründung

Alle nachfolgend begründeten Neuregelungen sollen die Stellung des einzelnen Abgeordneten im Landtag insgesamt und damit auch in seiner Fraktion stärken. Sie sollen insbesondere der Akzentuierung der Kontrollfunktion entsprechen, die Art. 8 Landesverfassung beabsichtigt. Hiervon erwartet die Enquete-Kommission zugleich eine sich allgemein – und nicht nur auf die nachfolgend angesprochenen parlamentarischen Institute – auswirkende Belebung der Landtagsarbeit.

2.1 Vereinfachung des Fragerechts

Die Richtlinien für die Fragestunde bestimmen u.a., daß
- eine Frage höchstens in zwei Teilfragen untergliedert NBwerden darf, die sich auf einen einheitlichen Gegenstand beziehen müssen (Nr. 4 Abs. 2 der Richtlinien),
- der Fragesteller nach der Beantwortung der Frage bis zu drei Zusatzfragen stellen darf (Nr. 9 der Richtlinien; anders § 49 Abs. 5 Geschäftsordnung des Landtages zwei Zusatzfragen der übrigen Abgeordneten),
- Zusatzfragen nicht unterteilt sein dürfen (Nr. 9 Abs. 2 der Richtlinien).

Die Enquete-Kommission will in ihren Vorschlägen an anderer Stelle das Fragerecht des einzelnen Abgeordneten hervorheben und stärken (Art. 9 Abs. 2, 24 Abs. 1 Landesverfassung). Mit dieser Zielsetzung stünde es im Widerspruch, die Fragen in der Fragestunde stärker zu reglementieren, als es für den geordneten Ablauf dieser Veranstaltung erforderlich ist. In der parlamentarischen Praxis hat es sich erwiesen, daß die eingangs genannten **Vorschriften** sowohl von den Abgeordneten als auch vom sitzungsleitenden Präsidium **schwer zu handhaben sind.**

Die Kommission schlägt deshalb vor, die **Richtlinien** für die Fragestunde dahingehend zu **vereinfachen**, daß
- jeder Abgeordnete zwei Fragen in der Fragestunde stellen kann,
- nach der Antwort der Landesregierung jeder Abgeordnete eine beliebige Zahl von Zusatzfragen stellen kann,
- die Vorschriften zur Unterteilung von Fragen entfallen.

2.2 Verfahren bei unvollständiger oder ausweichender Beantwortung Kleiner Anfragen

Die Enquete-Kommission hat in ihrer Empfehlung zu Art. 24 Abs. 3 Landesverfassung die Verpflichtung der Landesregierung festgelegt, parlamentarische Anfragen nach bestem Wissen unverzüglich und vollständig zu beantworten. Für den Fall, daß die Regierung die **Beantwortung von Fragen verweigert**, wird in Art. 24 Abs. 3 Landesverfassung ein Verfahren vorgesehen. Nach § 33 Abs. 2 Satz 1 der geltenden Geschäftsordnung des Landtages hat der Präsident auf Verlangen des Fragestellers eine **Kleine Anfrage auf die Tagesordnung** der nächsten Sitzung zu setzen, wenn die Kleine Anfrage **nicht fristgemäß** beantwortet wird. Von diesem Verfahren sind solche Fälle nicht erfaßt, in denen die Landesregierung auf Fragen in der Fragestunde oder auf Kleine Anfragen nach Auffassung der Fragesteller **unvollständig oder ausweichend antwortet.**

Die Enquete-Kommission empfiehlt für den Fall nicht hinreichender Beantwortung, eine Regelung in die Geschäftsordnung aufzunehmen, wonach eine Minderheit im Landtag die weitere **Behandlung** der Angelegenheit **im Plenum erzwingen** kann. Durch die Ausgestaltung als Minderheitsrecht ist zum einen gewährleistet, daß die Mehrheit die weitere Beratung im Plenum nicht verhindern kann; zum anderen ist sichergestellt, daß dieses Verfahren nur aus gewichtigem Anlaß gewählt wird, weil sich der Fragesteller um die Unterstützung weiterer Abgeordneter bemühen muß.

2.3 Übergang von der Fragestunde in die Aktuelle Stunde

Für Fälle der Mißachtung des Rechts einzelner Abgeordneter auf vollständige Beantwortung ihrer Fragen empfiehlt die Enquete-Kommission, daß diese Fragen auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Landtages in der Form der Aktuellen Stunde weiterbehandelt werden müssen.

2.4 Aktuelle Stunde

Nach Nr. 8 der Richtlinien für die Kurzdebatte (Aktuelle Stunde) beträgt die Redezeit für jeden Redner 5 Minuten. Da die Richtlinien keine besonderen Vorschriften über die zulässige Anzahl der Redebeiträge des einzelnen Abgeordneten enthalten, wird § 49 Abs. 5 Geschäftsordnung des Landtages angewandt, wonach ein Abgeordneter grundsätzlich **nur zweimal zu demselben Beratungsgegenstand sprechen** darf.

Bei der Durchführung der Aktuellen Stunde hat sich jedoch gezeigt, daß es Beratungsgegenstände gibt, die in Fünf-Minuten-Beiträgen nicht sinnvoll behandelt werden können. In solchen Fällen konnte der einzelne Abgeordnete bisher nur von dem Recht Gebrauch machen, sich ein zweites Mal zu Wort zu melden, um seinen ersten Redebeitrag fortzusetzen. Die Enquete-Kommission empfiehlt, eine Möglichkeit zu schaffen, erforderlichenfalls **von der Begrenzung** der Redezeit auf 5 Minuten **abzuweichen**.

2.5 Dringlichkeitsantrag

Nach § 45 Abs. 3 Geschäftsordnung des Landtages können Gegenstände, die nicht auf der Tagesordnung stehen, nur beraten werden, wenn der Landtag mit Zweidrittelmehrheit die Dringlichkeit bejaht.

Die Kommission sieht keine Veranlassung, eine Änderung zu empfehlen, da die parlamentarische **Praxis lehrt, daß diese Regelung ausreicht**: Die Parlamentsmehrheit wird sich in der Regel der Beratung eines Gegenstandes, der in Form eines Dringlichkeitsantrags eingereicht wurde, nicht entziehen.

Kapitel 3

Verbesserung der Bürgerrechte gegenüber Parlament und Regierung

(III. 3. des Auftrags der Enquete-Kommission)

Abschnitt 1

Empfiehlt sich eine Ergänzung des Repräsentationssystems, wie z.B. durch die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid?

(III. 3., 1. Spiegelstrich des Auftrags der Enquete-Kommission)

Vorbemerkung

Alle Mitglieder der Kommission sind der Auffassung, daß sich das Repräsentativsystem bewährt hat, jedoch ergänzungsbedürftig ist. Über den Umfang solcher Ergänzungen bestand keine Übereinstimmung:

1. Ein **Initiativrecht** (1), das Bürgerinnen und Bürger berechtigt, den Landtag mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung im Lande Schleswig-Holstein (auch begründeten Gesetzesvorlagen) zu befassen, ist zunächst von allen Mitgliedern der Enquete-Kommission unterstützt worden. Dessen ungeachtet hat ein Kommissionsmitglied ein Sondervotum vorgelegt (Sondervotum 1).

2. Eine **Volksenquete** (2) in Form einer einem Drittel der Mitglieder des Landtages eingeräumten Befugnis, zu bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung im Lande Schleswig-Holstein das Volk zu befragen, wird von der Kommissionsmehrheit unterstützt.

Ein Mitglied der Kommission will eine solche Volksenquete beschränken auf Verfassungsfragen und Gesetze, die für den Bestand und die Entwicklung des Landes „wesentlich" sind. Dazu liegt ein Sondervotum vor (Sondervotum 2).

Drei Mitglieder lehnen eine Volksbefragung in Form der hier empfohlenen „Volksenquete" ab und haben dazu ein Sondervotum vorgelegt (Sondervotum 3).

3. Die Enquete-Kommission lehnt mehrheitlich die Einführung eines **Volksentscheids** ab.

Sie ist – auch aufgrund der Erfahrungen in anderen Ländern – der Auffassung, daß die prinzipiellen Einwände mögliche Vorteile erheblich überwiegen. Die Entscheidungsfähigkeit

des Parlaments würde geschwächt. Beeinträchtigt würde insbesondere die Fähigkeit der parlamentarischen Mehrheit, eine konsistente, in sich abgestimmte Politik zu formulieren und zu vertreten. Es bestünde insoweit die Gefahr einer Desintegration der politischen Willensbildung und einer wachsenden politischen Konfrontation und Emotionalisierung. Schließlich ist fraglich, ob und inwieweit Volksentscheide über einen Gesetzentwurf der verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle unterworfen werden können.

Die Aufnahme des Volksentscheids in die Landesverfassung schlagen zwei Mitglieder der Kommission in einem Sondervotum vor (Sondervotum 4).

1. Initiativen aus dem Volk

1.1 Empfehlung

Die Enquete-Kommission empfiehlt, das repräsentative System für Initiativen von Bürgerinnen und Bürgern stärker als bisher zu öffnen. Der Landtag soll in Zukunft nicht nur Fragen aufgreifen **können**, die von Bürgerinnen und Bürgern an den Landtag herangetragen werden; er soll sich mit solchen Initiativen auch befassen und ihre Vertreter anhören **müssen**, wenn diese von mehr als 10.000 Bürgerinnen und Bürgern unterzeichnet worden sind. Ein solches Initiativrecht soll **alle Gegenstände der politischen Willensbildung** umfassen, die das Land Schleswig-Holstein betreffen, auch begründete Gesetzesvorlagen.

Vertreter der Initiativen aus dem Volk sollen in Zukunft von einem Ausschuß des Landtages angehört werden müssen, wenn die Initiative von mehr als 10.000 Bürgerinnen und Bürgern unterstützt wird; ferner dann, wenn eine begründete Gesetzesvorlage geändert werden soll.

Die Kommission empfiehlt demgemäß,

a) folgenden Artikel in die Landesverfassung aufzunehmen:

Artikel 12 (Initiativen aus dem Volk)

(1) Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, den Landtag mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen, die das Land Schleswig-Holstein betreffen. Dies können auch begründete Gesetzesvorlagen sein. Die Initiative muß von mindestens 10.000 Stimmberechtigten unterzeichnet werden. Ihre Vertreter haben das Recht auf Anhörung.

(2) Das Nähere regelt ein Gesetz.

b) Art. 38 Abs. 2 Landesverfassung wie folgt zu fassen:

(2) Gesetzesvorlagen werden von der Landesregierung, **aus der Mitte des Landtages oder durch Initiativen nach Artikel 12 Absatz 1** eingebracht.

1.2 Begründung

Politik in einem repräsentativen System steht immer in der Gefahr, sich zu verselbständigen. Politische Parteien können

sich von den Interessen der Bürgerinnen und Bürger entfernen. Bürgerinitiativen und außerparlamentarische Bewegungen sind häufig ein Zeichen für einen solchen **Ablösungsprozeß von Politik** gegenüber den unmittelbaren Lebensverhältnissen der Menschen. Sie können Defizite oder wichtige Probleme zur Sprache bringen. Nicht selten greifen politische Parteien solche Fragen auf und bringen sie in die parlamentarische Auseinandersetzung ein. Geschieht dies nicht, fallen ausserparlamentarische und parlamentarische Auseinandersetzung auseinander. In diesen Fällen sollte ein Initiativrecht Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit geben, den Landtag mit einem bestimmten Gegenstand der politischen Willensbildung im Lande zu befassen. Wichtig ist dabei die **Verbindlichkeit**, d.h. ein **Behandlungszwang.** Um eine nur formale Behandlung auszuschließen, muß der Behandlungszwang ergänzt werden durch einen **Anhörungszwang**; denn nur dann, wenn solche Vertreter von Initiativen auch Gelegenheit haben, vor einem Landtagsausschuß einen bestimmten Gegenstand der politischen Willensbildung angemessen erläutern zu können, besteht die Chance, daß ein Problem **wirklich dargestellt** und im Parlament aufgegriffen wird.

Ein solches Initiativrecht schafft Bürgerinitiativen die Möglichkeit, sowohl durch eine förmlich durchgeführte Unterschriftensammlung als auch durch die öffentliche Anhörung mehr Öffentlichkeit zu finden. Die im Landtag vertretenen Parteien erhalten durch ein derartiges Verfahren nicht nur die Chance, **Bürgerinitiativen** in das parlamentarische Verfahren **einzubinden**, sondern schaffen sich zugleich ein Instrument, das sie in die Lage versetzt, schneller auf gesellschaftliche Veränderungen und **auf konkrete Probleme zu reagieren.**

Wenn Bürgerinnen und Bürger erkennen, daß sie ihre Probleme unmittelbar in den Landtag tragen können, daß ihre Fragen aufgegriffen und dort behandelt werden müssen, dann kann das dazu beitragen, die **Distanz** zwischen Gesellschaft und Staat zu **verringern**. Bürgerinnen und Bürger reagieren manchmal schneller auf gesellschaftliche Veränderungen und akute Probleme als politische Großorganisationen und die Träger öffentlicher Verwaltung.

Zu der Verbindlichkeit, die ein solches Verfahren schafft, gehört auch, daß **begründete Gesetzesvorlagen** eingebracht und im Landtag beraten werden müssen. Auch in diesen Fällen haben die Vertreter der Initiative aus dem Volk Anspruch darauf, angehört zu werden. Die parlamentarische Gepflogenheit, bei Änderungen die Antragsteller zu hören, sollte auch in diesem Fall gelten.

2. Volksenquete

2.1 Empfehlung

Die Enquete-Kommission empfiehlt, das Institut einer Volksenquete in die Landesverfassung aufzunehmen. Es soll in Zukunft möglich sein, zu bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung im Lande das Volk zu befragen, ohne

daß der Landtag an das Ergebnis der Befragung rechtlich gebunden wäre. Der inhaltliche Rahmen für eine solche konsultative Befragung ist weit gefaßt. Das Recht, die Durchführung einer Volksenquete zu beantragen, wird beschränkt auf Mitglieder des Landtages. Es ist als Minderheitsrecht ausgestaltet.

Die Kommission empfiehlt die Aufnahme folgender Regelung in die Landesverfasung:

Artikel 13 (Volksenquete)

(1) Ein Drittel der Mitglieder des Landtages hat das Recht, zu bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung, die das Land Schleswig-Holstein betreffen, das Volk zu befragen. Werden mehrere Anträge zu demselben Gegenstand gestellt, müssen die Anträge, sofern die Antragsteller sich nicht auf eine gemeinsame Fragestellung einigen, gleichberechtigt behandelt werden. Gezählt werden jeweils die Ja- und die Nein-Stimmen.

(2) Das Nähere regelt ein Gesetz.

Aus den Empfehlungen der Kommission zu Artikeln 12 und 15 Landesverfassung ergibt sich die Notwendigkeit, Art. 2 Abs.2 Satz 1 Landesverfassung wie folgt zu ergänzen:

Das Volk bekundet seinen Willen durch Wahlen **und Abstimmungen.**

2.2 Begründung

2.2.1 In dem Bestreben, das Volk als Souverän stärker als bisher unmittelbar an der politischen Willensbildung zu beteiligen, sowie zur **Ergänzung des Instituts** der **Volksinitiative**, über die wichtige politische Fragen aus dem Volk an das Parlament in der Weise herangetragen werden können, daß es sich damit befassen muß, soll die **Volksenquete** eingeführt werden, bei dem die **Initiative** von Teilen **des Parlaments** ausgeht und das Volk zu bestimmten bedeutsamen Gegenständen der politischen Willensbildung um Rat gefragt wird.

Die Bezeichnung „Volksenquete" lehnt sich an das parlamentarische Untersuchungsrecht an und soll zum Ausdruck bringen, daß Gruppen von Abgeordneten (hier: ein Drittel der Mitglieder des Landtages) das Recht haben, jederzeit **beim Volk Rat zu suchen**, freilich ohne an das Ergebnis der Abstimmung gebunden zu sein (konsultative Volksbefragung). Auf diese Weise wird der Tatsache Rechnung getragen, daß Wahlentscheidungen, die im wesentlichen zu „Personalplebisziten" verkümmert sind, allein nicht mehr ausreichen, den Willen des Volkes zu komplexen Sachfragen der Politik klar und differenziert genug zum Ausdruck zu bringen.

So liegen die Vorzüge der Volksenquete auch weniger darin, daß eine Abstimmung stattfindet, als vielmehr in ihrer **Mobilisierungs-, Informations- und Aggregationsfunktion**. Es wird künftig möglich sein, zu bestimmten wichtigen politischen Einzelfragen **„Sachwahlkämpfe"** zu führen, bei denen

es im wesentlichen auf eine überzeugende Argumentation der Parteien und Politiker ankommt. Durch die öffentliche Vorbereitung, Organisation und Durchführung eines solchen Sachwahlkampfs unterscheidet sich die Volksenquete auch von der anonymen und lediglich punktuell repräsentativen Meinungsumfrage. Die Volksenquete verstärkt also keineswegs die Tendenzen zu einer bloßen „Stimmungsdemokratie", sondern fördert den geistigen Meinungskampf als die „Lebensluft" freiheitlicher Demokratie schlechthin und trägt damit erheblich zur Ratio von Politik überhaupt bei.

Trotz ihres unverbindlichen Charakters ist die Volksenquete mithin ein Stück **Ausübung von originärer Staatsgewalt durch das Volk**, weil ihre praktischen Wirkungen weit über den bloßen Beratungseffekt hinausreichen. Denn oft wird schon die bloße Ankündigung, sie zu beantragen, ausreichen, die Regierung zu einer Änderung ihrer politischen Absichten zu bewegen, mindestens aber sie zu deren Überprüfung und erneuter öffentlicher Diskussion zwingen (fleet in being). Will indes die Regierung entgegen einer für sie negativ ausgegangenen Volksenquete an ihrer Politik festhalten, werden nicht nur die Begründungshürden erhöht, sondern zugleich auch Kommunikationsdefizite zwischen den Staatsorganen und dem Volk abgebaut. So gesehen hat die Volksenquete als **Instrument der Krisenantizipation** nicht zuletzt eine wichtige Warn-, Signal- und Korrekturfunktion für die politischen Instanzen.

Im übrigen vermeidet die Volksenquete viele Schwierigkeiten und Nachteile des verbindlichen Volksentscheids. Die Fragestellung liegt in der Verantwortung von Teilen des Parlaments und ist damit **demagogischen Mißbräuchen weitgehend entzogen**. Schon die Tatsache, daß ein Antragsteller damit rechnen muß, daß bei einer demagogischen Fragestellung eine Gegenfrage gestellt werden kann, die in derselben Befragung vorgelegt wird, trägt zu einer Versachlichung bei.

Auch ein Konflikt über den Vorrang der plebiszitären oder der parlamentarischen Willensbildung ist durch die Volksenquete ausgeschlossen. **Zuständig bleibt das Parlament.** Die vorgeschlagene weitgefaßte Formulierung schließt aus, daß eine solche Befragung des Volkes deshalb nicht zustande kommt, weil das Land nicht oder nur teilweise zuständig ist. Die Gefahr einer vermehrten Inanspruchnahme des Verfassungsgerichts besteht daher praktisch nicht. Insgesamt wird die **repräsentative Demokratie** durch die Volksenquete nicht geschwächt, sondern **gestärkt**. Das Verfahren im einzelnen ist in einem weiteren Landesgesetz zu regeln; bloße Änderungen der parlamentarischen Geschäftsordnung reichen nicht aus.

2.2.2 Die Kommission hat die Frage erörtert, ob die Befugnis, eine Volksenquete zu initiieren, nur der **Opposition** zustehen soll. Hierfür würde das in Art. 10 Abs. 2 Satz 3 Landesverfassung normierte Recht auf politische Chancengleichheit sprechen. Damit könnte dazu beigetragen werden, einen plebiszitären Mißbrauch für Herrschaftszwecke auszuschließen. Die Kom-

mission hat sich jedoch dafür entschieden, das Recht, die Durchführung einer Volksenquete zu beantragen, als **Minderheitsrecht** auszugestalten.

Es ist nicht einzusehen, weshalb die gleiche Befugnis nicht auch **Teilen der Mehrheitsfraktion** zustehen sollte, die auf diese Weise ebenfalls eine zusätzliche Kontrollmöglichkeit erhält, aber unter Umständen auch in die Lage versetzt werden muß, einen umstrittenen Regierungskurs vor das Forum der Volksmeinung bringen zu können. Der Appell an das Volk in wichtigen politischen Sachfragen ist dem Parlament also unabhängig davon möglich, ob die Antragsteller der Regierungsmehrheit oder der Opposition angehören.

2.2.3 Die Kommission hat die Frage eines **Veto-Rechts** gegen beschlossene Gesetze durch einen Volksentscheid erörtert. Dieser Gedanke wurde von der Kommission abgelehnt. Dabei waren die grundsätzlichen Bedenken gegen einen Volksentscheid relevant.

Sondervotum 1 (Volksinitiative) von Vizepräsident a. D. Dr. Egon Schübeler

Die Volksinitiative, wie sie von der Enquete-Kommission vorgeschlagen wird, kann negative Auswirkungen auf die repräsentative parlamentarische Demokratie haben. Nach den vorgesehenen Bestimmungen für eine solche Volksinitiative können sich Bürger, die für ihr Vorhaben 10.000 Unterschriften vorlegen, mit Gesetzesinitiativen direkt an den Landtag wenden. Der Landtag hat die Pflicht, diese Initiative zu behandeln, und muß die Vertreter der Volksinitiative anhören. Diese Volksinitiativen sind deshalb erheblich von anderen Eingaben, die die Bürger an den Landtag herantragen, herausgehoben. Sie sind mit Gesetzesinitiativen, die die Fraktionen, die Landesregierung oder andere Abgeordnete in den Landtag einbringen, praktisch gleichgestellt.

Bei Einführung einer solchen Bestimmung besteht die Gefahr von negativen Auswirkungen auf die repräsentative parlamentarische Demokratie.

Wenn 10.000 Bürger mit ihrer Unterschrift eine Gesetzgebungsabsicht dokumentieren und dieser Gesetzesvorschlag nach Beratung und Anhörung mit den Vertretern der Initiative abgelehnt wird, wird es zu einer Enttäuschung bei den Initiatoren und ihren 10.000 Befürwortern kommen müssen. Diese Enttäuschung kann sich auch auf Unbeteiligte auswirken, die aus der Tatsache der Ablehnung von 10.000 gleichgesinnten Bürgermeinungen auf die Unbeweglichkeit der parlamentarischen Demokratie schließen.

Andererseits besteht die Möglichkeit, daß eine so große Zahl von Unterschriften unter ein bestimmtes Gesetzgebungsvorhaben auf jeden Abgeordneten einen Druck ausübt. Dieser Druck kann bewirken, daß die Abgeordneten im Parlament nicht mehr nach bestem Wissen und Gewissen und in ihrer Gesamtverantwortung vor allen Bürgern entscheiden können.

Es müssen auch Bedenken dagegen bestehen, daß die Vertreter einer solchen Volksinitiative in ihrem Recht, Gesetzesvorschläge in den Land-

tag einzubringen, einem in freien Wahlen gewählten Abgeordneten gleichgestellt werden.

Nachdem bei der Redaktion des Schlußberichts für mich deutlich geworden ist, wie nach der Empfehlung der Enquete-Kommission derartige Initiativen weiter parlamentarisch zu behandeln sind, kann ich nach Änderung des Art. 19 Abs. 1 Buchstabe a die in Art. 12 Landesverfassung vorgesehene Regelung nicht mehr mittragen.

Sondervotum 2 (Volksenquete) von Bürgermeister a.D. Dr. Christensen

1. Empfehlung

Ich empfehle für die Volksenquete in Art. 13 Landesverfassung folgende Regelung:

(1) Ein Drittel der Mitglieder des Landtages hat das Recht, zu Fragen, die die verfassungsmäßigen Grundlagen des Landes Schleswig-Holstein betreffen, und bei Gesetzen, die für den Bestand und die Entwicklung des Landes wesentlich sind und der Gesetzgebung des Landes unterliegen, das Volk zu befragen. Werden mehrere Anträge zu dem gleichen Gegenstand gestellt, müssen diese, sofern sich die Antragsteller nicht auf eine gemeinsame Fragestellung einigen, gleichberechtigt behandelt werden. Die Befragung hat empfehlenden Charakter. Sie ist bindend, wenn mindestens 40 v.H. der Wahlberechtigten zustimmen. Gezählt werden jeweils die Ja- und Nein- Stimmen.

(2) Das Nähere regelt ein Gesetz.

2. Begründung

Mit dem vorgenannten Antrag soll versucht werden, für das schleswig-holsteinische Verfassungsrecht eine Lösung zu finden, die plebiszitäre Elemente aus dem skandinavischen, hier besonders dem dänischen Verfassungsrecht aufnimmt. Es wird hierbei insbesondere auf das fakultative Gesetzesreferendum des dänischen Grundgesetzes vom 05.06.1953 (§ 42) verwiesen. In diesem Zusammenhang ist die Formulierung in Abs. 1 Satz 1 meines Vorschlags „... zu Fragen, die die verfassungsmäßigen Grundlagen ... betreffen" zu sehen. Vor allem ist hierbei gedacht an eine Änderung des parlamentarischen Systems und der Wahlgesetze und den Übergang (ganz oder teilweise) von originärer Landeshoheit auf länderübergreifende Einrichtungen, die dem Landtag nur noch mittelbare Einflußmöglichkeiten einräumen und die Gefahr der Schwächung des föderalistischen Systems in sich bergen.

Bei der weiteren Formulierung in Abs. 1 Satz 1 meines Vorschlags „und bei Gesetzen, die für den Bestand und die Entwicklung des Landes wesentlich sind ..." ist an folgendes gedacht worden:

Die von der Enquete-Kommission beschlossene Formulierung „zu bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung ..." kann zu Auslegungsschwierigkeiten führen. Daher er-

scheint es zweckmäßiger, eine Formulierung zu wählen, die diese „Gegenstände" konkretisiert. Hierbei ist auf die Gesetzgebung abzustellen, die für das Land lebens- und existenznotwendig ist und für die das Land die Gesetzgebungskompetenz besitzt. Beispielsweise sind zu nennen:

> Landesplanung und Raumordnung, Schule und Kultur, Ausbau des wirtschaftlichen und infrastrukturellen Status quo, Kommunalreform.

Die in Abs. 1 Satz 3 meines Vorschlags genannte „Bindung" bedeutet, daß der Landtag erneut in die Gesetzesberatungen eintreten muß, wenn sich bei der Befragung eine Zustimmung von mehr als 40 v.H. der Wahlberechtigten ergeben hat. Bestätigt die erneute Landtagsberatung das mit der Befragung angesprochene Gesetz, ist eine weitere Volksbefragung nicht mehr möglich.

Erbringt die Befragung nicht die Zustimmung der genannten 40 v.H. der Wahlberechtigten, dann entfällt die erneute Gesetzesberatung durch den Landtag.

Bezüglich der Modalitäten für die Durchführung der Volksbefragung und der parlamamentarischen Behandlung der damit zusammenhängenden Fragen wird auf ein noch besonders zu beratendes Ausführungsgesetz verwiesen.

Sondervotum 3 (Volksenquete) von Prof. Dr. von Mutius, Vizepräsident a.D. Dr. Schübeler, Prof. Dr. Thaysen

Mit der Mehrheitsmeinung in der Enquete-Kommission ist davon auszugehen, daß in einem funktionsfähigen parlamentarischen Regierungssystem einerseits die Führungs- und Leitungsfunktionen unabhängig von Weisungen und Entscheidungsaufträgen Dritter, also repräsentativ, ausgeübt werden, andererseits aber inhaltlich dem Volk, also den Wählern, zurechenbar bleiben müssen.

Als Konstitutionsprinzipien einer solchen politischen Ordnung sind anzusehen gleiche und periodische Wahlen zur Volksvertretung, die Rückführung aller politischen Leitungsgewalt auf diese Volksvertretung sowie die Konzentration auf wesentliche Entscheidungsbefugnisse bei ihr. Darüber hinaus gehört als Grundvoraussetzung zu einer solchen Ordnung auch die Gewährleistung einer offenen Wechselbeziehung zwischen Volksvertretung und öffentlicher Meinung durch die Existenz von Grund- und Freiheitsrechten, durch das freie Mandat und durch einen offenen Rückkoppelungsprozeß zwischen Wählern und Gewählten. Diesen offenen Rückkoppelungsprozeß besser auszugestalten ist die zentrale Aufgabe auch einer Verfassungs- und Parlamentsreform.

Bei der Einführung einer Volksinitiative, wie sie von der Kommission empfohlen wird, mag eine Stärkung der Repräsentation im Einzelfall erreicht werden können, weil ohne faktische oder rechtliche Vorwegnahme einer Entscheidung des Parlaments und ohne daß Auffassungen im Volk durch das Parlament instrumentalisiert werden, die Abgeordneten im Landtag nachhaltig darauf aufmerksam gemacht werden können, daß sie in ihrer Auseinandersetzung im Parlament bestimmte Fragen, die mehr oder weniger große Gruppen in der Bevölkerung bewegen, aufnehmen müssen. Bei der Einführung einer Volksenquete sind aber entgegen der Mehrheitsmeinung in der Enquete-Kommission die aus

dem Prinzip der Repräsentation folgenden sinnvollen Grenzen für jenen Rückkoppelungsprozeß überschritten. Dies ergibt sich im wesentlichen aus folgendem:

1. Eine Volksenquete zu Gegenständen, die im Parlament umstritten sind, kann sich negativ auf das Ansehen und die Funktionsfähigkeit der repräsentativen parlamentarischen Demokratie auswirken. Der Landtag als Vertreter der Bevölkerung eines Bundeslandes muß auch Beschlüsse fassen, die zwar dem Wohle der gesamten Bevölkerung dienen, aber dennoch unpopulär sein können. Gerade solche Beschlüsse könnten zum Gegenstand einer „Volksenquete" (in der von der Mehrheit der Enquete-Kommission empfohlenen Fassung) gemacht werden und würden dann heftige, oft auch polemische Auseinandersetzungen auslösen. Ein ablehnendes Ergebnis einer solchen Enquete birgt in sich die Gefahr, das Parlament unter Druck zu setzen.
2. Gegen das Institut der Volksenquete spricht vor allem, daß es bei der Bevölkerung zu erheblichen Enttäuschungen führen müßte, wenn die Parlamentsmehrheit zu dem Schluß gelangt, wegen ihrer Verantwortung für die Allgemeinheit bei ihrer Auffassung bleiben zu müssen. Die „Volksenquete" fördert tiefgreifende Mißverständnisse über parlamentarische Repräsentation. Im Mißverstehen des Repräsentationssystems durch die „Volksenquete" gestützt, können sich viele Bürger in einem solchen Falle unzutreffenderweise „betrogen" fühlen. Damit verbunden wären – aus diesen Mißverständnissen rührende – negative Auswirkungen für die Akzeptanz parlamentarischer Entscheidungen sowie des demokratischen Systems insgesamt. Dies gilt auch insoweit, als im Volk der fatale Eindruck einer Instrumentalisierung für solche politischen Meinungen, die im Parlament keine Mehrheit finden, entstehen könnte. Wir verweisen insoweit auf die zum Gesamtkomplex des konsultativen Referendums jüngst verfügbaren Arbeiten von **Ulrich Rommelfanger**.
3. Bei öffentlichen Auseinandersetzungen über Parlamentsbeschlüsse, die einer Volksenquete unterworfen werden, kommt es – wie bei Wahlkämpfen – zu emotionalisierten Auseinandersetzungen über komplizierte Fragen. Die streitenden Parteien neigen dabei zu unstatthaften Verallgemeinerungen. Diese mögen bei Wahlkämpfen noch akzeptabel sein, bei Auseinandersetzungen über komplizierte Sachfragen sind sie es nicht.
4. Die Erfahrungen, die mit plebiszitären Elementen in anderen Bundesländern gemacht wurden, sind nicht ermutigend. Die initiierten Volksbefragungen führten dort in überwiegender Zahl zur Ablehnung der beabsichtigten Gesetzesvorhaben.
5. Eine beabsichtigte stärkere Beteiligung der Bevölkerung an der politischen Willensbildung über die im vierjährigen Rhythmus stattfindenden Wahlen hinaus ist auf andere Weise besser zu erreichen:

   Eine stärkere Einwirkung der Wahlberechtigten auf die Zusammensetzung des Parlaments könnte z.B. durch ein Wahlsystem erreicht werden, das das Kumulieren zuläßt. Darüber hinaus sollten die Kandidaten vor den Wahlen zwingend durch Mitgliederversammlungen im Wahlbezirk aufgestellt werden, solange dies nicht wegen zu großer Mitgliederzahlen auf organisatorische Schwierigkeiten stößt.

   Nicht vergessen werden sollte in diesem Zusammenhang die Möglichkeit, die Kontakte zwischen den Abgeordneten und den durch sie vertretenen Bürgern – etwa durch Bürgerbüros oder andere Einrich-

tungen – zu verbessern. Einer engeren und intensiveren Gestaltung dieser besonders wichtigen unmittelbaren Kontakte könnte die Einführung einer Volksenquete im Wege stehen.

Diese Gründe sprechen unserer Auffassung nach gegen die Empfehlung der Mehrheit der Enquete- Kommission, durch Verfassungsänderung in Schleswig- Holstein eine Volksenquete einzuführen.

Sondervotum 4 (Volksbegehren und Volksentscheid) von Dr. Schubert-Riese, Prof. Dr. Seifert

1. Empfehlung

Wir empfehlen dem Landtag eine Regelung, durch die ein Volksentscheid und ein Volksbegehren (als die dafür erforderliche Vorstufe) in die Landesverfassung aufgenommen werden.

Wir schlagen vor, daß für den Fall, daß eine begründete Gesetzesvorlage einer Initiative aus dem Volk (Art. 12 Landesverfassung) nach einer angemessenen Frist keinen Erfolg hat, die Initiative ein Volksbegehren beantragen kann. Wenn beim Volksbegehren mehr als 2 v.H. der Stimmberechtigten der Gesetzesvorlage zustimmen, muß ein Volksentscheid stattfinden.

Beim Volksentscheid zählen die abgegebenen Ja- und Nein-Stimmen. Eine Gesetzesvorlage ist mit der Mehrheit der gültigen Ja-Stimmen angenommen.

Eine Änderung der Landesverfassung durch Volksentscheid soll ausgeschlossen sein. Unzulässig ist auch eine Gesetzesvorlage zum Haushalt.

Die Grundsätze für Chancengleichheit der politischen Parteien müssen auch für Volksbegehren und Volksentscheid gelten. Daraus folgt das Gebot, eine Initiative aus dem Volk (Art. 12 Landesverfassung) beim Volksentscheid angemessen zu finanzieren.

Wir empfehlen, folgende Regelungen in die Landesverfassung aufzunehmen:

Artikel 3 Abs. 1 und 2

Artikel 3 (Wahlen)

(1) Die Abstimmungen und die Wahlen zu den Volksvertretungen im Lande, in den Gemeinden und Gemeindeverbänden sind allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim.

(2) Die Abstimmungen und die Wahlen finden an einem Sonntag oder öffentlichen Ruhetag statt.

Art. 38 Abs. 1
Die Gesetze werden vom Landtag oder durch Volksentscheid beschlossen.

Im übrigen wird empfohlen, nach Art. 13 folgenden Artikel 13 a einzufügen:

1. Vorbemerkung

Auf Grund einer Untersuchung über die Arbeit des Eingabenausschusses, die im Auftrag der Kommission erfolgte, auf Grund von Antworten gegenwärtiger und ehemaliger Mitglieder des Eingabenausschusses in der von der Kommission durchgeführten öffentlichen Anhörung, auf Grund der Auswertung von Erfahrungen im Lande Rheinland-Pfalz und auf Grund prinzipieller Überlegungen ist die Kommission der Auffassung, daß der bisherige Eingabenausschuß in seiner Struktur verändert und der von der Landesregierung bestellte Bürgerbeauftragte mit größeren Befugnissen in der Landessatzung verankert werden sollte.

Der bisherige Eingabenausschuß muß aufgewertet und davon befreit werden, ein Übungsfeld für neue Abgeordnete zu sein. Das kann nur geschehen, wenn der Eingabenausschuß sich nicht mehr mit jeder Eingabe befassen muß, sondern sich auf die Beratung von Bitten und Beschwerden konzentrieren kann, die von grundsätzlicher Bedeutung sind. Zugleich sollten dem Ausschuß neue Aufgaben übertragen werden: Eine besondere Zuständigkeit im Fall möglicher Beeinträchtigungen von Rechten der Bürgerinnen und Bürger sowie für Initiativen aus dem Volk (Art. 12 Landesverfassung). Der Ausschuß soll ferner die Landesregierung und die Träger öffentlicher Verwaltung im Lande anhören, sofern diese nicht den Empfehlungen des Bürgerbeauftragten entsprechen.

Der Bürgerbeauftragte bei der Regierung ist in seiner bisherigen Kompetenz darauf beschränkt, Bürgerinnen und Bürger in sozialen Fragen zu beraten und zu unterstützen. Dies ist nicht ausreichend. Er muß darüber hinaus für die Wahrung der Rechte von Bürgerinnen und Bürgern zuständig sein. Ihm müssen die Träger öffentlicher Verwaltung im Lande Akten vorlegen und Auskünfte erteilen; er muß den Trägern öffentlicher Verwaltung Empfehlungen erteilen können. Die Tätigkeit des Bürgerbeauftragten darf nicht im Gestrüpp unterschiedlicher Zuständigkeiten erstickt werden. Er muß in der Ausübung seiner Aufgaben unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen sein. Die Anbindung des Bürgerbeauftragten an den Landtag verschafft ihm nicht nur diese Unabhängigkeit, sondern auch politischen Rückhalt. Zugleich wird es dadurch möglich, Eingaben an den Bürgerbeauftragten und Eingaben an den Landtag (Eingabenausschuß) so zu behandeln, daß eine Doppelberatung tunlichst vermieden wird. Ohne eine spezifische Verschränkung zwischen dem Ausschuß nach Art. 19 Landesverfassung und dem Bürgerbeauftragten würde es entweder zu einem unfruchtbaren Nebeneinander oder zu einem spannungsgeladenen Gegeneinander kommen.

2. Ausschuß nach Artikel 19 (Eingabenausschuß)

2.1 Empfehlung der Kommission

Die Enquete-Kommission empfiehlt, den Eingabenausschuß in seiner Struktur zu verändern und dadurch aufzuwerten, daß er in Zukunft zuständig ist,

a) zur Durchführung von Anhörungen bei Initiativen aus dem Volk (Art. 12 Landessatzung), soweit vom Landtag nicht andere Ausschüsse damit befaßt werden;

b) in Fällen der Beeinträchtigung von Rechten der Bürgerinnen und Bürger bei grundsätzlicher Bedeutung;

c) für Bitten und Beschwerden an den Landtag und den Bürgerbeauftragten von grundsätzlicher Bedeutung;

d) auf Antrag des Bürgerbeauftragten für die Entgegennahme von Äußerungen der Landesregierung oder von Trägern öffentlicher Verwaltung im Lande, wenn die Empfehlungen des Bürgerbeauftragten nicht befolgt wurden (Art. 20 Abs. 3 Satz 2 Landesverfassung);

Dieser Aufgabenkatalog soll zugleich ein sinnvolles Zusammenwirken zwischen diesem Ausschuß und dem Bürgerbeauftragen (Art. 20 Landesverfasung) ermöglichen. Der Ausschuß soll in der Regel grundsätzliche Angelegenheiten behandeln. Um Auseinanderstzungen darüber zu vermeiden, was als „grundsätzlich" anzusehen ist, kann der Ausschuß auf

Verlangen eines Fünftels seiner Mitglieder Bitten und Beschwerden an den Bürgerbeauftragten an sich ziehen. Umgekehrt muß der Bürgerbeauftragte prüfen, ob die Verletzung von Rechten der Bürgerinnen und Bürger vorliegt, wenn ein Fünftel der Mitglieder des Ausschusses dies verlangt.

Angesichts der besonderen Aufgaben, die der Eingabenausschuß in Zukunft wahrzunehmen hat, ist die Kommission der Auffassung, daß der Ausschuß seine bisherigen Befugnisse gegenüber den Trägern öffentlicher Verwaltung im Lande behalten muß.

Die Enquete-Kommission empfiehlt demgemäß, Aufgaben und Befugnisse des bisherigen Eingabenausschusses wie folgt zu regeln:

Artikel 19 (Eingabenausschuß)

(1) Der Landtag bestellt einen Ausschuß

a) zur Durchführung von Anhörungen nach Artikel 12 Abs. 1,

b) zur Behandlung von Eingaben wegen Beeinträchtigungen von Rechten der Bürgerinnen und Bürger grundsätzlicher Art,

c) zur Behandlung von Bitten und Beschwerden an den Landtag oder an den Bürgerbeauftragten von grundsätzlicher Bedeutung sowie

d) zur Behandlung von Vorlagen des Bürgerbeauftragen in den Fällen des Artikel 20 Abs. 3 Satz 2.

(2) Die Landesregierung und die Träger der öffentlichen Verwaltung im Lande sind verpflichtet, dem Ausschuß auf Verlangen Akten vorzulegen, ihm jederzeit Zutritt zu den von ihnen verwalteten öffentlichen Einrichtungen zu gestatten, alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen und Amtshilfe zu leisten. Der Ausschuß kann diese Befugnisse

auf einzelne seiner Mitglieder übertragen. Artikel 24 Abs. 3 gilt entsprechend.

Zugleich empfiehlt die Kommission, in die **Geschäftsordnung** des Landtages folgende Regelungen aufzunehmen:

Der Ausschuß ist zuständig für die Durchführung von Anhörungen über Initiativen aus dem Volk (Art.12 Landesverfassung), sofern vom Landtag nicht andere Ausschüsse befaßt werden. Der Ausschuß kann auf Verlangen von einem Fünftel seiner Mitglieder den Bürgerbeauftragten auffordern, eine Beeinträchtigung von Rechten der Bürgerinnen und Bürger zu prüfen.

2.2.1 Begründung

Der bisherige **Eingabenausschuß** ist vor allem deshalb in Routine erstarrt, da er jede Eingabe beraten muß und sich nicht auf grundsätzliche Fälle konzentrieren kann. Der Ausschuß kann eine völlig **neue Funktion** erhalten, wenn der **Bürgerbeauftragte** dem Ausschuß die **Routinefälle** abnimmt. Die als Minderheitsrecht konzipierte Befugnis des Ausschusses, alle Fälle an sich ziehen zu können, verhindert, daß der Bürgerbeauftragte den Ausschuß wichtige Angelegenheiten vorenthält; zugleich gewährleistet diese Regelung, daß Abgeordnete die Möglichkeit haben, Eingaben, denen sie besonderes Gewicht beimessen, im Ausschuß zu behandeln. Eine dem Ausschuß vierteljährlich vom **Bürgerbeauftragten** vorgelegte **Aufstellung über die eingegangenen Bitten und Beschwerden** (vgl. dazu Empfehlung der Kommission zum Bürgerbeauftragten: Ergänzung der Geschäftsordnung) schafft dafür die Voraussetzung.

Die Konzentration der Ausschußarbeit auf Fälle von grundsätzlicher Bedeutung wird auch dadurch erreicht, daß die Landesregierung und die Träger öffentlicher Verwaltung im Lande die Gründe für ein **Abweichen von der Empfehlung des Bürgerbeauftragten** darlegen müssen. Das insoweit vorgesehene Antragsrecht des Bürgerbeauftragten verschafft ihm gegenüber der Landesregierung und der Verwaltung größeres Gewicht. Überzeugen die Darlegungen von Regierung oder Verwaltung den Ausschuß nicht, so kann dieser (wie bei Bitten und Beschwerden von grundsätzlicher Bedeutung) die Angelegenheit mit einer Empfehlung dem Landtag vorlegen.

Neben diesen Befugnissen, die im Rahmen des bisherigen Aufgabenfeldes des Ausschusses liegen, soll der Ausschuß in Zukunft zuständig sein im Falle der **Beeinträchtigung von Rechten** der Bürgerinnen und Bürger, der **grundsätzliche Bedeutung** zugemessen wird. Diese Kompetenzerweiterung entspricht der Zuständigkeit des Bürgerbeauftragten zur Wahrung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger. Der Ausschuß kann solche Fälle selbst behandeln oder (auf Verlangen von einem Fünftel der Mitglieder des Ausschusses) den Bürgerbeauftragten auffordern zu prüfen, ob eine Verletzung von Rechten der Bürgerinnen und Bürger vorliegt.

Der Ausschuß soll nicht nur diese Kompetenz zum Schutz von Bürgerrechten erhalten. Er soll – sofern der Landtag mit

dieser Aufgabe nicht andere Ausschüsse befaßt – zuständig sein für die Anhörung der Vertreter von Initiativen aus dem Volk (Art. 12 Landesverfassung). Diese neuen Zuständigkeiten werden diesen Ausschuß zu einem **parlamentarischen Gremium für Bürgerinitiativen** aufwerten.

3. Bürgerbeauftragter

3.1. Empfehlung

Der Bürgerbeauftragte soll, da ihm Befugnisse auch gegenüber der Landesregierung zustehen, in der Landesverfassung verankert werden. Er sollte beim Landtag angesiedelt sein und mit dem Eingabenausschuß so verknüpft werden, daß er diesem die Fülle der laufenden Eingaben, die nicht von grundsätzlicher Bedeutung sind, von der Hand hält.

Die Aufgabe des Bürgerbeauftragten sollte nicht auf die Beratung und Unterstützung von Bürgerinnen und Bürgern in sozialen Angelegenheiten beschränkt sein, sondern auch die Wahrung der Rechte von Bürgerinnen und Bürgern gegenüber der Landesregierung und Trägern öffentlicher Verwaltung im Lande umfassen. Der Bürgerbeauftragte soll nicht nur die Eingaben bearbeiten, die an ihn gerichtet sind, sondern alle Bitten und Beschwerden, die beim Landtag eingehen, sofern er selbst oder der Eingabenausschuß ihnen nicht grundsätzliche Bedeutung zumißt.

Der Bürgerbeauftragte soll in der Ausübung seines Amtes unabhängig sein, er soll nur dem Gesetz unterworfen sein und vom Landtag eine Stellung erhalten, die mit der des Wehrbeauftragten des Bundestages zu vergleichen ist. Er soll für die Dauer von sechs Jahren gewählt werden. Er wird auf Antrag von Bürgerinnen und Bürgern, auf Anforderung des Landtages, des Eingabenausschusses, der Landesregierung sowie von Amts wegen tätig.

Der Bürgerbeauftragte soll das Recht haben, der Landesregierung und den Trägern öffentlicher Verwaltung im Lande Empfehlungen zu erteilen. Wenn diese seinen Empfehlungen nicht entsprechen, sollen sie die Gründe dafür auf Antrag des Bürgerbeauftragten im Eingabenausschuß darlegen.

Um seine Tätigkeit effektiv ausüben zu können, sollen dem Bürgerbeauftragten die Rechte zustehen, über die auch der Eingabenausschuß verfügt.

Besondere Regelungen sollen die Verschränkung des Bürgerbeauftragten mit dem Eingabenausschuß gewährleisten. Schließlich soll in der Landesverfassung ausdrücklich festgelegt werden, daß niemand wegen seiner Eingaben oder wegen Auskünften gegenüber dem Bürgerbeauftragten gemaßregelt oder benachteiligt werden darf.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, in die Landesverfassung folgenden Artikel 20 aufzunehmen:

Artikel 20 (Bürgerbeauftragter)

(1) Zur Wahrung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Landesregierung und den Trä-

gern der öffentlichen Verwaltung im Lande sowie zur Beratung und Unterstützung in sozialen Angelegenheiten wählt der Landtag für die Dauer von sechs Jahren den Bürgerbeauftragten; einmalige Wiederwahl ist zulässig. Er kann ihn mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitgliederdes Landtages vorzeitig abberufen; auf seinen Antrag ist er von seinem Amt zu entbinden.

(2) Der Bürgerbeauftragte ist in der Ausübung seines Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Er wird auf Antrag von Bürgerinnen und Bürgern, auf Anforderung des Landtages, des Ausschusses nach Artikel 19, der Landesregierung sowie von Amts wegen tätig. Zur Aufgabe des Bürgerbeauftragten gehört nicht die Nachprüfung von Gerichtsentscheidungen. Die Rechte des Datenschutzbeauftragten bleiben unberührt. Artikel 19 Abs. 2 Satz 1 gilt entsprechend.

(3) Der Bürgerbeauftragte hat das Recht, der Landesregierung und den Trägern öffentlicher Verwaltung im Lande Empfehlungen zu erteilen. Kommen diese einer Empfehlung nicht nach, so müssen sie auf Antrag des Bürgerbeauftragten die Gründe dafür im Ausschuß nach Artikel 19 darlegen.

(4) Der Landtag und seine Auschüsse können jederzeit die Anwesenheit des Bürgerbeauftragten verlangen. Der Bürgerbeauftragte legt dem Landtag jährlich einen Bericht über seine Tätigkeit vor.

(5) Niemand darf wegen seiner Eingaben oder wegen Auskünften gegenüber dem Bürgerbeauftragten gemaßregelt oder benachteiligt werden.

(6) Das Nähere regelt ein Gesetz.

In dem **Gesetz über den Bürgerbeauftragten** soll u.a. festgelegt werden, welchen Begrenzungen der Bürgerbeauftragte bei seiner Tätigkeit unterliegt, wenn es um Rechte Dritter geht, und wenn der verfassungsrechtlich geschützte Initiativ- und Beratungsbereich von Regierung und Verwaltung respektiert werden muß.

Die Kommission empfiehlt, in die **Geschäftsordnung** des Landtages folgende Regelungen aufzunehmen:

Der Bürgerbeauftragte bearbeitet Eingaben sowie Bitten und Beschwerden, die an ihn oder den Landtag gerichtet sind, unter Beachtung des Art. 19 Abs. 1 Buchst. b) und c) Landesverfassung. Der Bürgerbeauftragte legt dem Eingabenausschuß vierteljährlich eine Aufstellung über die eingegangenen Bitten und Beschwerden vor.Zu den Sitzungen des Eingabenausschusses hat der Bürgerbeauftragte jederzeit Zutritt. Ihm ist auf Verlangen das Wort zu erteilen.

3.2. Begründung

3.2.1 Viele Bürgerinnen und Bürger verharren gegenüber Trägern öffentlicher Verwaltung noch immer in der Rolle des ohnmächtigen Bittstellers. Insbesondere ältere Bürgerinnen und Bürger sind bei der Durchsetzung ihrer Rechte in sozialen Fragen und zur Sicherung ihrer personalen Freiheit auf schnelle Hilfe angewiesen. Diese Hilfe kann das langwierige Verwaltungsstreitverfahren häufig nicht gewähren.

In der Bundesrepublik haben die insbesondere von Ossip **K. Flechtheim** und **Fritz Bauer** sowie von Bürgerrechtsvereinigungen erhobenen Forderungen nach einem „Bürgerrechtsbeauftragten" bisher wenig Gehör gefunden. Nur in Rheinland-Pfalz wurde ein solches Amt eingerichtet. Dessen jährlich vorgelegte Jahresberichte zeigen, daß der Bürgerbeauftragte viel zu leisten vermag, wenn man ihn nicht überfordert oder durch eine zu enge Begrenzung seines Aufgabenfeldes zu einem Schattendasein verurteilt.

3.2.2 Die Kommission sieht die Gefahr, daß sowohl zuviel als auch zuwenig Kompetenzen das Amt des Bürgerbeauftragten bedrohen: Der Bürgerbeauftragte wäre überfordert, wenn er als „Volksanwalt" gegen jede Verletzung der Rechte von Bürgerinnen und Bürgern auf dem Wege der Klage vorgehen müßte. Er wäre weitgehend wirkungslos, wenn er als Beauftragter bei der Regierung verblieben und auf Hilfestellung in sozialen Fragen beschränkt wäre.

Aus diesem Grund ist die Kommission der Auffassung, daß der **Bürgerbeauftragte beim Landtag** anzusiedeln ist und seine Zuständigkeit sowohl die **Wahrung von Rechten** der Bürgerinnen und Bürger wie die **Beratung und Unterstützung in sozialen Fragen** umfassen muß. Der Bürgerbeauftragte soll tätig werden auf Antrag von Bürgerinnen und Bürgern, auf Anforderung des Landtages und des Eingabenausschusses, auf Anforderung der Landesregierung und von Amts wegen. Bürgerinnen und Bürger bedürfen zur Wahrung ihrer Rechte gegenüber der Landesregierung und den Trägern öffentlicher Verwaltung der Unterstützung durch eine öffentliche Institution. Der Landtag und insbesondere der Eingabenausschuß brauchen im Falle der Beeinträchtigung der Rechte von Bürgerinnen und Bürgern ein **effektives Hilfsorgan**. Regierung und Verwaltung müssen zur besseren Wahrung der Grundrechte über die Kontrolle durch Gerichte und öffentliche Meinung hinaus durch eine verfassungsrechtlich abgesicherte Institution des Parlaments kontrolliert werden. Da sich Rechte nicht von selbst verwirklichen und sich viele Bürgerinnen und Bürger ohne Hilfe nicht in der Lage fühlen, sich gegenüber den Trägern öffentlicher Verwaltung durchzusetzen, muß der Bürgerbeauftragte (nachdem er insbesondere vor Ort auf Probleme aufmerksam gemacht worden ist) auch von Amts wegen tätig werden können.

3.2.3 Ein Bürgerbeauftragter braucht **Befugnisse**. Dazu gehört das Recht, von der Landesregierung oder den Trägern öffentlicher Verwaltung **Auskünfte** und die **Vorlage von Akten** auch dann

verlangen zu können, wenn Gegenstand der gewünschten Information z.B. bei Sicherheitsbehörden gespeicherte Daten sind. Dazu gehört ferner das Recht, der Landesregierung und den Trägern öffentlicher Verwaltung **im Lande Empfehlungen** zu erteilen,dazu gehört die Befugnis des Bürgerbeauftragten, die Landesregierung und die Träger öffentlicher Verwaltung zwingen zu können, vor dem Eingabenausschuß die Gründe darlegen zu müssen, wenn sie Empfehlungen des Bürgerbeauftragten nicht nachkommen.

3.2.4 Der **Bürgerbeauftragte** ist in seiner Tätigkeit nur dem Gesetz verpflichtet. Als **Hilfsorgan des Landtages** hat er sich diesem gegenüber zu verantworten. Dem Landtag muß er jährlich einen **Bericht** über seine Tätigkeit vorlegen. Dem Eingabenausschuß muß er vierteljährlich eine **Aufstellung** über die bei ihm eingegangen Bitten und Beschwerden zuleiten. Er ist verpflichtet, grundsätzliche Fälle dem Eingabenausschuß vorzulegen. Er muß dem Verlangen parlamentarischer Gremien entsprechen, an ihren Sitzungen teilzunehmen.

3.2.5 Die Kommission hat gesehen, daß die Tätigkeit des Bürgerbeauftragten auch Rechte Dritter verletzen und unter Umständen in den Initiativ- und Beratungsbereich der Regierung und der Verwaltung eingreifen könnte. Hier müssen im Rahmen der gesetzlichen Regelung Grenzen näher bestimmt werden. Dabei dürfen die Befugnisse des Bürgerbeauftragten nicht so zurückgestutzt werden, daß er erst dann in Funktion treten kann, wenn es zu spät ist.

4. Datenschutzbeauftragter

4.1 Empfehlung

Die Enquete-Kommission empfiehlt, eine Regelung über Rechtsstellung und Funktionen des Datenschutzbeauftragten ähnlich wie die über den Bürgerbeauftragten in die Landesverfassung aufzunehmen, um einerseits die Vergleichbarkeit der Kontrollaufgabe dieses Hilfsorgans des Landtages hervorzuheben und verfassungsrechtlich abzusichern sowie andererseits auszuschließen, daß die Befugnisse des Bürgerbeauftragten im Hinblick auf die konkurrierenden Befugnisse des Datenschutzbeauftragten (vgl. Art. 20 Abs. 2 Satz 3 Landesverfassung) einfachgesetzlich (durch das Landesdatenschutzgesetz) geschmälert werden können. Insoweit empfiehlt die Kommission, in der Landesverfassung zum Ausdruck zu bringen, daß der Datenschutzbeauftragte zur Wahrung des Rechts der Bürgerinnen und Bürger auf informationelle Selbstbestimmung tätig wird, vom Landtag auf die Dauer von 6 Jahren gewählt wird und nur mit gleicher qualifizierten Mehrheit von zwei Drittel der Mitglieder des Landtages vorzeitig abberufen werden kann.

Auch der Datenschutzbeauftragte soll in der Ausübung seines Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen sein. Er soll auf Antrag der Bürgerinnen und Bürger sowie auf Anforderung bestimmter Verfassungsorgane tätig

werden. Um seine Befugnisse effizient wahrnehmen zu können, bedarf er derselben Rechte wie der Ausschuß nach Art. 19 Abs. 2 Satz 1 Landesverfassung. Da sich die Verfassung auf grundlegende Regelungen zu beschränken hat, muß ergänzend auf nähere Bestimmungen in einem Gesetz verwiesen werden.

Die Enquete-Kommission empfiehlt daher in die Landesverfassung folgenden Artikel 21 einzufügen:

Art. 21 (Datenschutzbeauftragter)

(1) Zur Wahrung des Rechts der Bürgerinnen und Bürger auf informationelle Selbstbestimmung wählt der Landtag auf die Dauer von sechs Jahren den Datenschutzbeauftragten; einmalige Wiederwahl ist zulässig. Er kann ihn mit Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder vorzeitig abberufen. Auf Antrag des Datenschutzbeauftragten ist dieser von seinem Amt zu entbinden.

(2) Der Datenschutzbeauftragte ist in der Ausübung seiner Aufgaben unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Er wird auf Antrag der Bürgerinnen und Bürger, auf Anforderung des Landtages, des Ausschusses nach Art. 19, der Landesregierung oder des Landesrechnungshofs sowie von Amts wegen tätig. Art. 19 Abs. 2 Satz 1 gilt entsprechend.

(3) Jeder kann sich an den Datenschutzbeauftragten wenden mit der Behauptung, bei der Bearbeitung seiner personenbezogenen Daten durch die Landesregierung oder Träger der öffentlichen Verwaltung im Lande in seinem Recht auf informationelle Selbstbestimmung verletzt zu sein. Dies gilt nicht für die Tätigkeit der Gerichte mit Ausnahme der von diesen wahrgenommenen Verwaltungsangelegenheiten und den Landesrechnungshof im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit.

(4) Das Nähere regelt ein Gesetz.

4.2 Begründung

4.2.1 Die Aufnahme einer Regelung über den Datenschutzbeauftragten in die Landesverfassung ist, sollte es entsprechend der Empfehlung der Enquete- Kommission zur Einführung eines Bürgerbeauftragten als **Hilfsorgan des Landtages** kommen, aus mehreren Gründen erforderlich: Nach Art. 20 Abs. 2 Satz 1 Landesverfassung der für die Befugnisse des Bürgerbeauftragten empfohlenen Regelung bleiben „die Rechte des Datenschutzbeauftragten ... unberührt". Bislang sind diese Rechte nur einfachgesetzlich, nämlich im Landesdatenschutzgesetz, normiert. Dieses bedeutet, daß ohne Aufnahme des Datenschutzbeauftragten in die Landesverfassung die Befugnisse des Bürgerbeauftragten teilweise zur Disposition einfachgesetzlicher Regelung stünden. Schon dies nötigt dazu, die Befugnisse des Datenschutzbeauftragten auf derselben Normgeltungsebene zu fixieren wie die des Bürgerbeauftragten.

Außerdem wird der Datenschutzbeauftragte als Kontrollorgan zur Wahrung des **Rechts** der Bürgerinnen und Bürger **auf informationelle Selbstbestimmung** tätig. Spätestens seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.12.1983 betreffend das Gesetz über eine Volks-, Berufs-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung (Volkszählungsgesetz 1983) ist in Rechtsprechung und Staatsrechtslehre anerkannt, daß dieses Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Folge des technologischen Strukturwandels den Grundrechtsschutz aus Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz konkretisiert (BVerfGE 65, 1 ff/41 ff, sowie 64, 67 ff; dazu statt vieler K. **Vogelsang**, Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung?, Baden-Baden 1987; Th. W. **Schrepfer**, Datenschutz und Verfassung, Bern 1985, S. 40 ff; R. **Scholz/R. Pitschas**, Informationelle Selbstbestimmung und staatliche Informationsverantwortung, Berlin 1984, S. 23 ff; M. **Kloepfer**, Datenschutz als Grundrecht, Königstein 1980). Auch die Kontrollfunktion des Bürgerbeauftragten dient letztlich dem Grundrechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger gegenüber Landesregierung und den Trägern der öffentlichen Verwaltung im Lande (Art. 20 Abs. 1 Landesverfassung). Insoweit stellt systematisch gesehen die **Kontrollaufgabe des Datenschutzbeauftragten** nur einen Ausschnitt aus der Kontrollaufgabe des Bürgerbeauftragten dar. Auch dieses veranlaßt dazu, beide Kontrollbefugnisse gleichrangig zu normieren.

Schließlich soll, erkennbar in der unmittelbaren Wahl des Datenschutzbeauftragten durch den Landtag, unmißverständlich klargestellt werden, daß der Datenschutzbeauftragte in seiner Kontrollfunktion Hilfsorgan des Landtages ist. Auch dieses stellt ihn auf eine Ebene mit dem Bürgerbeauftragten. Entsprechende Kontroll- und Verfahrensbefugnisse (Art. 19 Abs. 2 Satz 1 Landesverfassung) sollen ihm eingeräumt werden. All dies ist, will man ein möglichst widerspruchsloses Gesamtgefüge der Kontrollinstanzen und -kompetenzen gegenüber Landesregierung und öffentlicher Verwaltung erreichen, nur sinnvoll regelbar auf **Verfassungsebene.** Das erfordert einen hohen Konsens in der gesetzgebenden Körperschaft, sichert aber zugleich auch Beständigkeit der Institution.

4.2.2 Gefährdungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung liegen namentlich im Bereich der Exekutive. Die Kontrollbefugnisse müssen insoweit gegenüber der Landesregierung und den Trägern der öffentlichen Verwaltung im Lande (vgl. § 2 Landesverwaltungsgesetz) eingeräumt werden. Es erscheint deshalb nur konsequent, den Datenschutzbeauftragten nicht im Bereich der Regierung anzusiedeln, sondern ihn als Hilfsorgan des Landtages von diesem unmittelbar wählen zu lassen. Hiervon geht auch die am 6.12.1988 beschlossene Novellierung des Landesdatenschutzgesetzes aus. Die Vergleichbarkeit von Institution und Funktionen legt es nahe, eine ähnliche Regelung zu finden wie beim Bürgerbeauftragten: Der Datenschutzbeauftragte soll mit einfacher Mehrheit **gewählt** werden können. Seine **Amtszeit** muß, um seine auch verfassungsrechtlich zu verankernde Unabhängigkeit zu si-

chern und die Kontinuität der Arbeit zu wahren, über die Dauer einer Legislaturperiode hinausreichen: Einmalige **Wiederwahl** ist wie beim Bürgerbeauftragten, bei dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten des Landesrechnungshofs und bei den Verfassungsrichtern vorzusehen. Da die Kontrollaufgaben aber ein gewisses Vertrauen im Parlament voraussetzen, ist eine **Abwahlmöglichkeit** mit Zweidrittelmehrheit vorzusehen. Schließlich erscheint es nicht sinnvoll, den Datenschutzbeauftragten gegen seinen Willen im Amt zu belassen. Deshalb ist er auf seinen Antrag hin von seinem Amt zu entbinden.

4.2.3 Ähnlich wie bei der gerichtlichen Kontrolle durch Rechtsprechungsorgane und der Finanzkontrolle durch Rechnungshöfe ist die **sachliche und persönliche Unabhängigkeit** des Datenschutzbeauftragten von großer Bedeutung. Sie muß in der Verfassung hervorgehoben werden. Zugleich gilt für die Aufgabenwahrnehmung des Datenschutzbeauftragten der Gesetzesvorrang (vgl. Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz). Der Datenschutzbeauftragte wird in erster Linie als ein Hilfsorgan, das die Rechte der Bürgerinnen und Bürger wahrt, **auf Antrag** dieser Rechtsinhaber tätig. Als Hilfsorgan des Landtages kann er jedoch auch auf dessen Anforderung bzw. **auf Anforderung** des Ausschusses nach Art. 19 Landesverfassung seine Aufgaben erfüllen. Da Gefährdungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung letztlich in allen Bereichen von Staat und Gesellschaft drohen können, erscheint es sinnvoll, ihn auch auf Anforderung der Landesregierung oder des Landesrechnungshofs tätig werden zu lassen. Schließlich muß er die Befugnis haben, von Amts wegen einzugreifen.

Damit er seine Kompetenzen insgesamt effizient wahrnehmen kann, ist es erforderlich, die Landesregierung und die Träger der öffentlichen Verwaltung zu verpflichten, dem Datenschutzbeauftragten auf Verlangen Akten vorzulegen, ihm jederzeit Zutritt zu den von ihnen verwalteten öffentlichen Einrichtungen zu gestatten, alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen und Amtshilfe zu leisten. Insoweit gilt Art. 19 Abs. 2 S. 1 Landesverfassung entsprechend. Gerade diese Notwendigkeit eines ständigen Zusammenwirkens von Amtsträgern der Exekutive mit dem Datenschutzbeauftragten verfassungsrechtlich deutlich zu machen, ist vor dem Hintergrund der in der Vergangenheit gemachten Erfahrungen angezeigt (vgl. etwa den Bericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz beim Innenminister des Landes Schleswig-Holstein, 9. Tätigkeitsbericht, LT- Drucksache 10/1990, S. 8 ff).

4.2.4 Da die Reichweite des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung umstritten ist (vgl. etwa **Simitis**, NJW 1984, S. 398 ff/399), insbesondere aufgrund des bisher nahezu ausschließlichen organisationsrechtlichen Gehaltes der schleswig-holsteinischen Verfassung unsicher erscheint, wie weit landesverfassungsrechtlich Verfahrensrechte der Bürgerinnen und Bürger bereits mit der Einrichtung einer Kontrollinstanz verbunden sind, dient es der verfassungsrechtlichen Klarstellung, in Art. 21 Abs. 3 Landesverfassung jedermann das Recht

einzuräumen, sich mit der Behauptung, bei der Bearbeitung seiner personenbezogenen Daten durch die Landesregierung oder Träger der öffentlichen Verwaltung im Lande in seinem Recht auf informationelle Selbstbestimmung verletzt zu sein, an den Datenschutzbeauftragten wenden zu dürfen. Damit wird zum Ausdruck gebracht, daß dem in Abs. 2 S. 2 geregelten Antragsrecht der Bürgerinnen und Bürger ein **verfahrensrechtlicher Anspruch** entspricht. Es liegt auf der Hand, daß sich dieser Anspruch nicht auf eine Kontrolle der Tätigkeit der rechtsprechenden Organe bezieht, weil es insoweit Rechtsbehelfe in den Prozeßordnungen gibt. Auch muß die Finanzkontrolle ausgenommen bleiben.

4.2.5 Alle weiteren Regelungen sollten dem **Landesdatenschutzgesetz** bzw. der **Geschäftsordnung** des Landtages vorbehalten bleiben. Dies gilt insbesondere für Pflichten, die der Datenschutzbeauftragte als Hilfsorgan des Landtages dem Parlament gegenüber zu erfüllen hat. So reicht es etwa aus, wenn die jährliche Berichtspflicht sowie die Pflicht, den Bericht vor dem Plenum zu begründen, im Gesetz oder in der Geschäftsordnung normiert werden.

Abschnitt 3

Welche generellen Möglichkeiten bestehen, Tansparenz und Akzeptanz der Parlamentsarbeit für die Bürger/innen und Gruppen zu verbessern?

(III. 3., 4. Spiegelstrich des Auftrags der Enquete-Kommission)

Die Enquete-Kommission sieht davon ab, ihre Empfehlungen zu diesem Themenbereich hier noch einmal zusammenzufassen. Sie verweist insoweit auf ihre Einzelempfehlungen in Kapitel 2 (insbesondere Abschnitte 4 bis 7) sowie in diesem Kapitel.

Kapitel 4

Rechtsstellung und Arbeitsbedingungen für die Mitglieder des Landtages

(III. 4. des Auftrags der Enquete-Kommission)

Abschnitt 1

Rechtsstellung und Arbeitsbedingungen der Abgeordneten

Empfiehlt es sich, unter Berücksichsichtigung der wirtschaftlichen und sozialen Struktur des Landes Schleswig-Holstein Voraussetzungen für die Wahrnehmung des Abgeordnetenmandats als Vollzeitmandat zu schaffen, ggf. mit welchen Konsequenzen für die Rechtsstellung sowie die Arbeitsbedingungen der Abgeordneten und der Fraktionen, insbesondere der Opposition?

(III. 4., 1. Spiegelstrich des Auftrags der Enquete- Kommission)

1. Generelle Empfehlung

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Rechtsstellung der Abgeordneten sowohl in der Landesverfassung als auch in der Geschäftsordnung des Landtages zu verdeutlichen. Dabei

müssen einerseits die notwendigen Folgerungen aus dem Funktionswandel der parlamentarischen Arbeit auf Landesebene gezogen werden; andererseits ist zu berücksichtigen, daß die Abgeordneten in Ausübung des freien Mandats eine wesentliche Mittlerrolle zwischen Parlament und Volk wahrnehmen.

Die Stärkung der Rechte der einzelnen Abgeordneten dient vor allem dazu, ihre Unabhängigkeit gegenüber Partei und Fraktion, aber auch gegenüber Verbänden und Interessengruppen zu gewährleisten. Die Arbeitsbedingungen müssen so ausgestaltet werden, daß die Abgeordneten diesem Status gerecht werden und ihr Mandat wirksam ausüben können.

2. Empfehlungen im einzelnen

2.1. Art. 9 Abs. 2 Landesverfassung

2.1.1. Die Enquete-Kommission empfiehlt, in Art. 9 Landesverfassung die wichtigsten Statusrechte der einzelnen Abgeordneten ausdrücklich wie folgt zu normieren:
(2) Die Abgeordneten haben das Recht, im Landtag oder in seinen Ausschüssen das Wort zu ergreifen, Fragen und Anträge zu stellen sowie bei Wahlen oder Beschlüssen ihre Stimme abzugeben.

2.1.2. Begründung:

Die Landessatzung hat in Art. 9 Abs. 2 im Anschluß an Art. 38 Abs. 1 Grundgesetz die Rechtsstellung der Abgeordneten nur insoweit ausdrücklich normiert, als ihre Unabhängigkeit in Wahrnehmung des Mandats hervorgehoben wird. Die wichtigsten Status- und Mitwirkungsrechte wurden bislang nur vorausgesetzt, aber nicht geregelt. Dies soll nunmehr zur Stärkung der Rechtsstellung der Abgeordneten geändert werden. Das Rede-, Frage-, Antrags- und Stimmrecht wird im Text des Art. 9 Abs. 2 Landesverfassung ausdrücklich verankert. Diese Befugnisse sind während der Dauer des Mandats grundsätzlich unentziehbar und unbeschränkbar.

Damit soll zugleich eine größere Unabhängigkeit der einzelnen Abgeordneten von ihrer Fraktion erreicht werden. Schließlich wird durch die neue Regelung verdeutlicht, daß die Abgeordneten eine eigene verfassungsrechtliche Stellung besitzen und insoweit **auch** als selbständige Verfassungsorgane und nicht nur als Teilorgan des Landtages zu betrachten sind.

2.2. Art. 38 Abs. 2 Landesverfassung und § 29 Abs. 2 Geschäftsordnung des Landtages

2.2.1 Empfehlung

Die Enquete-Kommission empfiehlt, in Art. 38 Abs. 2 Landesverfassung und in § 29 Abs. 2 Geschäftsordnung des Landtages klarzustellen, daß Gesetzentwürfe auch von einzelnen Abgeordneten eingebracht werden können.

Art. 38 Abs. 2 sollte lauten:
(2) Gesetzesvorlagen werden von der Landesregierung oder aus der Mitte des Landtages oder durch Initiativen gemäß Artikel 12 Absatz 1 eingebracht.

Für § 29 Abs. 2 Geschäftsordnung des Landtages wird empfohlen, **die bisher nach § 29 Abs. 2 Geschäftsordnung des Landtages erforderliche Unterstützung von Anträgen, die einen Gesetzentwurf enthalten, durch mindestens 15 Abgeordnete oder eine Fraktion zu streichen.**

2.2.2 Begründung

Bisher konnten Gesetzentwürfe nur „von Mitgliedern des Landtages", d.h. nach § 29 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Landtages von mindestens 15 Abgeordneten oder einer Fraktion – eingebracht werden. Der gestärkten

Rechtsstellung der einzelnen Abgeordneten entspricht es, ihnen auch jeweils einzeln dieses Recht der Gesetzesinitiative einzuräumen. Sie werden damit ermutigt, die Ergebnisse ihrer politischen Arbeit sowohl im Wahlkreis als auch in der Fraktion, im Parlament und in seinen Ausschüssen in Entscheidungsverfahren einmünden zu lassen, denen Verbindlichkeit zukommt. Die Enquete-Kommission geht davon aus, daß mit dieser Novellierung in Art. 38 Abs. 2 zugleich klargestellt wird, daß sich das in Art. 9 Abs. 2 geregelte Antragsrecht auch auf Gesetzesvorlagen erstreckt.

2.3. Art. 9 Abs. 3 Landesverfassung

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Arbeitsbedingungen der Abgeordneten wie auch ihre Entschädigung an der Bedeutung ihres Amtes und an den Erfordernissen des freien Mandats zu orientieren. Diese Maßstäbe sollten in der Verfassung zum Ausdruck kommen.

Entsprechend empfiehlt die Enquete-Kommission, Art. 9 Abs. 3 Landessatzung wie folgt zu fassen:

(3) Die Abgeordneten haben Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung.

2.3.1 Begründung

2.3.1.1 Mit der vorstehenden Empfehlung will die Enquete- Kommission ihre Auffassung unterstreichen, daß für die Arbeitsbedingungen der Abgeordneten wie auch für ihre Entschädigung andere Kriterien von Bedeutung sind als die Entscheidung des Landesgesetzgebers über die Ausgestaltung des Mandats entweder als Vollzeit- oder als Teilzeitmandat.

Nach dem Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichtes muß die in Art. 48 Abs. 3 Grundgesetz für die Abgeordneten geforderte „angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung" zwei Anforderungen entsprechen: sie muß für die Abgeordneten und ihre Familien während der Dauer ihrer Zugehörigkeit zum Parlament eine ausreichende Existenzgrundlage abgeben können und außerdem der Bedeutung des Amtes unter Berücksichtigung der damit verbundenen Verant-

wortung und Belastung und des diesem Amt im Verfassungsgefüge zukommenden Ranges gerecht werden (BVerfGE 40, 296, 315). Dies gilt um so mehr, als dieser Verfassungsrang durch den neuen Art. 9 Abs. 2 Landesverfassung in besonderer Weise zum Ausdruck gebracht wird.

2.3.1.2 Darüber hinaus wird der Status eines Abgeordneten wesentlich durch die Entwicklung der Abgeordnetentätigkeit geprägt, die vom Bundesverfassungsgericht im Diätenurteil als notwendig, innerlich folgerichtig und schwerlich reversibel bezeichnet worden ist (BVerfGE 40, 296, 312 ff.).

Diese Entwicklung ergibt sich aus einem **Funktionswandel der Landesparlamente** (vgl. Begründung zu Art.8 Landesverfassung), den die Enquete-Kommission mit ihren Empfehlungen unterstützen und in normative Bahnen lenken will:

- Der im Verhältnis zur Gesetzgebung gewachsenen **Kontrollfunktion** des Landtages gegenüber der Regierung entspricht die Enquete-Kommission mit der ausdrücklichen Verankerung dieser Aufgabe in Art. 8 Abs. 1 Landesverfassung und mit Empfehlungen zur verfassungsrechtlichen Verankerung von verbesserten Informations- und Kontrollmöglichkeiten für den Landtag (vgl.Art. 23 und 24 Landesverfassung).
- Der gewachsenen Bedeutung der **Kommunikationsfunktionen** des Landtages entspricht die Enquete-Kommission mit ihrem Novellierungsvorschlag in Art. 8 Abs. 1 Landesverfassung, wonach der Landtag die Aufgabe „der Behandlung und Darstellung öffentlicher Angelegenheiten" hat und als „oberstes Organ der politischen Willensbildung" beschrieben wird.

Die kommunikativen Funktionen des Parlaments, die auf eine **wechselseitige Rückkopplung** zwischen Abgeordneten und Bürgern zielen, haben auf Landesebene gegenüber der Bundesebene schon immer ein größeres Gewicht gehabt. Vor dem Hintergrund eines eher kritischen Verhältnisses der Öffentlichkeit zum Parlamentarismus gewinnen die diesbezüglichen Aufgaben von Landtagsabgeordneten noch an Bedeutung. Siebetreffen vor allem die Arbeit des Abgeordneten in seinem Wahlkreis.

2.3.1.3 Wenn auch, wie sich aus dem Vorstehenden ergibt, die Verantwortung und der Aufgabendruck für die Abgeordneten zugenommen haben und mit der Umsetzung der Empfehlungen der Enquete-Kommission weiter zunehmen werden, bleibt es dennoch **der Entscheidung jedes und jeder einzelnen Abgeordneten** überlassen, wie er bzw. sie das Mandat wahrnimmtund gestaltet. Die Abgeordneten können sich dafür entscheiden, neben der Abgeordnetentätigkeit noch einen Beruf teilweise oder voll auszuüben oder sich voll der Abgeordnetentätigkeit zu widmen. Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Diätenurteil ausdrücklich alle Möglichkeiten offengelassen, wenn es zur Bemessung der Entschädigung der Abgeordneten ausführt,"... daß sie (die Entschädigung) sich auch für den, der, aus welchen Gründen immer, kein Einkom-

men aus dem Beruf hat, aber auch für den, der infolge des Mandats Berufseinkommen ganz oder teilweise verliert, eine Lebensführung gestattet, die der Bedeutung des Amtes angemessen ist". (BVerfGE 40, 296, [316]).

Im Schleswig-Holsteinischen Landtag zeichnet sich ein **Selbstverständnis der Abgeordneten** ab, wonach sich die Abgeordneten mehrheitlich eher gegen eine Berufstätigkeit neben dem Mandat entscheiden.

Im Rahmen einer von der Enquete-Kommission in Auftrag gegebenen Untersuchung zum **Zeitaufwand** der Abgeordneten im Schleswig-Holsteinischen Landtag für Parlamentsarbeit wurde auch eine Befragung zur beruflichen Situation und zum Selbstverständnis der Abgeordneten durchgeführt. Von den 60 Abgeordneten die den Fragebogen ausgefüllt zurückgeschickt haben, waren im Herbst 1988, also relativ kurz nach der letzten Landtagswahl im Mai 1988, 16, d.h. also etwa ein Viertel, aktiv berufstätig, während drei Viertel wenigstens vorübergehend aus dem Berufsleben ausgeschieden waren. Von den 16 beruflich aktiven Abgeordneten arbeitete die Hälfte bis zu 19 Stunden in der Woche in ihrem alten Beruf, nur zwei gaben berufliche Arbeitszeiten von mehr als 36 Stunden pro Woche an. Dieses Ergebnis ist überraschend, weil normalerweise davon ausgegangen wird, daß ein Abgeordneter erst im Verlaufe seiner ersten Legislaturperiode entscheidet, ob er mit verminderter Stundenzahl weiterhin berufstätig bleiben will oder nicht. 11 der 25 befragten Abgeordneten, die im Mai 1988 zum erstenmal gewählt wurden, haben sich sofort gegen eine weitere Berufstätigkeit entschieden, und sechs weitere haben seit Mai ihre Berufstätigkeit aufgegeben (S. 5).

Die **Studie** zieht aus diesen Erhebungen den Schluß, daß unter den Schleswig-Holsteinischen Abgeordneten „eine starke informelle Regelung zugunsten des Vollzeitmandats besteht". Dieses Verständnis vom Vollzeitparlamentarier wird von der überwiegenden Mehrzahl der Abgeordneten auch ausdrücklich vertreten. So stimmten 70 % der Aussage zu: „Neben der Arbeit als MdL noch berufstätig zu sein, das ist im Grunde nicht zu schaffen." 62 % sagten, daß sie ihre politische Tätigkeit jetzt als ihren Beruf betrachteten und nur 37 % stimmten der traditionellen Vorstellung zu, daß man weiter im Beruf bleiben sollte, um seinen Kontakt zur Arbeitswelt zu erhalten (S.5/6).

2.3.1.4 Dem Selbstverständnis der Abgeordneten zur Wahrnehmung ihres Mandats steht die gegebene **Arbeitsbelastung** durch die Mandatstätigkeit gegenüber. Die von der Enquete-Kommission in Auftrag gegebene **Zeitbudget-Studie** kommt zu dem Ergebnis, daß eine – wenn auch eingeschränkte – Berufstätigkeit neben dem Mandat möglich ist.

Bei der Interpretation der erhobenen Daten unterscheidet der Gutachter, Prof. Dr. **Pappi**, aber zwischen einer **engen und einer weiten Auffassung der Parlamentsarbeit** (S. 14 ff.). Dieser Unterscheidung liegt eine Aufteilung der Parlamentsfunktionen in sog. „klassische Parlamentsfunktionen" (Ge-

setzgebung, Regierungskontrolle, Wahl- und Rekrutierungsfunktion) und Parlamentsfunktionen „nach neuerer Auffassung" (S. 15) zugrunde. Zu letzteren zählt Prof. Dr. Pappi die Kommunikationsfunktionen des Parlaments. Tätigkeiten von Abgeordneten, die den Kommunikationsfunktionen des Parlaments zuzurechnen sind, werden von Prof. Dr. Pappi der Parlamentsarbeit nur eingeschränkt zugeordnet. Insoweit wird zwischen einem „Kern der Abgeordnetentätigkeit" und „peripheren Rollenelementen" unterschieden. Entsprechend dieser Bewertung werden die Tätigkeiten der Abgeordneten einem Tätigkeitsraster (S. 13) zugeordnet. Eine solche Unterscheidung kann die Enquete-Kommission nicht teilen.

Legt man die von Prof. Pappi herausgearbeitete Auffassung der Parlamentsarbeit zugrunde, dann wenden die Abgeordneten für die sog. „klassischen Parlamentsfunktionen" durchschnittlich 35 Stunden/Woche auf. Ausgehend von dem Verständnis der Enquete-Kommission von Parlamentsarbeit und einer daraus folgenden anderen Zuordnung der Zeiteinheiten werden durchschnittlich etwa 54 Stunden/Woche für sog. „klassische Parlamentsfunktionen" und Parlamentsfunktionen „nach neuerer Auffassung" aufgewendet. Die Kommission hat jedoch an anderer Stelle (vgl. Begründung zu Art. 8 Landesverfassung) ausführlich dargelegt, warum sie eine solche Aufteilung von Parlamentsfunktionen in „Kernbereiche" und „periphere Elemente" nicht akzeptieren kann.

Abschnitt 2

Empfiehlt es sich, die Anzahl der Abgeordneten zu verändern?

(III. 4, 2. Spiegelstrich des Auftrags der Enquete- Kommission)

2. Anzahl der Abgeordneten

2.1 Empfehlungen der Enquete-Kommission

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Zahl der Landtagsabgeordneten von 74 auf 75 zu erhöhen und diese Zahl in **Art. 8 Abs. 2 Satz 2** Landesverfassung festzuschreiben:

„Der Landtag besteht **aus fünfundsiebzig** vom Volk gewählten Abgeordneten."

2.2. Begründung

§ 1 Abs. 1 Landeswahlgesetz legt die Zusammensetzung des Landtages wie folgt fest:

> „(1) Der Landtag besteht vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 74 Abgeordneten. 44 Abgeordnete werden durch Mehrheitswahl in den Wahlkreisen, die übrigen durch Verhältniswahl aus den Landeslisten der politischen Parteien auf der Grundlage der im Land abgegebenen Stimmen und unter Berücksichtigung der in den Wahlkreisen erfolgreichen Bewerber gewählt."

2.2.1 Die **Abgeordnetenzahl** ist seit 1947 **mehrfach geändert** worden. § 1 des Landeswahlgesetzes vom 15. 3. 1947 (ABl. S. 95) sah zunächst eine Zahl von 70 Abgeordneten vor. § 1 des Landeswahlgesetzes vom 27. 1. 1950 (GVOBl. Schl.-H. S. 77) setzte die Abgeordnetenzahl auf 69 herab. § 1 Abs. 1 des Landeswahlgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. 3. 1966 (GVOBl. Schl.-H. S. 41) erhöhte dann die Abgeordnetenzahl auf 73. Endpunkt dieser Entwicklung war das Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 20. 11. 1979 (GVOBl. Schl.-H. S. 494), das die Zahl der Abgeordneten auf 74 festlegte. Dabei ist es bis heute geblieben.

Die Kommission hat sich mit der Frage, ob die Anzahl der Abgeordneten verändert werden sollte, unter zwei Aspekten beschäftigt: Zum einen hat sie untersucht, ob es Gründe für eine Beibehaltung der geraden Abgeordnetenzahl gibt. Zum anderen wurde erwogen, ob eine Erhöhung der Abgeordnetenzahl zu einer spürbaren Verminderung der Belastung und damit zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen für die Mitglieder des Landtages führen könnte.

2.2.2 Die Enquete-Kommission ist der Auffassung, daß es bei einer **geraden Abgeordnetenzahl** nicht bleiben kann. Bei der Begründung ihres Gesetzentwurfs, der 1979 zur Erhöhung der Abgeordnetenzahl von 74 führte, wies die CDU-Fraktion darauf hin, daß die Neuregelung unter Beibehaltung der Befreiung des SSW als Partei der dänischen Minderheit von der 5-v.H.-Sperrklausel Folgerungen aus der kritischen öffentlichen Diskussion über eine mögliche Pattsituation bei Landtagswahlen ziehen solle; in Zukunft werde der Vertreter der nationalen Minderheit bei Pattsituationen in parteipolitische Betrachtungen als „Zünglein an der Waage" bei einem konstruktiven Mißtrauensvotum oder bei einer Neuwahl des Ministerpräsidenten nicht mehr einbezogen werden können. Diese Argumentation ist – wie die Kommission meint – nicht stichhaltig. Negative Konsequenzen ergeben sich, wenn im Landtag zwei Parteien oder Parteiengruppierungen mit gleicher Abgeordnetenzahl vertreten sind. In diesem Fall würde es zu einer gegenseitigen Blockade und zu einer Lähmung der politischen Handlungsfähigkeit des Parlaments kommen. Da eine derartige Konstellation nicht nur theoretisch denkbar ist und einer erkennbaren Gefährdung der Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Systems entgegengewirkt werden muß, besteht Handlungsbedarf (vgl. hierzu auch den Ersten Teilbericht der Enquete-Kommission für Verfassungsfragen des Landtages des Saarlandes, LT- Drucksache 7/1260, Begründung zu Art. 68). Die Enquete-Kommission empfiehlt eine Erhöhung der Abgeordnetenzahl auf 75. Dadurch wird zugleich ein gewisser Handlungsspielraum bei der zu erwartenden Neuschneidung der Wahlkreise geschaffen.

2.2.3 Eine **weitere Erhöhung der Abgeordnetenzahl** kann nach Auffassung der Kommission nur in Betracht gezogen werden, wenn sich im Rahmen der Neuschneidung der Wahlkreise herausstellen sollte, daß der durch die Empfehlung eröffnete

Handlungsspielraum nicht ausreicht, eine angemessene Vertretung aller Regionen im Lande zu gewährleisten. Zu einer stärkeren und insbesondere gleichmäßigeren Verteilung der Arbeitslast unter den Abgeordneten würde eine Anhebung der Abgeordnetenzahl nach allen bislang vorliegenden Erfahrungen nicht führen (vgl. den Ersten Teilbericht der Enquete-Kommission für Verfassungsfragen des Landtages des Saarlandes, a.a.O.). Schließlich sollte in diesem Zusammenhang nicht übersehen werden, daß der Landtag in den letzten Jahren mit zunächst 73 und dann 74 Abgeordneten seinen umfangreichen und zum Teil schwierigen Aufgaben durchaus gerecht werden konnte. Im übrigen hat Schleswig-Holstein bei einem Vergleich des Verhältnisses von Bevölkerungs- und Abgeordnetenzahl nach dem Saarland die zweitgünstigste „Repräsentationsdichte".

2.2.4 Mit ihrer Empfehlung, die Zahl der Abgeordneten in der **Landesverfassung** festzuschreiben, will die Kommission vor dem Hintergrund häufiger Veränderungen in der Vergangenheit diese Frage aus dem politischen Streit heraushalten und im Interesse verfassungspolitischer Kontinuität die Abgeordnetenzahl nicht zur Disposition der jeweiligen Regierungsmehrheit stellen.

C SCHLUSSBEMERKUNGEN

1. Eine umfassende Verfassungs- und Parlamentsreform wird sich nicht in der Realisierung der Empfehlungen der Enquete-Kommission erschöpfen können. Zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems muß zum Beispiel auch landesrechtlich beim Wahlsystem und seiner Ausgestaltung angesetzt werden. Auf der Ebene des Bundesrechts geben insbesondere die Regelung des Parteiengesetzes über die Kandidatenaufstellung und andere Aspekte der innerparteilichen Demokratie Anlaß zu Reformüberlegungen.

2. Mit der Vorlage dieses Schlußberichts beendet die Enquete-Kommission ihre Arbeit. Sie legt die Ergebnisse ihrer Beratungen dem Schleswig- Holsteinischen Landtag und der Öffentlichkeit vor. Nunmehr muß eine kritische Diskussion der Empfehlungen und Vorschläge erweisen, in welchem Umfang Überlegungen der Kommission auf Akzeptanz stoßen. Bei den parlamentarischen Beratungen wird es schon im Hinblick auf die vielfältigen Gesetzesvorhaben, die in der 12. Legislaturperiode zu erledigen sind, sinnvoll sein, einen Sonderausschuß für die Verfassungs- und Parlamentsreform einzurichten.

3. Viele Empfehlungen und Vorschläge der Enquete- Kommission sind aufeinander bezogen oder gar miteinander verschränkt. Dies entspricht der Anlage des der Kommission erteilten interfraktionellen Arbeitsauftrags. Im Zuge der Beratungen der einzelnen Themenkomplexe konnte der erforderliche Konsens in manchen Fällen nur mit Rücksicht auf diesen Zusammenhang hergestellt werden. Die Gesamtkonzeption sollte bei der Diskussion und Bewertung der Beratungsergebnisse in Parlament und Öffentlichkeit beachtet werden.

D ANHANG

1. Entwurf eines (neugegliederten) Textes der Landesverfassung für Schleswig-Holstein

Erläuterungen:

1. Die Grobgliederung aus der bisherigen Landessatzung wurde beibehalten. Die Klammerüberschriften zu den einzelnen Artikeln sind nicht authentisch. Sie umschreiben den wesentlichen Inhalt der in dem Artikel getroffenen Regelung. Die Artikel wurden neu durchnumeriert, in der bisherigen Landessatzung gestrichene Artikel wurden in der Numerierung nicht mehr berücksichtigt.
2. Normal gesetzte Formulierungen geben den bisherigen Text der Landessatzung wieder, gefettet gesetzte Textstellen enthalten Formulierungen, die die Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform bereits in ihre abschließenden Empfehlungen aufgenommen hat, und unterstrichene Formulierungen markieren Textstellen der bisherigen Landessatzung, die bei Gelegenheit der Änderung der Landessatzung überarbeitet werden sollten, weil sie einen überholten Verfassungsrechtsstandpunkt widerspiegeln oder zu Mißverständnissen Anlaß geben.
3. Zu den unterstrichenen Textstellen werden Erläuterungen in Fußnoten gegeben, aus denen sich Vorschläge für eine textliche Überarbeitung ergeben. Hierüber hat zwar die Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform beraten, sie hat jedoch davon abgesehen, entsprechende Formulierungen ausdrücklich zu empfehlen.

LANDESVERFASSUNG für SCHLESWIG-HOLSTEIN

Abschnitt I

Land und Volk

Artikel 1
(Bundesland Schleswig-Holstein)

Das Land Schleswig-Holstein ist ein Glied**staat**[1] der Bundesrepublik Deutschland.

[1] Ebenso wie mit dem Begriff „Landes**satzung**" wollten die Verfassunggeber auch mit der Formulierung „**Glied** der Bundesrepublik Deutschland" die staatsrechtliche Stellung des Landes Schleswig-Holstein offen gehalten. Nachdem diese, wie in der Einleitung zum Schlußbericht der Enquete-Kommission dargelegt, heute völlig unbestritten ist, bedarf es auch insoweit einer sprachlichen Klarstellung. **Empfohlen** wird im Anschluß z.B. an Art. 1 Abs. 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen die Formulierung „Glied**staat** der Bundesrepublik Deutschland".

Artikel 2
(Demokratie, Funktionentrennung)

(1) Alle Gewalt[2] geht vom Volke aus.

(2) Das Volk bekundet seinen Willen durch Wahlen **und Abstimmungen**. Es handelt durch seine gewählten Vertretungen im Lande, in den Gemeinden und Gemeindeverbänden.

(3) Die Verwaltung wird durch die gesetzmäßig bestellten Organe, die Rechtsprechung durch unabhängige Gerichte ausgeübt.

Artikel 3
(Wahlen)

(1) Die Wahlen zu den Volksvertretungen im Lande, in den Gemeinden und Gemeindeverbänden sind allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim.

(2) Die Wahlen finden an einem Sonntag oder öffentlichen Ruhetag statt.

(3) Die Wahlprüfung steht den Volksvertretungen jeweils für ihr Wahlgebiet zu. **Gegen ihre Entscheidungen ist die Beschwerde an das Landesverfassungsgericht zulässig.**

(4) Das Nähere **regelt ein Gesetz**[3].

Artikel 4
(Kandidatur)

Wer sich um einen Sitz in einer Volksvertretung bewirbt, hat Anspruch auf den zur Vorbereitung seiner Wahl erforderlichen Urlaub. (Abgeordnete oder)[4] Wahlbewerber dürfen wegen ihrer Tätigkeit nicht benachteiligt werden[5], insbesondere ist eine Kündigung oder Entlassung unzulässig.

---

[2] Auch die bisherige Formulierung in Art. 2 Abs. 1 Landessatzung belegt die gleiche Zurückhaltung der damaligen Verfassunggeber. Sie kann heute nur zu Mißdeutungen führen. Das Prinzip der Demokratie beinhaltet nach allgemeinem Verfassungsverständnis in der Bundesrepublik Deutschland, wie es etwa in Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG unmißverständlich zum Ausdruck kommt, die Ableitung und Legitimation der **Staats**gewalt, nicht sonstiger (etwa auch gesellschaftlicher) Gewalt. Auch insoweit ist daher eine Klarstellung in Art. 2 Abs. 1 erforderlich. **Empfohlen** wird folgende Formulierung: „Alle **Staats**gewalt geht vom Volke aus".

[3] Überall, wo in der Landesverfassung Vorbehalte oder Aufträge für den einfachen Gesetzgeber enthalten sind, wird von der Enquete-Kommission die einheitliche Formulierung „das Nähere regelt ein Gesetz" empfohlen.

[4] Vor dem Hintergrund der Systematik der Landesverfassung und der eigenständigen Regelung über die Rechtsstellung der Abgeordneten (also der gewählten Mandatsträger) in Art. 9 Landesverfassung erscheint die bisherige Formulierung in Art. 4 Satz 2 Landessatzung mißverständlich. Hier geht es nämlich nicht um Rechte der Abgeordneten, sondern um Rechte der **Wahlbewerber**. Sofern auch eine weitergehende Regelung des Schutzes der Abgeordneten für erforderlich gehalten wird, ist diese in Art. 9 Landesverfassung vorzusehen.

[5] Die Formulierung „wegen ihrer Tätigkeit nicht benachteiligt" ist unscharf. Insoweit wird **empfohlen**, den Text des Art. 48 Abs. 2 GG zu übernehmen: **„Niemand darf gehindert werden, das Amt eines Abgeordneten zu übernehmen und auszuüben"**. Es wird aber davon ausgegangen, daß sich durch diese neue Formulierung der Rechtsschutz des Wahlbewerbers in der Sache nicht verändert.

Artikel 5
(Nationale Minderheiten)

Das Bekenntnis zu einer nationalen Minderheit ist frei; es entbindet nicht von den allgemeinen staatsbürgerlichen Pflichten.

Artikel 6
(Schulwesen)

(1) Es besteht allgemeine Schulpflicht.

(2) Für die Aufnahme in die weiterführenden Schulen sind außer dem Wunsche der Erziehungsberechtigten nur Begabung und Leistung maßgebend.

(3) Die öffentlichen Schulen fassen als Gemeinschaftsschulen die Schüler ohne Unterschied des Bekenntnisses und der Weltanschauung zusammen.

(4) Die Erziehungsberechtigten entscheiden, ob ihre Kinder die Schule einer nationalen Minderheit besuchen sollen.

(5) Das Nähere **regelt ein Gesetz**.

Artikel 7
(Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre, Erwachsenenbildung)

(1) Das Land fördert und schützt Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre.

(2) Die Förderung der Erwachsenenbildung und ihrer Einrichtungen, insbesondere des Büchereiwesens und der Volkshochschulen, ist Aufgabe des Landes, der Kreise[6] und der Gemeinden.

Abschnitt II

Der Landtag

Artikel 8
(Funktion und Zusammensetzung des Landtages, Regierungsmehrheit und Opposition)

(1) Der Landtag ist oberstes Organ der politischen Willensbildung. Er wählt den Ministerpräsidenten, unterstützt und kontrolliert die Landesregierung. Er hat die Aufgabe der Gesetzgebung, der Behandlung und Darstellung öffentlicher Angelegenheiten.

---

[6] Entsprechend der sprachlichen Differenzierung im Grundgesetz (Art. 28 Abs. 2 S. 1 und 2) wird im Text der bisherigen Landessatzung, aber auch im Text der Landesverfassung (z.B. Art. 2 Abs. 2, 45 Abs. 2) durchgängig das Begriffspaar „Gemeinden und **Gemeindeverbände**" verwendet. Damit sind nach völlig h.M. zwar in aller Regel die Gebietskörperschaften, also die Kreise, gemeint; indessen ist eine solche Formulierung offen für eine zumindest nicht auszuschließende Entwicklung, nach der auf der Basis einer unmittelbaren Wahl der Amtsvertretungen auch diesen Körperschaften zwischen Gemeinden und Kreisen eine gebietskörperschaftliche Struktur einmal zukommen könnte. Deshalb wird **empfohlen**, auch in Art. 7 diese offenere Terminologie zu verwenden. Der Text sollte daher lauten: „... ist Aufgabe des Landes, der **Gemeindeverbände** und der Gemeinden".

(2) Der Landtag besteht aus **fünfundsiebzig** vom Volke gewählten Abgeordneten. **Er umfaßt die Regierungsmehrheit und die parlamentarische Opposition.**

Artikel 9
(Stellung der Abgeordneten)

(1) Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes. Bei der Ausübung ihres Amtes sind sie nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge und Weisungen nicht gebunden.

(2) Die Abgeordneten haben das Recht, im Landtag oder in seinen Ausschüssen das Wort zu ergreifen, Fragen und Anträge zu stellen sowie bei Wahlen oder Beschlüssen ihre Stimme abzugeben.

(3) Die Abgeordneten haben Anspruch auf eine **angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde** Entschädigung. Dieser Anspruch ist weder übertragbar, noch kann auf ihn verzichtet werden. **Das Nähere regelt ein Gesetz.**

Artikel 10
(Opposition, Oppositionsführer)

(1) Die Opposition ist ein wesentlicher Bestandteil der parlamentarischen Demokratie. Zu ihr gehören alle nicht an der Regierung beteiligten Fraktionen oder Abgeordneten des Landtages.

(2) Die Opposition hat die Aufgabe, Regierungsprogramm und Regierungsentscheidungen zu kritisieren und zu kontrollieren. Sie steht der Regierungsmehrheit als Alternative gegenüber. Insoweit hat sie das Recht auf politische Chancengleichheit.

(3) Der Vorsitzende der stärksten nicht an der Regierung beteiligten Fraktion ist der Oppositionsführer. Das Nähere regelt ein Gesetz.

Artikel 11
(Wahlperiode, Zusammentritt des Landtages)

(1) Der Landtag wird auf vier Jahre gewählt. Seine Wahlperiode endet mit dem Zusammentritt eines neuen Landtages. Die Neuwahl findet frühestens fünfundvierzig, spätestens siebenundvierzig Monate nach Beginn der Wahlperiode statt[7].

(2) Der Landtag kann jederzeit mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder unter gleichzeitiger Bestimmung eines Termins zur Neuwahl die Wahlperiode für vorzeitig beendet erklären.

(3) Im Falle einer Beendigung der Wahlperiode muß die Neuwahl innerhalb von sechzig Tagen **stattfinden.**

(4) Der Landtag tritt spätestens am dreißigsten Tage nach der Wahl zusammen. Er wird vom Präsidenten des alten Landtages einberufen.

Artikel 12
(Initiativen aus dem Volk)

(1) Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, den Landtag mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen, die das Land Schleswig-Holstein betreffen. Dies können auch

[7] Der weitere Text des bisherigen Art. 10 Abs. 1 Satz 3 Landessatzung entfällt an dieser Stelle.

begründete Gesetzesentwürfe sein. Die Initiative muß von mindestens zehntausend Stimmberechtigten unterzeichnet werden. Ihre Vertreter haben das Recht auf Anhörung.

(2) Das Nähere regelt ein Gesetz.

Artikel 13
(Volksenquete)

(1) Ein Drittel der Mitglieder des Landtages hat das Recht, zu bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung, die das Land Schleswig-Holstein betreffen, das Volk zu befragen. Werden mehrere Anträge zu demselben Gegenstand gestellt, müssen die Anträge, sofern die Antragsteller sich nicht auf eine gemeinsame Fragestellung einigen, gleichberechtigt behandelt werden. Gezählt werden jeweils die Ja- und Nein-Stimmen.

(2) Das Nähere regelt ein Gesetz.

Artikel 14
(Landtagspräsident, Ältestenrat, Geschäftsordnung)

(1) Der Landtag wählt seinen Präsidenten, **die Vizepräsidenten, die Schriftführer und deren Stellvertreter. Der Landtag gibt sich eine Geschäftsordnung.**

(2) Der Präsident und die Vizepräsidenten können durch Beschluß des Landtages abberufen werden. Der Beschluß setzt einen gemeinsamen Antrag von Fraktionen voraus, die zusammen eine Mehrheit im Landtag bilden. Er bedarf der Zustimmung einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages.

(3) Der Präsident führt die Geschäfte des Landtages. Er übt die Ordnungsgewalt im Landtag und das Hausrecht in den Räumen des Landtages aus. Er verwaltet die gesamten wirtschaftlichen Angelegenheiten des Landtages nach Maßgabe des Landeshaushaltsgesetzes und vertritt das Land in allen Rechtsgeschäften und Rechtsstreitigkeiten des Landtages. **Er stellt den Entwurf des Haushaltsplanes des Landtages fest.** Ihm steht die Einstellung und Entlassung der Angestellten und Arbeiter sowie die Ernennung, Entlassung und Zurruhesetzung der Beamten des Landtages nach den bestehenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu. Der Präsident ist oberste Dienstbehörde der Beamten, Angestellten und Arbeiter des Landtages.

(4) Entscheidungen nach Abs. 3 Satz 4 und 5 und solche, die die Fraktionen in ihrer Gesamtheit berühren, trifft der Präsident im Benehmen mit dem Ältestenrat. Im übrigen unterstützt der Ältestenrat den Präsidenten bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben.

(5) Der Ältestenrat besteht aus dem Präsidenten, den Vizepräsidenten und je einem Vertreter der Fraktionen des Landtages.

Artikel 15
(Öffentlichkeit, Berichterstattung)

(1) Der Landtag verhandelt öffentlich. Die Öffentlichkeit kann auf Antrag **mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages** ausgeschlossen werden. Über den Antrag wird in nichtöffentlicher Sitzung entschieden.

(2) Wegen wahrheitsgetreuer Berichte über die öffentlichen Sitzungen des Landtages oder seiner Ausschüsse darf niemand zur Verantwortung gezogen werden.

Artikel 16
(Beschlußfassung, Wahlen)

(1) der Landtag beschließt mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen, soweit die Landesverfassung nichts anderes vorschreibt. Über Anträge ist offen abzustimmen.

(2) Für die vom Landtag vorzunehmenden Wahlen können **durch Gesetz oder Geschäftsordnung** des Landtages Ausnahmen **zugelassen werden.**

(3) Der Landtag ist beschlußfähig, wenn die Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist.

Artikel 17
(Ausschüsse)

(1) Zur Vorbereitung seiner Verhandlungen und Beschlüsse setzt der Landtag Ausschüsse ein.

(2) Die Ausschüsse werden im Rahmen der ihnen vom Landtag erteilten Aufträge tätig. **Sie können sich auch unabhängig von Aufträgen mit Angelegenheit aus ihrem Aufgabengebiet befassen und hierzu dem Landtag Empfehlungen geben.**

(3) Die Sitzungen der Ausschüsse sind in der Regel **öffentlich. Die Öffentlichkeit kann für bestimmte Verhandlungsgegenstände ausgeschlossen werden. An nichtöffentlichen Sitzungen kann jeder Abgeordnete teilnehmen.**

Artikel 18
(Untersuchungsausschüsse)

(1) Der Landtag hat das Recht und auf Antrag eines **Fünftels seiner Mitglieder** die Pflicht, **einen Untersuchungsausschuß einzusetzen, der in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen Beweise erhebt.** Die Öffentlichkeit kann mit **der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Ausschusses** ausgeschlossen werden.

(2) Im Untersuchungsausschuß muß jede Fraktion mit mindestens einem Abgeordneten vertreten sein. Der Vorsitzende wird im Wechsel zwischen Regierungsmehrheit und Opposition vom Ausschuß aus seiner Mitte mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder gewählt.

(3) Der Untersuchungsausschuß erhebt die Beweise, die er oder die Verteter der Antragsteller im Ausschuß für sachdienlich halten. In Fragen der Reichweite des Untersuchungsauftrages, der Geschäftsordnung und des Verfahrens der Beweiserhebung dürfen die Vertreter der Antragsteller nicht überstimmt werden.

(4) Auf Verlangen eines Fünftels der Mitglieder des Untersuchungsausschusses ist die Landesregierung verpflichtet, Akten vorzulegen und ihren Bediensteten Aussagegenehmigungen zu erteilen. Artikel 24 Abs. 2 Satz 2 gilt entsprechend. Gerichtet und Verwaltungsbehörden **haben** Rechts- und Amtshilfe **zu leisten.** Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bleibt unberührt.

(5) Der Untersuchungsbericht ist der richterlichen Erörterung entzogen. In der Würdigung und Beurteilung des der Untersuchung zugrunde liegenden Sachverhalts sind die Gerichte frei. **Hält ein Gericht den Untersuchungsauftrag für verfassungswidrig, so ist das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts einzuholen.**

(6) Das Nähere regelt ein Gesetz.

Artikel 19
(Eingabeausschuß)

(1) Der Landtag bestellt einen Ausschuß
a) zur Durchführung von Anhörungen nach Artikel 12 Abs. 1,
b) zur Behandlung von Eingaben wegen Beeinträchtigungen von Rechten der Bürgerinnen und Bürger grundsätzlicher Bedeutung,
c) zur Behandlung von Bitten und Beschwerden an den Landtag oder an den Bürgerbeauftragten von grundsätzlicher Bedeutung sowie
d) zur Behandlung von Vorlagen des Bürgerbeauftragten in den Fällen des Artikel 20 Abs. 3 Satz 2.

(2) Die Landesregierung und die Träger der öffentlichen Verwaltung im Lande sind verpflichtet, dem Ausschuß auf Verlangen Akten vorzulegen, ihm jederzeit Zutritt zu den von ihnen verwalteten öffentlichen Einrichtungen zu gestatten, alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen und Amtshilfe zu leisten. Der Ausschuß kann diese Befugnisse auf einzelne seiner Mitglieder übertragen. Artikel 24 Abs. 3 gilt entsprechend.

Artikel 20
(Bügerbeauftragter)

(1) Zur Wahrung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Landesregierung und den Trägern der öffentlichen Verwaltung im Lande sowie zur Beratung und Unterstützung in sozialen Angelegenheiten wählt der Landtag für die Dauer von sechs Jahren den Bürgerbeauftragten; einmalige Wiederwahl ist zulässig. Er kann ihn mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages vorzeitig abberufen; auf seinen Antrag ist er von seinem Amt zu entbinden.

(2) Der Bürgerbeauftragte ist in der Ausübung seines Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Er wird auf Antrag von Bürgerinnen und Bürgern, auf Anforderung des Landtages, des Ausschusses nach Art. 19, der Landesregierung sowie von Amts wegen tätig. Zur Aufgabe des Bürgerbeauftragten gehört nicht die Nachprüfung von Gerichtsentscheidungen. Die Rechte des Datenschutzbeauftragten bleiben unberührt. Art. 19 Abs. 2 Satz 1 gilt entsprechend.

(3) Der Bürgerbeauftragte hat das Recht, der Landesregierung und den Trägern öffentlicher Verwaltung im Lande Empfehlungen zu erteilen. Kommen diese einer Empfehlung nicht nach, so müssen sie auf Antrag des Bürgerbeauftragten die Gründe dafür im Ausschuß nach Art. 19 darlegen.

(4) Der Landtag und seine Ausschüsse können jederzeit die Anwesenheit des Bürgerbeauftragten verlangen. Der Bürgerbeauftragte legt dem Landtag jährlich einen Bericht über seine Tätigkeit vor.

(5) Niemand darf wegen seiner Eingaben oder wegen Auskünften gegenüber dem Bürgerbeauftragten gemaßregelt oder benachteiligt werden.

(6) Das Nähere regelt ein Gesetz.

Artikel 21
(Datenschutzbeauftragter)

(1) Zur Wahrung des Rechts der Bürgerinnen und Bürger auf informationelle Selbstbestimmung wählt der Landtag auf die Dauer von sechs Jahren den Datenschutzbeauftragten; einmalige Wiederwahl ist zulässig. Er kann ihn mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder vorzeitig abberufen. Auf Antrag des Datenschutzbeauftragten ist dieser von seinem Amt zu entbinden.

(2) Der Datenschutzbeauftragte ist in der Ausübung seiner Aufgaben unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Er wird auf Antrag der Bürgerinnen und Bürger, auf Anforderung des Landtages, des Ausschusses nach Artikel 19, der Landesregierung oder des Landesrechnungshofs sowie von Amts wegen tätig. Artikel 19 Abs. 2 Satz 11 gilt entsprechend.

(3) Jeder kann sich an den Datenschutzbeauftragten wenden mit der Behauptung, bei der Bearbeitung seiner personenbezogenen Daten durch die Landesregierung oder Träger der öffentlichen Verwaltung im Lande in seinem Recht auf informationelle Selbstbestimmung verletzt zu sein. Dies gilt nicht für die Tätigkeit der Gerichte mit Ausnahme der von diesen wahrgenommenen Verwaltungsangelegenheiten und den Landesrechnungshof im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit.

(4) Das Nähere regelt ein Gesetz.

Artikel 22
(Anwesenheitspflicht und Zutrittsrecht der Landesregierung)

(1) Der Landtag und seine Ausschüsse haben das Recht und auf Antrag eines Viertels ihrer jeweils vorgesehenen Mitglieder die Pflicht, die Anwesenheit jedes Mitglieds der Landesregierung zu verlangen.

(2) Die Mitglieder der Landesregierung und ihre Beauftragten haben zu den Sitzungen des Landtages und seiner Ausschüsse Zutritt. **Zu nichtöffentlichen Sitzungen der Untersuchungsausschüsse besteht für Regierungsmitglieder und ihre Beauftragten kein Zutritt, es sein denn, daß sie geladen werden.**

(3) Den Mitgliedern der Landesregierung ist **im Landtag und seinen Ausschüssen auf Wunsch** das Wort zu erteilen.

Artikel 23
(Informationspflichten der Landesregierung gegenüber dem Landtag)

(1) Die Landesregierung ist verpflichtet, den Landtag als oberstes Organ der politischen Willensbildung über die Vorbereitung von

Gesetzen und Verordnungen, über Grundsatzfragen der Landesplanung, der Standortplanung und Durchführung von Großvorhaben, über die Mitwirkung im Bundesrat sowie über die Zusammenarbeit mit dem Bund, den Ländern, anderen Staaten, der Europäischen Gemeinschaft und deren Organe frühzeitig und vollständig zu unterrichten.

(2) Artikel 24 Abs. 3 gilt entsprechend.

(3) Das Nähere regelt ein Gesetz.

Artikel 24
(Fragerecht von Abgeordneten, Auskunfts- sowie Aktenvorlagepflicht der Landesregierung)

(1) Fragen einzelner Abgeordneter oder parlamentarische Anfragen haben die Landesregierung oder ihre Mitglieder im Landtag und in seinen Ausschüssen nach bestem Wissen unverzüglich und vollständig zu beantworten. Die gleiche Verpflichtung trifft die Beauftragten der Landesregierung in den Ausschüssen des Landtages.

(2) Die Landesregierung hat jedem Abgeordneten Auskünfte zu erteilen. Sie hat dem Landtag und den von ihm eingesetzten Ausschüssen auf Verlangen eines Viertels der jeweils vorgesehenen Mitglieder Akten vorzulegen. Die Auskunftserteilung und die Aktenvorlage müssen unverzüglich und vollständig erfolgen.

(3) Die Landesregierung kann die Beantwortung von Fragen, die Erteilung von Auskünften oder die Vorlage von Akten ablehnen, wenn dem Bekanntwerden des Inhalts gesetzliche Vorschriften oder Staatsgeheimnisse entgegenstehen. Sie hat die Ablehnung vor einem parlamentarischen Kontrollausschuß zu begründen. Soweit zwischen dem parlamentarischen Kontrollausschuß und der Landesregierung keine Einigung erzielt wird, ist die Landesregierung verpflichtet, dem Informationsverlangen unverzüglich zu entsprechen, es sei denn, daß im Organstreitverfahren nach Artikel 43 Abs. 2 a eine einstweilige Anordnung des Landesverfassungsgerichts sie vorläufig daran hindert. Die Sitzungen des parlamentarischen Kontrollausschusses sind nicht öffentlich. Artikel 17 Abs. 3 Satz 3 findet keine Anwendung.

(4) Das Nähere regelt ein Gesetz.

Artikel 25
(Indemnität, Immunität, Zeugnisverweigerungsrecht)

(1) Kein Abgeordneter darf zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen einer Äußerung, die er im Landtag oder in einem seiner Ausschüsse getan hat, außerhalb des Landtages zur Verantwortung[8] gezogen werden. Dies gilt nicht für verleumderische Beleidigungen.

(2) Wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung darf ein Abgeordneter nur mit Genehmigung des Landtages zur Verantwortung gezogen oder verhaftet werden, es sei denn, daß er bei Ausübung der Tat oder im

[8] Der bisherige Text des Art. 17 Abs. 1 Landessatzung erscheint zu knapp; die Formulierung in Art. 46 Abs. 1 GG ist deutlicher und wird daher für den neuen Text der Landesverfassung **empfohlen: „... gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb des Landtages zur Verantwortung gezogen wird ...".**

Laufe des folgenden Tages festgenommen wird. Strafverfahren gegen Abgeordnete sowie Durchführung von Haft oder sonstigen Beschränkungen der persönlichen Freiheit sind auf Verlangen des Landtages auszusetzen.

(3) Die Mitglieder des Landtages[9] sind berechtigt, das Zeugnis zu verweigern über Personen, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete Tatsachen anvertraut haben, über Personen, denen sie in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete Tatsachen anvertraut haben, sowie über diese Tatsachen. Insoweit sind auch Schriftstücke der Beschlagnahme entzogen.

Artikel 26
(Untersuchung und Beschlagnahme im Landtagsgebäude)

In den Räumen des Landtages darf eine Untersuchung oder Beschlagnahme nur mit Zustimmung des Landtagspräsidenten vorgenommen werden.

Abschnitt III

Die Landesregierung

Artikel 27
(Zusammensetzung, Wahl und Berufung)

(1) Das oberste Organ der vollziehenden Gewalt ist die Landesregierung. Sie besteht aus dem Ministerpräsidenten und den Landesministern.

(2) Der Ministerpräsident wird vom Landtag ohne Aussprache gewählt. Er beruft und entläßt die Landesminister und bestellt einen der Landesminister zu seinem Vertreter.

(3) Zum Ministerpräsidenten ist gewählt[10], wer die Stimmen der Mehrheit der Landtagsmitglieder[11] auf sich vereinigt.

(4) Erhält im ersten Wahlgang niemand diese Mehrheit, so findet ein neuer Wahlgang statt. Kommt die Wahl auch im zweiten Wahlgang nicht zustande, so ist gewählt, wer in einem weiteren Wahlgang die meisten Stimmen erhält.

Artikel 28
(Ende der Amtszeit, Rücktritt)

(1) Das Amt des Ministerpräsidenten oder eines Landesministers endet mit dem Zusammentritt eines neuen Landtages, das Amt eines Landesministers auch mit dem Rücktritt oder jeder anderen Erledigung des Amtes des Ministerpräsidenten.

---

[9] Gem. der Regelung in Art. 8 Abs. 2 Landesverfassung besteht der Landtag aus den vom Volk gewählten fünfundsiebzig Abgeordneten. Der Text der bisherigen Landessatzung, aber auch die neu empfohlenen Texte verwenden gelegentlich den Ausdruck „Mitglied des Landtages" oder den Text „Abgeordnete". Soweit es sich um persönliche Rechte handelt, die nicht allein Mitgliedschaftsrechte zum Inhalt haben, erscheint der ausdrückliche Bezug auf den **„Abgeordneten"** besser. Deshalb wird **empfohlen**, entsprechend Art. 47 GG zu formulieren: „Die **Abgeordneten** sind berechtigt, das Zeugnis ...".

[10] Bisheriger Text des Art. 22 Landessatzung wird aus systematischen Gründen nunmehr hier plaziert.

[11] Formulierung angleichen, vgl. oben Fn. 9.

(2) Endet das Amt des Ministerpräsidenten, so sind er und mit ihm die Landesregierung verpflichtet, ihre Geschäfte bis zur Übernahme durch die neu gebildete Landesregierung weiterzuführen. Auf Ersuchen des Ministerpräsidenten hat auch ein Landesminister die Geschäfte bis zur Ernennung eines Nachfolgers weiterzuführen.

Artikel 29
(Amtseid)

(1) Der Ministerpräsident leistet vor dem Amtsantritt[12] vor dem Landtag den folgenden Eid:

„Ich schwöre: Ich werde meine Kraft dem Wohle des deutschen Volkes widmen, seine Freiheit verteidigen, seinen Nutzen mehren, Schaden von ihm wenden, die Gesetze der Bundesrepublik Deutschland und des Landes Schleswig-Holstein wahren, meine Pflichten gewissenhaft erfüllen und Gerechtigkeit gegen jedermann üben."

Dem Eid kann eine religiöse Beteuerung angefügt werden.

(2) Die Landesminister haben nach ihrer Berufung unverzüglich vor dem Landtag den gleichen Eid zu leisten.

Artikel 30
(Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten, Ressortverantwortlichkeit, Geschäftsordnung)

(1) Der Ministerpräsident bestimmt die Richtlinien der Regierungspolitik und trägt dafür die Verantwortung. Er führt den Vorsitz in der Landesregierung und leitet ihre Geschäfte.

(2) Innerhalb der Richtlinien der Regierungspolitik leitet und verantwortet jeder Landesminister seinen Geschäftsbereich selbständig.

(3) Die Landesregierung gibt sich eine Geschäftsordnung.

Artikel 31
(Vertretung des Landes, Staatsverträge)

(1) Der Ministerpräsident vertritt das Land, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen. Er kann diese Befugnis übertragen.

(2) Verträge mit der Bundesrepublik oder mit anderen Ländern bedürfen der Zustimmung der Landesregierung. Soweit sie Gegenstände der Gesetzgebung betreffen oder zu ihrer Durchführung eines Gesetzes bedürfen, muß auch der Landtag zustimmen.

Artikel 32
(Öffentlicher Dienst)

Zu den Aufgaben des Ministerpräsidenten gehört die Ernennung, Einstellung und Entlassung von Beamten, Angestellten und Arbeitern des Landes. Der Ministerpräsident kann dieses Recht übertragen. Artikel **14 Abs. 3 Satz 5 und 6 bleiben** unberührt.

---

[12] Wann exakt der Amtsantritt erfolgt und ob nicht die Eidesleistung bereits dazugehört, kann zweifelhaft sein. Deshalb wird **empfohlen**, dem Vorbild des Grundgesetzes z.B. in Art. 64 Abs. 2 GG zu folgen und wie folgt zu formulieren: „Der Ministerpräsident leistet **bei der Amtsübernahme** vor dem Landtag den folgenden Eid:".

Artikel 33
(Begnadigung, Amnestien)

(1) Der Ministerpräsident übt im Namen des Volkes das Begnadigungsrecht aus. Er kann diese Befugnis übertragen.

(2) Amnestien bedürfen eines Gesetzes.

Artikel 34
(Amts- und Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung)

(1) Der Ministerpräsident und die Landesminister stehen in einem besonderen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis.

(2) Die Rechtsverhältnisse des Ministerpräsidenten und der Landesminister werden durch Gesetz geregelt.

Artikel 35
(Inkompatibilität)

Die Mitglieder der Landesregierung dürfen kein anderes besoldetes Amt, kein Gewerbe und keinen Beruf ausüben; sie dürfen weder der Leitung noch ohne Zustimmung des Landtages dem Aufsichtsrat eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens angehören.

Artikel 36
(Konstruktives Mißtrauensvotum)

Der Landtag kann dem Ministerpräsidenten das Mißtrauen nur dadurch aussprechen, daß er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt.

Artikel 37
(Vorzeitige Beendigung der Wahlperiode durch den Ministerpräsidenten)

(1) Findet ein Antrag des Ministerpräsidenten, ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die Zustimmung der Mehrheit der Landtagsmitglieder[13], so kann der Ministerpräsident binnen zehn Tagen, jedoch nur einmal aus demselben Grunde[14], **die Wahlperiode für vorzeitig beendet erklären**. Zwischen dem Antrag und der Abstimmung müssen achtundvierzig Stunden liegen. **Artikel 11 Abs. 3 gilt entsprechend.**

(2) Das Rechts **des Ministerpräsidenten zur vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode** erlischt, sobald der Landtag mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen anderen Ministerpräsidenten wählt[15].

[13] Formulierung angleichen, vgl. oben Fn. 9.

[14] Dieser bisherige Text des Art. 31 Abs. 1 Satz 1 Landessatzung verliert möglicherweise seinen Sinngehalt wegen der in Art. 28, 37 Abs. 1 Landes**verfassung** empfohlenen neuen Regelung.

[15] Der weitere Text in Art. 31 Abs. 2 Landessatzung entfällt.

Abschnitt IV

Die Gesetzgebung

Artikel 38
(Gesetzgebungsverfahren)

(1) Die Gesetze werden vom Landtag beschlossen.

(2) Die Gesetzesvorlagen werden von der Landesregierung oder **aus der Mitte des Landtages oder durch Initiativen gemäß Artikel 12 Abs. 1 eingebracht.**

Artikel 39
(Rechtsverordnungen)

(1) Die Ermächtigung zum Erlaß einer Rechtsverordnung kann nur durch Gesetz erteilt werden. Das Gesetz muß Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen. In der Verordnung ist die Rechtsgrundlage anzugeben.

(2) Ist durch Gesetz vorgesehen, daß eine Ermächtigung weiter übertragen werden kann, so bedarf es zu ihrer Übertragung einer Rechtsverordnung.

Artikel 40
(Ausfertigung und Verkündung, Inkrafttreten)

(1) Der Ministerpräsident fertigt unter Mitzeichnung der beteiligten Landesminister die Gesetze aus und verkündet sie unverzüglich im Gesetz- und Verordnungsblatt.

(2) Rechtsverordnungen werden von der Stelle, die sie erläßt, ausgefertigt und, vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung, im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet.

(3) Die Gesetze und Rechtsverordnungen treten, wenn nichts anderes bestimmt ist, mit dem vierzehnten Tage nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem sie verkündet worden sind.

Artikel 41
(Verfassungsändernde Gesetze)

(1) Die Landes**verfassung** kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das ihren Wortlaut ausdrücklich ändert oder ergänzt.

(2) Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages.

Abschnitt V

Die Rechtspflege

Artikel 42
(Gerichte, Richter)

(1) Die Rechtspflege wird durch unabhängige, nur Gesetz und Recht unterworfene Gerichte ausgeübt.

(2) Wenn ein Richter im Amte oder außerhalb des Amtes gegen die Grundsätze des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland oder

gegen die verfassungsmäßige Ordnung des Landes verstößt, kann der Landtag beim Bundesverfassungsgericht gegen ihn Anklage erheben.

Artikel 43
(Landesverfassungsgericht)

(1) Es wird ein Landesverfassungsgericht mit Sitz in ... errichtet.

(2) Das Landesverfassungsgericht entscheidet

a) über die Auslegung der Landesverfassung aus Anlaß von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten des Landtages oder der Landesregierung oder anderer Beteiligter, die durch die Landesverfassung oder die Geschäftsordnung des Landtages mit eigenen Rechten ausgestattet sind,

b) bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche oder sachliche Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Landesverfassung auf Antrag der Landesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Landtages,

c) über Verfassungsbeschwerden von Gemeinden und Kreisen wegen Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung nach Artikel 45 ff. der Landesverfassung durch Landesgesetz sowie durch sonstiges im Range unter dem Landesgesetz stehendes Landesrecht und

d) in den übrigen in der Landesverfassung vorgesehenen Fällen.

(3) Das Landesverfassungsgericht besteht aus sieben Mitgliedern, von denen mindestens vier die Befähigung zum Richteramt bzw. zum höheren Verwaltungsdienst haben müssen. Sie werden vom Landtag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder auf die Dauer von sechs Jahren gewählt; einmalige Wiederwahl ist zulässig. Zum Vorsitzenden oder zum stellvertretenden Vorsitzenden kann nur gewählt werden, wer die Befähigung zum Richteramt bzw. zum höheren Verwaltungsdienst besitzt. Die Mitglieder des Landesverfassungsgerichts dürfen weder dem Bundestag, dem Bundesrat, der Bundesregierung noch entsprechenden Organen eines Landes angehören; sie üben ihre verfassungsrichterliche Tätigkeit ehrenamtlich aus. Die Wahrnehmung dieser Tätigkeit geht allen anderen Aufgaben vor.

(4) Das Nähere regelt ein Gesetz.

Abschnitt VI

Die Verwaltung

Artikel 44
(Gesetzesvorrang, Verwaltungsorganisation)

(1) Die Verwaltung ist an Gesetz und Recht gebunden.

(2) Die Organisation der Verwaltung sowie die Zuständigkeiten und das Verfahren werden durch Gesetz bestimmt.

(3) Die Einrichtung der Landesbehörden obliegt der Landesregierung. Sie kann diese Befugnis übertragen.

Artikel 45
(Kommunale Selbstverwaltung)

(1) Die Gemeinden sind berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung zu erfüllen, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen.

(2) Die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit die gleiche Stellung.

(3) Das Land sichert durch seine Aufsicht die Durchführung der Gesetze. Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.

(4) Durch Gesetz können den Gemeinden und Gemeindeverbänden Landesaufgaben übertragen werden.

Artikel 46
(Kommunale Haushaltswirtschaft)

Die Gemeinden und Gemeindeverbände führen ihre Haushaltswirtschaft im Rahmen der Gesetze unter[16] eigener Verantwortung.

Artikel 47
(Abgabenhoheit)

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben fließen den Gemeinden und Gemeindeverbänden nach Maßgabe der Steuergesetze Einnahmen aus den Realsteuern und den sonstigen Kommunalsteuern zu.

Artikel 48
(Kommunaler Finanzausgleich)

(1) Um die Leistungsfähigkeit der steuerschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände zu sichern und eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben auszugleichen, stellt das Land den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Wege des Finanzausgleichs Mittel zur Verfügung.

(2) Soweit den Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben übertragen werden, aus denen Ausgaben erwachsen, ist die Bereitstellung der erforderlichen Mittel zu regeln.

Abschnitt VII

Das Haushaltswesen

Artikel 49
(Landeshaushalt)

(1) Alle Einnahmen und Ausgaben des Landes müssen für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingesetzt werden.

(2) Der Haushaltsplan ist vor Beginn des Rechnungsjahres durch ein Gesetz festzulegen.

---

[16] Die sprachliche Abweichung zum bisherigen Text in Art. 39 Abs. 1 Landessatzung (jetzt Art. 45 Abs. 1 Landesverfassung), wo es heißt: „öffentliche Aufgaben **in** eigener Verantwortung zu erfüllen" fällt auf. Sie erscheint unnötig. Insoweit wird folgender Text **empfohlen**: „Die Gemeinden und Gemeindeverbände führen ihre Haushaltswirtschaft im Rahmen der Gesetze **in** eigener Verantwortung".

(3) In das Haushaltsgesetz dürfen nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und die Ausgaben des Landes und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird. Das Haushaltsgesetz kann vorschreiben, daß die Vorschriften erst mit der Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes oder bei Ermächtigung nach Artikel 52 zu einem späteren Zeitpunkt außer Kraft treten.

Artikel 50
(Haushaltswirtschaft bis zur Feststellung des Landeshaushalts)

(1) Kann der Haushaltsplan nicht vor Beginn eines Rechnungsjahres durch Gesetz festgestellt werden, so ist die Landesregierung bis zum Inkrafttreten des Gesetzes ermächtigt, alle Ausgaben zu leisten, die nötig sind,

a) **um gesetzlich bestehende Einrichtungen zu erhalten und** gesetzlich beschlossene Maßnahmen durchzuführen,

b) **um die rechtlich begründeten** Verpflichtungen des Landes zu erfüllen, sowie

c) **um Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen fortzusetzen oder Beihilfen für diesen Zweck weiter zu gewähren, sofern durch den Haushaltsplan eines Vorjahres bereits Beträge bewilligt worden sind.**

(2) Die Landesregierung kann für die nach Abs. 1 zulässigen Ausgaben Kredite aufnehmen, soweit der Geldbedarf des Landes nicht durch Steuern, Abgaben und sonstigen Einnahmen[17] gedeckt werden kann. Die Kredite dürfen ein Drittel der Einnahmen des Haushaltsplanes des Vorjahres nicht übersteigen.

Artikel 51
(Über- und außerplanmäßige Ausgaben)

(1) **Überplanmäßige und außerplanmäßige** Ausgaben bedürfen der vorherigen Zustimmung des Landesministers für Finanzen. Sie darf nur bei unvorhergesehenem und unabweisbarem Bedürfnis erteilt werden. **Näheres kann durch Gesetz geregelt werden.**

(2) **Über überplanmäßige und außerplanmäßige** Ausgaben ist dem Landtag für jedes Vierteljahr nachträglich zu berichten.

Artikel 52
(Kredite, Sicherheits- und Gewährleistungen)

(1) Kredite dürfen nur im Rahmen gesetzlicher Ermächtigung zur Dekkung eines außerordentlichen Bedarfs in Anspruch genommen werden. Sie solle abgesehen von Kassenkrediten, nur für werbende Zwecke aufgenommen werden. **Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.**

(2) Sicherheits- und Gewährleistungen zu Lasten des Landes sind nur im Rahmen gesetzlicher Ermächtigung zulässig.

---

[17] Nach allgemeiner abgabenrechtlicher Terminologie stellen die „öffentlichen Abgaben" den Oberbegriff der Steuern, Gebühren, Beiträge und Sonderabgaben dar. Insoweit wird **empfohlen**, wie folgt zu formulieren: „... der Geldbedarf des Landes nicht durch **öffentliche Abgaben, insbesondere Steuern** und sonstige Einnahmen gedeckt werden kann".

Artikel 53
(Deckungsnachweispflicht)

Beschließt der Landtag Maßnahmen, die Kosten verursachen, so ist gleichzeitig für die nötige Deckung zu sorgen.

Artikel 54
(Rechnungslegung, Entlastung der Landesregierung)

(1) Die Landesregierung hat durch den Landesminister für Finanzen dem Landtag über alle Einnahmen und Ausgaben jährlich Rechnung zu legen. Sie hat die Haushaltsrechnung mit einer Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes im nächsten Haushaltsjahr dem Landtag vorzulegen. **Der Landesrechnungshof berichtet dem Landtag und der Landesregierung unmittelbar zur Haushaltsrechnung.**

(2) **Der Landtag beschließt aufgrund der Haushaltsrechnung und des Berichtes des Landesrechnungshofs nach Abs. 1 über die Entlastung der Landesregierung.**

(3) **Das Nähere regelt ein Gesetz.**

Artikel 55
(Vom Haushaltskreislauf unabhängige Finanzkontrolle durch den Landesrechnungshof)

(1) **Der Landesrechnungshof überwacht die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes. Er untersucht hierbei die zweckmäßigste, wirtschaftlichste und einfachste Gestaltung der öffentlichen Verwaltung. Er ist auch zuständig, soweit Stellen außerhalb der Landesverwaltung Landesmittel erhalten oder Landesvermögen oder Landesmittel verwalten.**

(2) **Der Landesrechnungshof nimmt bei den kommunalen Körperschaften auch die überörtliche Prüfung vor. Das Nähere regelt das Kommunalprüfungsgesetz.**

(3) Der Landesrechnungshof überwacht die Haushalts- und Wirtschaftsführung der übrigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen.

(4) Der Landesrechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung der juristischen Personen des privaten Rechts, soweit sie Zuwendungen aus dem Landeshaushalt erhalten oder Landesvermögen verwalten.

(5) Der Landesrechnungshof übermittelt jährlich das Ergebnis seiner Prüfung gleichzeitig dem Landtag und der Landesregierung.

(6) Das Nähere regelt ein Gesetz.

Artikel 56
(Landesrechnungshof)

(1) Der Landesrechnungshof ist eine selbständige, nur dem Gesetz unterworfene oberste Landesbehörde. Ihre Mitglieder genießen den Schutz richterlicher Unabhängigkeit.

(2) **Der Landesrechnungshof besteht aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und den weitern Mitgliedern. Präsident und Vizepräsident werden vom Landtag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder auf die Dauer von sechs Jahren gewählt; einmalige Wiederwahl ist zulässig. Der Ministerpräsident ernennt den Präsi-**

denten und den Vizepräsidenten sowie auf Vorschlag des Präsidenten mit Zustimmung des Landtages die weiteren Mitglieder des Landesrechnungshofs.

(3) Das Nähere regelt ein Gesetz.

Abschnitt VIII

Übergangs- und Schlußbestimmungen

Artikel 57
(Geltungsbereich)

(1) Mit Wirkung vom 27. November 1945 gilt auch in den Gemeinden Ziethen, Mechow, Bäk und Römnitz des mecklenburgischen Kreises Schönberg das schleswig-holsteinische Landesrecht.

(2) Veränderungen des räumlichen Geltungsbereichs des Landesrechts werden durch Gesetz festgestellt.

Artikel 58
(Begriff der Mehrheit)

Mehrheit der Mitglieder des Landtages im Sinne dieser Landes**verfassung** ist die Mehrheit seiner gesetzlichen Mitgliederzahl.

Artikel 59
(Wahlperioden des verfassungsgebenden Landtags sowie des fünften und zehnten Landtags)

(1) Die Wahlperiode des jetzigen[18] Landtages endet vorbehaltlich der Bestimmungen des Artikel 31 spätestens[19] am 31. Mai 1950.

(2) Die Wahlperiode des im Jahre 1962 zu wählenden Landtages beträgt vier Jahre sechs Monate.

(3) Die Wahlperiode des im Jahre 1983 zu wählenden Landtages endet abweichend vom Artikel **11** Abs. 1 Satz 1 und 2 mit dem Zusammentritt des 1987 neu gewählten Landtages. Die Wahl für den im Jahre 1987 zu wählenden Landtag findet abweichend von Artikel **11** Abs. 1 Satz 3 frühestens am 13. September, spätestens am 18. Oktober 1987 statt. Artikel **11 Abs. 3 und Abs. 4 Satz 1** sowie Artikel **37** bleiben unberührt.

Artikel 60
(Inkrafttreten, Gültigkeitsdauer)

(1) Diese Landes**verfassung** tritt mit der Verkündung in Kraft.

(2) Die Landes**verfassung** verliert vorbehaltlich anderweitiger bundesgesetzlicher Regelung ihre Gültigkeit an dem Tage, an dem **eine**[20] Neugliederung des Bundesgebietes in Kraft tritt.

---

[18] Diese Formulierung ist mißverständlich. Es handelt sich um den Ersten gewählten schleswig-holsteinischen Landtag, der zugleich der verfassungsgebende Landtag war. Dies sollte ausdrücklich in den Text aufgenommen werden, sofern nicht die in den Abs. 1 bis 3 nunmehr zusammengefaßten Regelungen der Art. 52, 52 a und 52 b der bisherigen Landessatzung ersatzlos gestrichen werden.

[19] Diese Formulierung ist entbehrlich.

[20] Die Formulierung in Art. 53 Abs. 2 Landessatzung („von Schleswig-Holstein erstrebte") sollte ersatzlos gestrichen werden, da sie der mittel- wie langfristig überschaubaren politischen Wirklichkeit nicht entspricht. Andererseits schließt eine derartige von der Enquete-Kommission empfohlene Veränderung des Textes nicht aus, daß sich irgendwann einmal eine Landesregierung bzw. die sie tragende Landtagsmehrheit vehement für eine Neugliederung des Bundesgebietes einsetzt.

2. Empfehlungen zur Änderung der Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages[1]

§§ 3 ff.
(Vizepräsidenten, Ältestenrat)

Die GeschO sollte dahingehend ergänzt werden, **daß die Vizepräsidenten den Präsidenten im Verhinderungsfall vertreten.** Ferner wird folgende Regelung vorgeschlagen: **Soweit die Fraktionen über die Beratungen des Ältestenrats unterrichtet werden müssen, ist dies Aufgabe der Vertreter der Fraktionen im Ältestenrat.**

§ 13
(Aufgaben der Ausschüsse)

(1) Die Ausschüsse arbeiten im Rahmen der ihnen vom Landtag erteilten Aufträge. **Sie können sich jedoch auch mit anderen Fragen aus ihrem Geschäftsbereich befassen.** Über wichtige Angelegenheiten, die in ihr Aufgabengebiet fallen, können sie von den zuständigen Ministern jederzeit Auskünfte verlangen.

Absätze 2 und 3 bleiben unverändert.

§ 15
(Teilnahme an Ausschußsitzungen)

In der Geschäftsordnung des Landtages sollte klargestellt werden, **daß Mitglieder des Landesrechnungshofs im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben von den Parlamentsausschüssen geladen und gehört werden können.**

§ 15 Abs. 2

In der Geschäftsordnung sollte vorgesehen werden, daß Anhörungen durch die Ausschüsse auf Antrag eines Viertels der Ausschußmitglieder durchgeführt werden müssen.

§ 16
(Öffentlichkeit der Ausschüsse)

(1) Die Sitzungen der Ausschüsse **und ihrer Untersuchungsausschüsse** sind in der Regel **öffentlich. Die Öffentlichkeit kann auf Antrag mit Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder ausgeschlossen werden. Über den Antrag wird in nichtöffentlicher Sitzung entschieden. Die Ausschüsse** können beschließen, daß Teile ihrer Verhandlungen oder bestimmte Mitteilungen als vertraulich gelten.

§ 29 Abs. 1
(Anträge)

„Anträge von Abgeordneten sind dem Präsidenten schriftlich einzureichen. **Wenn sie einen Beschluß anstreben, sollen sie** mit den Worten beginnen: ‚Der Landtag wolle beschließen' und so abgefaßt sein, daß sich klar erkennen läßt, wie der vom Antragsteller erstrebte Landtagsbeschluß lauten soll."

---

[1] Soweit sich notwendige Folgeänderungen aus Empfehlungen zum Text der Landesverfassung ergeben, werden diese hier nicht gesondert aufgeführt.

§ 29 Abs. 2

Die bisher nach § 29 Abs. 2 GeschO erforderliche Unterstützung von Anträgen, die einen Gesetzentwurf enthalten, durch mindestens fünfzehn Abgeordnete oder eine Fraktion ist zu streichen.

§ 29 Abs. 5

Es wird vorgeschlagen, **daß Anträge, die nicht Gesetzentwürfe oder Haushaltsvorlagen zum Inhalt haben, nach entsprechender Vereinbarung im Ältestenrat ohne Behandlung im Plenum vom Landtagspräsidenten direkt einem Ausschuß überwiesen werden können.**

§ 29 a
(und Richtlinien für die Kurzdebatte)

Die Redezeit von fünf Minuten für jeden Redner in der Aktuellen Stunde soll verlängert werden, wenn der Gegenstand der Aktuellen Stunde dies erforderlich macht.

§ 33
(Kleine Anfragen)

In Fällen einer unzureichenden Antwort der Regierung auf eine Kleine Anfrage ist die Kleine Anfrage auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Landtages auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung zu setzen.

§ 34
(Fragestunde und Richtlinien für die Fragestunde)

1. **Die Reglementierungen des Fragerechts der Abgeordneten in der Fragestunde hinsichtlich**
   - **der Unterteilung der Fragen**
   - **der Anzahl der Zusatzfragen**

   sollen entfallen.
2. **In Fällen einer unzureichenden Antwort der Regierung auf eine Frage in der Fragestunde soll auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Landtags die Behandlung des Gegenstandes der Frage in der Form einer Aktuellen Stunde fortgesetzt werden.**

§ 36
(Behandlung der Eingaben und Initiativen)

Die Kommission empfiehlt, im Zusammenhang mit Artikel 19 und 20 Landesverfassung folgende Regelungen in die Geschäftsordnung aufzunehmen:

„Der Ausschuß ist zuständig für die Durchführung von Anhörungen über Initiativen aus dem Volk (Art. 12 Landesverfassung), sofern vom Landtag nicht andere Ausschüsse befaßt werden. Der Ausschuß kann auf Verlangen von einem Fünftel seiner Mitglieder den Bürgerbeauftragten auffordern, eine Beeinträchtigung von Rechten der Bürgerinnen und Bürger zu prüfen."

§ xx
(Bürgerbeauftragter)

„Der Bürgerbeauftragte bearbeitet Eingaben sowie Bitten und Beschwerden, die an ihn oder den Landtag gerichtet sind, unter Beachtung von Art. 19 Abs. 1 Buchstabe b und c Landesverfassung. Der Bürgerbeauftragte legt dem Eingabenausschuß vierteljährlich eine Aufstellung über die eingegangen Bitten und Beschwerden vor. Zu den Sitzungen des Eingabenausschusses hat der Bürgerbeauftragte jederzeit Zutritt.

Ihm ist auf Verlangen das Wort zu erteilen."

§ 39 Abs. 1
(Ordentliche Tagungen)

In § 39 Abs. 1 ist vorzusehen, daß der Landtag monatlich mindestens einmal zusammentritt.

§ 45
(Tagesordnung)

Entsprechend der für § 39 Abs. 1 vorgeschlagenen Regelung sind die Fristen für die **Anmeldung von Tagesordnungspunkten in § 45 GeschO zu verkürzen.**

§ 49
(Form der Dauer der Rede)

1. **In § 49 Abs. 4 GeschO wird eine „Öffnungsklausel" aufgenommen. Der Öffnungsklausel zufolge sollen Kurzbeiträge – nicht länger als fünf Minuten – außerhalb der vom Ältestenrat vereinbarten Redezeit liegen.**
2. **Überschreitet die Regierung die mit ihr vereinbarten Redezeiten, so sollten sich künftig die Redezeiten der Fraktionen, insbesondere der Opposition, entsprechend verlängern.**

3. Empfehlungen zur Änderung und zum Erlaß von einfachen Gesetzen

A. Änderung von Gesetzen

1. Erweiterung des Gesetzes über den Verfassungsschutz

1.1 **„Eine Observation, die sich gezielt gegen einen Abgeordneten richtet, darf nur durchgeführt werden, wenn sie zuvor vom Präsidenten des Landtages genehmigt worden ist."**

1.2 **„(1) Der Präsident des Landtags, der betroffene Abgeordnete sowie der Vertreter seiner Partei in der Parlamentarischen Kontrollkommission sind zu unterrichten, wenn**

a) Behörden des Verfassungsschutzes oder der Polizei die Observation eines Abgeordneten beabsichtigen;

b) ein Abgeordneter im Rahmen der gegen einen Dritten laufenden Observation von Überwachungsmaßnahmen betroffen ist;

c) die Landesregierung oder nachgeordnete Landesbehörden Kenntnis von Überwachungsmaßnahmen Dritter gegen einen Abgeordneten erhalten.

Zur Unterrichtung sind diejenigen Behörden verpflichtet, die die Observation überwachen, beabsichtigen oder durchführen. Die Verpflichtung trifft auch die Landesregierung und die Träger öffentlicher Verwaltungen im Lande, sowie sie Kenntnis von Überwachungsmaßnahmen erhalten.

(2) Kann aus Gründen des Staatsschutzes oder des Quellenschutzes die Unterrichtung des Abgeordneten vorerst nicht erfolgen, so ist dies dem Präsidenten des Landtags und dem Vertreter seiner Fraktion in der Parlamentarischen Kontrollkommission unter Angabe der Gründe mitzuteilen. Hält die Nichtunterrichtung nach jeweils vier Monaten noch an , so ist diese erneut zu begründen."

Zusätzlich sollte gesetzlich festgelegt werden, daß gezielte Observationen eines Abgeordneten (Buchstabe c) der vorherigen Genehmigung des Präsidenten des Landtages bedürfen.

2. Änderungen der Landeshaushaltsordnung

§ 27

Ergänzung des § 27 LHO um einen Absatz 3:

(3) Die für den Einzelplan zuständige Stelle übersendet die Voranschläge auch dem Landesrechnungshof. Dieser kann hierzu gutachtlich Stellung nehmen.

§ 28

§ 28 Abs. 1 LHO
(Aufstellung des Entwurfs des Haushaltsplans)

(1) Der Finanzminister prüft die Voranschläge der Minister und des Präsidenten des Landesrechnungshofs und stellt unter Einbeziehung des Voranschlags des Präsidenten des Landtages den Entwurf des Haushaltsplans auf. Er kann die Voranschläge nach Benehmen mit

den beteiligten Stellen ändern. **Die Voranschläge** des Präsidenten des Landtages **und des Präsidenten des Landesrechnungshofs** kann er nur mit **deren Zustimmung** ändern. ...

§ 29

§ 29 Abs. 3 LHO

(3) Wird die Zustimmung zur Änderung **der Voranschläge des Präsidenten des Landtages und des Präsidenten des Landesrechnungshofs** nicht erteilt, so hat der Finanzminister **jeweils vollständige neue Voranschläge** hierfür aufzustellen und **diese** neben **den unveränderten Voranschlägen** des Präsidenten des Landtages **und des Präsidenten des Landesrechnungshofs** dem Entwurf des Haushaltsplans beizufügen.

(4) ... **(insgesamt streichen)**

§ 64

Ergänzung des **§ 64 Abs. 2 LHO**

„(2) Haben Grundstücke erheblichen Wert oder besonders Bedeutung und ist **ihr Erwerb oder** ihre Veräußerung im Haushaltsplan nicht vorgesehen, so dürfen sie nur mit Einwilligung des Landtages **erworben oder** veräußert werden, soweit nicht aus zwingenden Gründen eine Ausnahme hiervon geboten ist. Ist die Einwilligung nicht eingeholt worden, so ist der Landtag alsbald von **dem Erwerb oder** der Veräußerung zu unterrichten. **Für das Verfahren der Einwilligung sowie die Art und Weise der Unterrichtung des Landtages gilt § 54 Abs. 2 S. 1 entsprechend.“**

3. Änderung des Landesministergesetzes

§ 13

Die Enquete-Kommission empfiehlt, § 13 a des Landesministergesetzes, der die Berufung parlamentarischer Vertreter und parlamentarischer Staatssekretäre ermöglicht, ersatzlos zu steichen.

B. Erlaß von Ausführungsgesetzen

- **Art. 10 Abs. 3 Satz 2**
  Landesverfassung: Oppositionsführer
- **Art. 12 Abs. 2**
  Landesverfassung: Initiativen aus dem Volk
- **Art. 13 Abs. 2**
  Landesverfassung: Volksenquete
- **Art. 18 Abs. 6**
  Landesverfassung: Untersuchungsausschuß
- **Art. 20 Abs. 6**
  Landesverfassung: Bürgerbeauftragter

  In dem **Gesetz über den Bürgerbeauftragten** soll u.a. festgelegt werden, welchen Begrenzungen der Bürgerbeauftragte bei seiner Tätigkeit unterliegt, wenn es um Rechte Dritter geht und wenn der verfassungsrechtlich geschützte Initiativ- und Beratungsbereich von Regierung und Verwaltung respektiert werden muß.

- **Art. 21 Abs. 4**
  Landesverfassung: Datenschutzbeauftragter
- **Art. 23 Abs. 3**
  Landesverfassung: Informationspflichten der Landesregierung
- **Art. 24 Abs. 4**
  Landesverfassung: Fragerecht von Abgeordneten, Auskunfts- sowie Aktenvorlagepflicht der Landesregierung
- **Art. 43 Abs. 4**
  Landesverfassung: Landesverfassungsgericht
- **Art. 51 Abs. 1 Satz 3**
  Landesverfassung: Über- und außerplanmäßige Ausgaben

181

SCHLESWIG-HOLSTEINISCHER LANDTAG **Zu Drucksache 12/180**
12. Wahlperiode

Charakteristika des Eingabenwesens in Schleswig-Holstein

Ergebnisse einer Befragung von Abgeordneten im Auftrage der Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform des Schleswig-Holsteinischen Landtages

Kirstin Boehlke, M. A.
Claudia Lenschow, M. A.

VOM S. 181 - S. 258

Die Landtagsdrucksachen sind fortlaufend und einzeln beim Verlag Schmidt & Klaunig, Ringstraße 19, 2300 Kiel 1, Fernruf 04 31 / 6 20 95, zu beziehen.

180 - 182

Kirstin Boehlke, M.A.
Claudia Lenschow, M.A.

Charakteristika des Eingabewesens in Schleswig-Holstein

- Ergebnisse einer Befragung von Abgeordneten im Auftrage der Enquete-Kommission "Parlaments- und Verfassungsreform" des Schleswig-Holsteinischen Landtages -

Kiel, im November 1988

180 - 183

Inhaltsverzeichnis

		Seite
I.	Einleitung	1
II.	Methodische Vorgehensweise	2
III.	Theoretische Grundlagen	5
1.	Funktionen des Petitionswesens	5
2.	Der Eingabenausschuß in Schleswig-Holstein: Arbeitsverfahren des Ausschusses und seiner Geschäftsstelle	7
IV.	Ergebnisse der Befragung	10
1.	Der Eingabenausschuß im Schleswig-Holsteinischen Landtag	10
1.1.	Das Verständnis der Abgeordneten bezüglich der Aufgabenstellung des Eingabenausschusses	11
1.2.	Spezifika der Zusammensetzung des Eingabenausschusses	13
1.3.	Bedeutung des Eingabenausschusses im Plenum	14
1.4.	Stellung des Eingabenausschusses im Landtag	16
1.5.	Vorschläge der Abgeordneten zur Steigerung der Wertigkeit des Eingabenausschusses	17
2.	Rechtliche Grundlagen und Charakteristika der Arbeitsweise des Eingabenausschusses	17
2.1.	Rechtliche Grundlagen	18
2.1.1.	Artikel 17 GG	18

180- 184

2.1.2.	Artikel 15a Landessatzung	19
2.1.3.	Paragraph 36 der Geschäftsordnung des Landtages	23
2.2.	Charakteristika der Arbeitsweise des Eingabenausschusses	26
2.2.1.	Die Bedeutung der Geschäftsstelle	26
2.2.2.	Sonstige Charakteristika	30
2.2.3	Verbesserungsvorschläge der Abgeordneten	32
3.	Eingabenausschuß und Bürgerbeauftragter in Schleswig-Holstein	34
3.1.	Pro und Contra Bürgerbeauftragter	34
3.2.	Die Zuordnung des Bürgerbeauftragten zur Exekutive	35
3.3.	Zum Verhältnis von Eingabenausschuß und Bürgerbeauftragtem	36
V.	Zusammenfassung und Schlußfolgerungen	38
1.	Zusammenfassung	38
2.	Schlußfolgerungen	39

LITERATURVERZEICHNIS

ANHANG

Anl. 1 - Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD
- Entwurf eines Gesetzes über die Behandlung von Eingaben durch den Landtag -

Anl. 2 - Gesetzesentwurf der Fraktion der F.D.P.
- Gesetz über den Bürgerbeauftragten für das Land Schleswig-Holstein -

Anl. 3 - Zahl der Beschlüsse des Eingabenausschusses (entsprechend oder abweichend von dem Beschlußvorschlag der Landtagsverwaltung)

180-185

Anl. 4 - Aufteilung des Arbeitsanteils zwischen dem Petitionsausschuß und dem Bürgerbeauftragten in Rheinland-Pfalz

Anl. 5 - Erledigung abgeschlossener Eingaben (01.04.83 - 30.09.1987), aufgeschlüsselt nach Ergebnissen und obersten Landesbehörden

Anl. 6 - Aufgliederung der erledigten Eingaben nach Problembereichen im Zeitraum 01.01. - 30.06.1988

Anl. 7 - Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz

Anl. 8 - "Ombudsman", Auszug aus dem Evangelischen Staatslexikon

Anl. 9 - Artikel 45 b GG (Wehrbeauftragter)

Anl. 10 - "Wehrbeauftragter", Auszüge aus dem Evangelischen Staatslexikon 3. Aufl., Bd. 1 und 6. Aufl., Bd. 11

I. Einleitung

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist es, anhand von empirischem Material Antworten zu den das Eingabewesen betreffenden Fragen im Auftragskatalog der Enquete-Kommission "Parlaments- und Verfassungsreform" zu erhalten. Die Fragen an die Enquete-Kommission betrafen

- zum einen die Verstärkung der Wirkungsmöglichkeiten des Eingabewesens für die betroffenen Bürger/-innen und
- zum anderen die rechtlichen und praktischen Konsequenzen, die sich aus der Einrichtung von Beauftragten der Regierung für Stellung, Aufgabenbereich und Wirkungsweise des parlamentarischen Eingabenausschusses ergeben.

Durch eine Befragung von ehemaligen und aktiven Mitgliedern des Eingabenausschusses wurden Erkenntnisse gewonnen über praktische Probleme der Abgeordneten bei der Bewältigung ihrer Tätigkeit im Eingabewesen sowie über die Möglichkeiten und Grenzen der Bearbeitung von Petitionen im gegebenen rechtlichen Rahmen.

II. Methodische Vorgehensweise

Das Sample

Die Untersuchung der diesem Bericht zugrundeliegenden Fragestellung erfolgte anhand empirischen Materials, das in Form von achtzehn Interviews[1)] erhoben wurde. Bei unseren Interviewpartnern handelte essich um ehemalige und aktive Mitglieder des Eingabenausschusses, die nach ihren Erfahrungen und Einschätzungen bezüglich der Arbeit dieses Ausschusses befragt wurden. Hervorgehoben werden soll, daß es sich bei dieser Untersuchung um eine qualitative Analyse handelt, die keinen Anspruch auf Repräsentativität erhebt. Bei der Auswahl des Samples wurde auf die Ausgewogenheit folgender Merkmale geachtet:

- Parteizugehörigkeit
- Geschlecht
- Regionale Verteilung der Wahlkreise (Stadt/Land)
- Erfahrungsstand (erfahrene und neue Mitglieder des Eingabenausschusses).

Art der Protokollierung

Die Interviews wurden - nachdem die Befragten freundlicherweise ihr Einverständnis dazu gegeben hatten - auf Tonband aufgezeichnet. Entscheidende Vorteile von Tonbandprotokollen sind darin zu sehen, daß der Interviewer sich "...auf das Gespräch und den Befragten konzentrieren (kann, durch Verf.), es tritt keine Selektion der Information durch Protokolle des Interviewers ein, die verbalen und paralinguistischen Elemente der Kommunikation ... sind dokumentiert ..." (FRIEDERICHS 1973, S. 229).

---

1) Insgesamt wurden 24 ehemalige und aktive Mitglieder des Eingabenausschusses zu einem Interview eingeladen; sechs von ihnen konnten sich aus zeitlichen Gründen leider nicht zur Verfügung stellen.

Der Interviewleitfaden

Bezüglich der Erstellung der den Interviews zugrundeliegenden Fragebögen galt es, mehrere Faktoren zu berücksichtigen, die im folgenden erläutert werden sollen. Die verschiedenen Typen von Interviews werden in der Literatur hinsichtlich des Grades der Strukturierung und Standardisierung unterschieden (vgl. MAYNTZ 1974, S. 104; KÖNIG 1967, S. 296). Da es bei der Erhebung des empirischen Materials um die Befragung von Abgeordneten - d.h. von kommunikationsorientierten Personen - ging, schien es ratsam, ein Instrument einzusetzen, bei welchem der Kommunikationsprozeß nur schwach durch schriftlich fixierte Fragen determiniert wird (vgl. KUNZ 1972, S. 401). Aus diesem Grunde wurde der Typ des "halbstrukturierten" Interviews gewählt, dem relativ weit gefaßte Fragen zugrunde lagen, um den Befragten einen möglichst weiten Spielraum bei der Beantwortung der Fragen zu belassen. Die Formulierung und Anordnung der Fragen orientierte sich weitgehend an Hypothesen, die aus der Literatur entwickelt worden sind. Dieses Verfahren ist im Hinblick auf die Qualität der Fragebögen von ausschlaggebender Bedeutung.

"Schlechte Fragebögen entstehen dann, wenn für die einzelnen Fragen und ihre Formen keine Herleitung von Hypothesen (generell: dem Problem) gegeben werden kann. Man unterstellt stillschweigend, die Antworten würden es schon bringen, sie sollen ex post die Fragen rechtfertigen. Eben das ist ein Irrtum, da die Frageformulierung ja die Antwort weitgehend bedingt." (FRIEDRICHS 1973, S. 210).

Weiterhin wurde bezüglich der Entwicklung des Interviewleitfadens darauf geachtet, daß das jeweilige Interview - unter Berücksichtigung des dem Befragten zur Verfügung stehenden Zeitbudgets - in etwa neunzig Minuten durchgeführt werden konnte. Es sollte außerdem verhindert werden, daß das Interesse und die Geduld des Befragten durch eine verhältnismäßig lange Dauer des Interviews überstrapaziert wurden.

Der Interviewleitfaden beinhaltete folgende Themenkomplexe:

- Arbeitsweise des Eingabenausschusses und der Geschäftsstelle des Eingabenausschusses
- rechtliche Grundlagen des Eingabenausschusses
- Aufgabenverständnis der Abgeordneten
- die Arbeit im Ausschuß
- die Stellung des Eingabenausschusses im Plenum
- das Verhältnis des Abgeordneten zum Petenten
- das Verhältnis von Eingabenausschuß und Bürgerbeauftragtem.

III. Theoretische Grundlagen

1. Funktionen des Petitionswesens

Das Petitionsrecht ist historisch betrachtet ein Relikt aus vordemokratischer, absolutistischer Zeit, das sich vom "Recht zu bitten" beim Herrscher von Gottes Gnaden, der nach Gutdünken einen "Bittsteller" unterstützen oder ihn als "Querulanten" abweisen konnte, bis zum verbrieften Recht der Petition in demokratischen Verfassungen entwickelt hat. So wurde es im Artikel 17 als unveräußerliches Grundrecht in das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland aufgenommen. Danach hat jeder Bürger "... das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden."

Mit dem Petitionsrecht hat der Bürger außerhalb von förmlichen Rechtsmitteln und Gerichtsverfahren die Möglichkeit, sich bei Beschwerden über Verwaltungshandeln oder -entscheidungen direkt an Vertreter der Legislative, genauer den jeweiligen Petitionsausschuß auf Bundes- oder Landesebene (je nach Zuständigkeit), zu wenden.

Vorrangige Aufgabe des Petitonsausschusses ist es, als Mittler zwischen Bürger und Verwaltung tätig zu werden, indem er die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsentscheidungen überprüft bzw. den zur Verfügung stehenden Ermessensspielraum ausschöpft. Eine weitere Funktion des Petitionswesens neben der Einzelfallhilfe ist es, die Interessen öffentlicher Belange wahrzunehmen bzw. im Sinne eines Inititativ- und Vorschlagsrechts zu wirken.

Um die Effektivität des Eingabewesens zu steigern, hat es im Laufe seiner Praxis zahlreiche Diskussionen gegeben. Im wesentlichen kreisen diese Überlegungen entweder um die Möglichkeit, die Petitionseinrichtungen der Parlamente auszubauen oder aber in Abwandlung des skandinavischen Vorbilds die Einrichtung eines Ombudsmanns oder Bürgerbeauftragten zu schaffen.[1)]

---

1) Rheinland-Pfalz führte 1974 als bisher einziges Bundesland die Institution eines Bürgerbeauftragten ein (s. Anhang). Zu derartigen Vorstößen in Schleswig-Holstein vgl. ebenfalls im Anhang die Gesetzesvorlage der F.D.P. zur Einrichtung eines Bürgerbeauftragten (1975) und der SPD zur Stärkung des Eingabenausschusses (1977). Nach dem Regierungswechsel 1988 gibt es auch in Schleswig-Holstein einen Bürgerbeauftragten, der am 1.10. seine Amtsgeschäfte bei der Regierung (Staatskanzlei) aufgenommen hat.

2. Der Eingabenausschuß in Schleswig-Holstein: Arbeitsverfahren des Ausschusses und seiner Geschäftsstelle[1) 2)]

An den Landtag gerichtete Eingaben, die die Tätigkeit einer Landesbehörde betreffen, überweist der Präsident nach § 36 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Landtages an den Eingabenausschuß. Der Petent erhält eine Eingangsbestätigung der Präsidentin.

Die Geschäftsstelle des Eingabenausschusses benennt entsprechend einem Grundsatzbeschluß des Ausschusses einen Berichterstatter für jede Eingabe, übersendet ihm eine Kopie der Eingabe und holt im Auftrag des Vorsitzenden eine Stellungnahme des zuständigen Ministers ein. Diese Stellungnahme und gegebenenfalls weiteren Schriftverkehr erhält der Berichterstatter zur Kenntnis.

Vorschläge des Berichterstatters für das weitere Verfahren oder für den Abschluß der Beratung einer Eingabe nimmt die Geschäftsstelle entgegen. Der Geschäftsführer des Eingabenausschusses steht zu persönlichen oder telefonischen Gesprächen jederzeit zur Verfügung. Zur Vorbereitung der Ausschußberatung fertigt die Geschäftsstelle nach Vorschlägen des Berichterstatters oder, falls sich der Berichterstatter nicht geäußert hat, nach der Aktenlage eine Sitzungsvorlage, in der der Inhalt der Eingabe und der Inhalt der Stellungnahme des Ministers jeweils zusammengefaßt dargestellt werden. Ferner wird, wenn eine Eingabe als abschlußreif angesehen werden kann, ein Beschlußvorschlag vorbereitet.

---

1) Die Darstellung entspricht einer Vorlage des Geschäftsführers des Eingabenausschusses vom 10.06.1988 an die Mitglieder des Eingabenausschusses.

2) Die Arbeitsweise der Geschäftsstelle, wie sie im folgenden dargestellt wird, wurde 1980 eingeführt. Vor diesem Zeitpunkt beschränkte sich die Tätigkeit der Geschäftsstelle auf die Wahrnehmung organisatiorischer und protokollarischer Aufgaben.

Die Sitzungsvorlage - in der Regel mit einem Beschlußvorschlag - geht dem Berichterstatter zu. Sie wird, wenn sich der Berichterstatter nicht gegenteilig äußert, in die Einladung zur folgenden Ausschußsitzung aufgenommen und somit allen Ausschußmitgliedern zur Kenntnis gegeben. Der Ausschuß berät auf der Grundlage der Sitzungsvorlage, jedoch nur, wenn der Berichterstatter anwesend ist. Nach Ablauf einer Frist von zwei Wochen - gerechnet von der Zusendung der Sitzungsvorlage an den Berichterstatter - kann der Ausschuß auch ohne Anwesenheit des Berichterstatters auf der Grundlage der Sitzungsvorlage über die Eingabe beraten und beschließen.

Dem Berichterstatter steht es frei, zur Vorbereitung der Ausschußberatung Gespräche mit dem Petenten und den beteiligten Behörden zu führen, falls dies nach dem Inhalt der Eingabe und der Stellungnahme des zuständigen Ministers zweckdienlich erscheint. Sind in diesem Zusammenhang Reisen erforderlich, teilt der Berichterstatter dies in einer Sitzung des Eingabenausschusses zu Protokoll mit.

Der Auschuß kann, wenn er dies nach Kenntnis der Eingabe und der Stellungnahme für geboten hält, einen Ortstermin beschließen. Den Ortstermin nimmt der Berichterstatter wahr[1)]. Der Ausschuß kann von Fall zu Fall ein weiteres Mitglied des Ausschusses als Teilnehmer benennen. Zu dem Ortstermin werden in der Regel der Petent und die Vertreter der beteiligten Behörden geladen. Der Berichterstatter berichtet in einer der folgenden Sitzungen des Eingabenausschusses über das Ergebnis des Ortstermins und legt einen Vorschlag für das weitere Verfahren vor.

---

1) Der Geschäftsführer regte in diesem Zusammenhang an, den Ortstermin in Anwesenheit eines Mitarbeiters der Geschäftsstelle durchzuführen. Dies könne für die Abgeordneten eine wesentliche Hilfe darstellen. Zu berücksichtigen sei allerdings, daß bereits gegenwärtig eine Aufstockung der Mitarbeiterzahl in der Geschäftsstelle dringend geboten sei.

Der Ausschuß kann auch von der Möglichkeit Gebrauch machen, den zuständigen Minister um die Entsendung eines Vertreters seines Hauses zur mündlichen Erörterung einer Eingabe in eine Ausschußsitzung zu bitten.

Die Befugnisse des Ausschusses nach Atrikel 15 a der Landessatzung kann der Ausschuß auf einzelne Mitglieder übertragen.

Nach § 36 Abs. 2 und 3 der Geschäftsordnung kann der Eingabenausschuß zu einer Eingabe die Stellungnahme anderer Ausschüsse des Landtages einholen oder eine Eingabe in Gesetzgebungsangelegenheiten dem für die Beratung zuständigen Ausschuß zur Berücksichtigung bei seiner Arbeit zuleiten.

Der Geschäftsführer des Eingabenausschusses protokolliert den Ablauf und das Ergebnis der Ausschußberatungen. Die Geschäftsstelle fertigt die Beschlüsse aus und gibt sie dem Petenten und dem Minister, der eine Stellungnahme zu der Eingabe abgegeben hat, zur Kenntnis.

Nath Ablauf eines Vierteljahres legt die Geschäftsstelle dem Vorsitzenden des Eingabenausschusses den Entwurf eines Berichts über die in diesem Zeitraum erledigten Eingaben vor, der nach § 36 Abs. 4 der Geschäftsordnung dem Landtag zu erstatten ist. Der Landtag bestätigt die Erledigung der Eingaben.

IV. Ergebnisse der Befragung

Im Mittelpunkt der empirischen Untersuchung standen folgende Themenschwerpunkte:

- Die Stellung des Eingabenausschusses im Schleswig-Holsteinischen Landtag (Kapitel 1)

- die Einstellung der Abgeordneten zu den rechtlichen Grundlagen und den Charakteristika der Arbeitsweise des Eingabenausschusses (Kapitel 2)

- das Verhältnis von Eingabenausschuß und Bürgerbeauftragtem (Kapitel 3).

1. Der Eingabenausschuß im Schleswig-Holsteinischen Landtag

Im Zusammenhang mit Fragen zur Stellung des Eingabenausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtages bildeten die Einschätzung bzw. subjektive Definition der Aufgabenstellung des Eingabenausschusses aus Sicht seiner Mitglieder einen Schwerpunkt. Angesichts der Doppelfunktionalität des Petitionsrechts - Wahrnehmung privater Einzelfallinteressen auf der einen und Verfolgung öffentlicher Belange auf der anderen Seite - (zu dieser Differenzierung i.S. einer "res privata" und "res publica" vgl. BECK/KLANG 1986, S. 51) war zu ermitteln, ob die Tätigkeit des Eingabenausschusses sich ausschließlich auf die Bearbeitung individueller Petitionen bezieht oder ob darüber hinaus politische Bewertungen und Konsequenzen, sofern sich Fallgruppen zu einer bestimmten Problematik feststellen lassen, grundsätzlich angestrebt werden (s. 1.1.).

Ein weiterer Themenkomplex der Interviews im Hinblick auf die Ermittlung der Effektivität des Eingabenausschusses betraf die Zusammensetzung des Ausschusses bezüglich des Verhältnisses von Landtagsneulingen und erfahrenen Abgeordneten (s. 1.2.).

Weiterhin wurde die Bedeutung des Eingabenausschusses in Abgrenzung zu den anderen sieben ständigen Ausschüssen thematisiert (s. 1.3.), um auf diese Weise zusätzliche Erkenntnisse über die Wertigkeit des Eingabenausschusses zu gewinnen.

1.1. Das Verständis der Abgeordneten bezüglich der Aufgabenstellung des Eingabenausschusses

Aussagen der Abgeordneten

Für alle befragten Abgeordneten steht die Behandlung des Einzelfalls als Aufgabe des Eingabenausschusses im Vordergrund, wobei die Mehrheit durchaus den generalisierenden (politischen) Aspekt miteinbezieht, ihn aber an die jeweiligen Fraktionen delegiert wissen möchte. Als Grund hierfür wird angegeben, daß es im Sinne des Petenten sei, parteipolitische Dissonanzen aus der Ausschußarbeit auszuschließen und somit ein harmonisches, einvernehmliches Klima von besonderer Bedeutung sei. Insofern wird der Eingabenausschuß von nahezu allen Befragten - verglichen mit den anderen Ausschüssen - als "unpolitisch" gewertet.

Zu berücksichtigen sei in diesem Zusammenhang, daß viele Petitionen sich durch einen individuellen Hintergrund - d.h. als Einzelschicksal - darstellten und es somit Aufgabe des

Eingabenausschusses sei, dem einzelnen zu helfen bzw. ihn zu beraten. Aus diesem Bedürfnis nach harmonischer Zusammenarbeit ergebe sich konsequenterweise eine fast ausnahmslose Einstimmigkeit bei der Behandlung der Petitionen im Ausschuß.

Für die Bearbeitung des Einzelfalles stehe die Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Verwaltungshandeln im Mittelpunkt, so daß der Abgeordnete als Mittler zwischen Verwaltung und Petent tätig werde.

Die meisten Abgeordneten erkennen an, daß die formelle Rechtmäßigkeit von Verwaltungsentscheidungen zum Teil "menschlich ungerecht" sein kann. Der politische Handlungsbedarf, der sich daraus ergebe, sei jedoch Aufgabe der Fraktionen, nicht des Eingabenausschusses. Von der Möglichkeit der Überweisung von politischen Aufträgen an die Fraktionen werde allerdings nur sehr selten Gebrauch gemacht. Im Mittelpunkt der Arbeit stehe nun einmal die Aufgabe, sich um das Wohl des einzelnen Bürgers zu kümmern, was als das Besondere und Befriedigende an dieser Tätigkeit empfunden werde.

Einige Abgeordnete gaben allerdings an, daß sich ihre Erwartungshaltung an den Ausschuß nicht erfüllt habe. In zu wenigen Fällen könne wirklich geholfen werden.

Fazit

Festgehalten werden soll, daß der generalisierende Anspruch des Petitionsrechts eine im Bewußtsein der Abgeordneten untergeordnete Rolle spielt. Dies wurde daran deutlich, daß auf die Frage nach der Definition der Aufgabenstellung des Eingabenausschusses gleichermaßen spontan wie ausführlich die "Einzelfallhilfe" thematisiert wurde. Erst auf direktes Nachfragen hin wurde - oft nach längerem Nachdenken - die politische Bedeutung des Petitionswesens erkannt und bewertet. Die subjektive Einschätzung einiger Abgeordneter, derzufolge die meisten Petitionen einen ausschließlich individuellen Hintergrund hätten, müßte z.B. durch Aktenanalyse näher untersucht werden. Es liegt die Vermutung nahe, daß die Effektivität der Arbeit des Eingabenausschusses verstärkt werden könnte, wenn es gelänge, durch vom Einzelfall abstrahierende Diskussionen generelle Strukturen herauszuarbeiten und kritisch anzugehen.

Eine Selbstreflexion im Sinne einer gelegentlichen, aber regelmäßigen "Bestandsaufnahme" unter der Leitung des Ausschußvorsitzenden könnte u.E. die Attraktivität der Ausschußarbeit erhöhen, was sich für den betroffenen Bürger vorteilhaft auswirken könnte. Darüber hinaus könnten die Ergebnisse dieser Diskussionen zur Bereicherung des Vierteljahresberichts sowie der Berichterstattung im Plenum beitragen.

1.2. Spezifika der Zusammensetzung des Eingabenausschusses

Aussagen der Abgeordneten

Nahezu alle Abgeordneten waren der Meinung, daß der Eingabenausschuß der Ausschuß sei, in den die Fraktionen ihre Landtagsneulinge schickten. Ein Motiv hierfür sei, daß der Eingabenausschuß aufgrund seiner thematischen Vielfalt den Parlamentsneulingen einen guten Überblick und Einstieg in landespolitische Aufgaben vermittele. Nahezu die Hälfte der Befragten beurteilte die Zusammensetzung des gegenwärtigen Ausschusses, in dem lediglich zwei erfahrene Abgeordnete mitwirken, als kritisch. Einige von ihnen wiesen ausdrücklich darauf hin, daß sie als Neulinge leicht überfordert seien, weil Ihnen z.B. im Hinblick auf Verwaltungsstrukturen und Zuständigkeitsregelungen die Erfahrung fehle.

Ein weiterer Aspekt in diesem Zusammenhang sei, daß die Behörden Neulingen gegenüber zum Teil "dezente Zurückhaltung" zeigten: Einige Abgeordnete sahen allerdings einen Vorteil in der Praxis, vorwiegend Neulinge in den Eingabenausschuß zu schicken: Für sie sei die Arbeit eben noch keine Routine, so daß sie sich jedem einzelnen Fall intensiv widmen müßten, wovon der betroffene Bürger sicherlich profitiere. Ein weiteres Zuweisungskritierium stelle die Arbeitsbelastung dar, die im Vergleich zu den anderen Ausschüssen nach Meinung nahezu aller Befragten wesentlich höher sei.

Ein langjähriger Parlamentarier habe in der Regel - da sein Hauptengagement zumeist in den Fachausschüssen liege - kaum genügend Zeit, sich dem arbeitsintensiven Eingabenausschuß zu widmen.

Fazit

Die empirische Untersuchung bezüglich der Zusammensetzung des Eingabenausschuß läßt folgende Rückschlüsse zu: Die Tatsache, daß vorwiegend Neulinge zunächst in den Eingabenausschuß geschickt werden, weist zumindest implizit auf die vergleichsweise geringe Bedeutung hin, die diesem Ausschuß von seiten der Fraktionsspitzen zugemessen wird. Für diese Interpretation spricht auch die weitverbreitete Überzeugung, der Eingabenausschuß sei ein guter Lehrmeister für Parlamentsneulinge.

1.3. Bedeutung des Eingabenausschusses im Plenum

Aussagen der Abgeordneten

Von der Mehrzahl der Befragten wurde die Vermutung geäußert, daß der Vierteljahresbericht von kaum einem Abgeordneten gelesen werde. Auch innerhalb der Plenarsitzung gebe der Bericht kaum Anlaß zu Diskussionen. Er werde als letzter Tagesordnungspunkt aufgerufen, und zwar zu einem Zeitpunkt, wenn bereits allgemein Aufbruchstimmung vorherrsche. Die Hälfte der Befragten sprach sich dafür aus, die Berichterstattung im Plenum inhaltsreicher zu gestalten.

Eine Möglichkeit wurde darin gesehen, daß der Vorsitzende z.B. Fallgruppen oder anonymisierte Einzelfälle vorstellt und auf diese Weise zu Diskussionen anregt. Dadurch könne die Arbeit des Eingabenausschusses innerhalb des Plenums bekanntgemacht und aufgewertet werden. Andere Abgeordnete äußerten hingegen spontan, es sei unbedingt erforderlich, die Darstellung von Einzelfällen aus dem Plenum fernzuhalten, weil sonst die Gefahr bestünde, daß Petenten identifiziert werden könnten. Das wiederum würde zu einem nicht zu unterschätzenden Vertrauensverlust in der Bevölkerung führen. Es sei nun einmal charakteristisch für den Eingabenausschuß, daß er "still und im Verborgenen" arbeite.

Fazit

Festzuhalten gilt, daß auch die Form der Berichterstattung im Plenum als Indiz für die geringe Wertigkeit des Eingabenausschusses interpretiert werden kann. Nach unserem Eindruck hat sich die überwiegende Zahl der Befragten über die Tatsache, daß ihre Arbeit im Plenum nur selten thematisiert wird, kaum Gedanken gemacht, sondern sich mit dieser Einschätzung abgefunden: Dies nicht zuletzt deshalb, weil es sich bei ihnen vorwiegend um Parlamentsneulinge handelt. Um den Eingabenausschuß stärker zur Geltung zu bringen, sollte angestrebt werden, einen günstigeren, d.h. publikumswirksameren Zeitpunkt für die Berichterstattung dieses Ausschusses zu wählen.
Voraussetzung ist selbstverständlich, daß der Vorsitzende zusammen mit den übrigen Mitgliedern des Eingabenausschusses ein Konzept entwickelt, mit dessen Hilfe man das Interesse des Plenums für die Bedeutung des Petitionswesens wecken kann. Ein nicht zu unterschätzendes Nebenprodukt wäre, die Profilierungsmöglichkeiten der Abgeordneten zu erhöhen, denn nach Meinung einiger Abgeordneter ist der Ausschuß nicht nur aufgrund seiner Arbeitsbelastung relativ unbeliebt, sondern auch deshalb, weil kaum Profilierungsmöglichkeiten bestünden.

1.4. Stellung des Eingabenausschusses im Landtag

Aussagen der Abgeordneten

Auf die Frage nach der Einschätzung der Wertigkeit des Eingabenausschusses äußerte die überwiegende Mehrheit der Befragten, daß dieser Ausschuß am unteren Ende der Hierarchie stehe:

- In den Eingabenausschuß kämen nur die Neulinge oder die für die Fraktionen weniger interessanten Abgeordneten;
- der Eingabenausschuß habe keine politische Brisanz bzw. Zielsetzung;
- es bestünden keine Profilierungsmöglichkeiten;
- es handele sich um einen Ausschuß mit "viel Arbeit, aber wenig Ehr";
- dieser Ausschuß sei "eben nur für den Bürger" da;
- der Ausschuß errege kein Interesse bei den Medien.

Fazit

Die Befragung hat deutlich gemacht, daß der Eingabenausschuß zweifelsfrei ein "Stiefkind des Parlaments" ist. Eine Aufwertung dieses Ausschusses scheint dringend geboten, da zu vermuten ist, daß das Engagement der Abgeordneten für die Belange der Petenten auf diese Weise erheblich gesteigert werden kann. Die Eingabenausschuß-Mitglieder selbst sprachen sich für die folgenden Verbesserungsmaßnahmen aus.

1.5. Vorschläge der Abgeordneten zur Steigerung der Wertigkeit des Eingabenausschusses

Exakt die Hälfte der Befragten sprach sich dafür aus, daß der Eingabenausschuß - speziell der Vorsitzende - verstärkt Öffentlichkeitsarbeit machen solle. Im einzelnen wurde vorgeschlagen:

- Pressekonferenzen durchzuführen;
- Interviews in Radio und Fernsehen zu geben;
- Zeitungsartikel zu schreiben;
- auf Ausstellungen vertreten zu sein;
- Broschüren zu verteilen.

Einige der Befragten äußerten sich allerdings skeptisch im Hinblick auf Verstärkung der Öffentlichkeitsarbeit und zwar vorwiegend mit dem Argument, daß mit steigender Anzahl der Petitionen die Qualtität der Bearbeitung litte. Darüber hinaus wurde mehrfach der Vorschlag gemacht, daß der Eingabenausschuß innerhalb der Fraktionen verstärkt thematisiert werden solle.

2. Rechtliche Grundlagen und Charakteristika der Arbeitsweise des Eingabenausschusses

Neben der Überprüfung von Aufgabenstellung und Wertigkeit des Petitionsausschusses im Schleswig-Holsteinischen Landtag war es Anliegen dieser Untersuchung, im Rahmen der Interviews herauszufinden, wie die Abgeordneten den ihnen gesetzten rechtlichen und organisatiorischen Rahmen für die Effektivität ihrer Arbeit beurteilen. Die rechtlichen Grundlagen des Eingabenausschusses sind die Artikel 17 GG (Schriftliche Form der Petition) und 15 a der Landessatzung (Aktenauskunft und Zutrittsrecht für die Abgeordneten) sowie § 36 Abs. 2 und 3 der Geschäftsordnung des Landtages (Überweisung an Fachausschüsse) (s. 2.1.).

Für die Organisation der Arbeit des Ausschusses war es besonders interessant, den Einfluß der Geschäftsstelle (vgl. Kap. III. 2.) neben anderen Spezifika der Ausschußarbeit zu klären (s. 2.2.).

2.1. Rechtliche Grundlagen

2.2.2. Artikel 17 GG

Aussagen der Abgeordneten

Die Frage, ob sie in der Forderung der schriftlichen Form einer eingabe für den Petenten eine Hürde sähen, wurde von mehr als der Hälfte der Abgeordneten verneint. Für sie stelle sich das Problem insofern nicht, als die Petition weder maschinengeschrieben noch sonderlich umfangreich sein müsse. Im übrigen verwiesen diese Befragten auf die Möglichkeit für die betroffenen Bürger, ihr Anliegen in der Geschäftsstelle zu Protokoll zu geben. Zudem bestätigten eine Reihe von Abgeordneten, das sie im Rahmen ihrer Wahlkreisarbeit ihrerseits gelegentlich Formulierungshilfen gegeben, in einigen Fällen sogar das Schreiben der Petition übernommen hätten. Ein Abgeordneter sah in der schriftlichen Abfassung einer Eingabe zudem den Vorteil, daß sie eine gewisse Sachlichkeit fördere, weil sie in der Regel nicht so emotional und spontan erfolge wie eine denkbare mündliche Äußerung.

Der andere Teil der Interviewpartner sah den angesprochenen Sachverhalt durchaus kritisch. Man könne sich in der Tat vorstellen, daß es für Menschen mit niedrigem Bildungsniveau nicht leicht sei, die Petition schriftlich abzufassen. Ein Ausschußmitglied wies in diesem Zusammenhang darauf hin, daß es in der Bundesrepublik eine nicht zu unterschätzende Zahl von Analphabeten gebe. Ein anderer Abgeordneter meinte, daß es sich z.B. in dem Bereich, in dem es um Sozialfälle gehe, ohnehin meistens um Menschen handele, die nicht gerade mit machtvollen Möglichkeiten ausgestattet seien, ihre Ansprüche geltend machen zu können.

Man schlage deshalb vor, daß den Petenten vor Ort die Möglichkeit gegeben werden müsse, diese Benachteiligung auszugleichen, einmal durch die Einrichtung von Protokollstellen in den Kreisen des Landes oder durch Sprechstunden der Mitglieder des Eingabenausschusses.

Fazit

Bei der Erörterung der vorgeschriebenen schriftlichen Form einer Petition nach Artikel 17 GG mit den befragten Abgeordneten fiel auf, daß ein diesbezügliches Problembewußtsein weitgehend nicht vorhanden war. Die Tatsache, daß der schriftliche Umgang mit Behörden für Bürger ein Problem sein kann, wurde von einem Teil der Abgeordneten unterschätzt. Auch scheint nicht hinreichend berücksichtigt zu werden, daß manche Bürger eine Schwellenangst gegenüber Verwaltungen, Amtspersonen und Amtsdeutsch zu überwinden haben.

Außerdem geht es in vielen Petitionen um komplizierte Sachverhalte, deren schriftliche Abfassung in der Regel schwierig ist. Hierdurch entsteht die Gefahr einer negativen Selektion insofern, als Bürger, die sich nicht schriftlich zu artikulieren vermögen, gar nicht erst zu Petenten werden. Des weiteren verfügt nicht jeder Petent aus infrastrukturellen, gesundheitlichen oder anderen Gründen über die Möglichkeit, "mal eben nach Kiel zu kommen", um seine Beschwerde zu Protokoll zu geben.

2.1.2. Artikel 15 a Landessatzung

Aussagen der Abgeordneten

Auf die rechtlichen Möglichkeiten angesprochen, die dem Berichterstatter nach Art. 15 a der Landessatzung bei der Bearbeitung einer Petition gegeben sind, äußerten sich im wesentlichen alle Befragten in dem Sinne, daß die Rechte ausreichend seien.

Während die Auskunftspflicht der Behörden und das Zutrittsrecht der Abgeordneten nicht problematisiert wurden, bemerkten einige der Befragten zur Akteneinsichtsmöglichkeit, daß man aus Zeitgründen oftmals nicht wirklich alle Akten zu einem Fall einsehen könne. Hinzu kommt nach Einschätzung von zwei sehr erfahrenen Abgeordneten, daß man nicht alle Akten zur Einsicht erhalte, bzw. höchstens Berichte über bestimmte Akten lesen könne.

Zur Möglichkeit, Behördenvertreter vor den Ausschuß zu laden, wurden zu gleich starken Teilen zwei Ansichten geäußert.

Während die eine Gruppe dieses Instrument als sinnvoll und zufriedenstellend ansah, wurde es von der anderen eher kritisch betrachtet. Zwar sei der Ansatz als solcher zu begrüßen, nur habe man nicht das Gefühl, daß es sehr viel weiterhelfe, wenn derselbe Ministerialbeamte, der auch schon die Stellungnahme zu einer Petition verfaßt habe, diese noch einmal mündlich vortrage. Zwar habe man nun die Möglichkeit des Nachfragens, aber man könne sich des Eindruckes nicht erwehren, daß die Verwaltung "mauere". Man erhalte keinen tatsächlichen Einblick.

Darüber hinaus wurde bedauert, daß man nicht mit dem eigentlich zuständigen Sachbearbeiter "vor Ort" sprechen könne, sondern in der Regel nur mit Vertretern übergeordneter Dienststellen. Im übrigen wurden generell die langen Verwaltungswege beklagt, die die Undurchschaubarkeit noch erhöhten. Dies sei aber eher ein strukturelles Problem als eine Frage der rechtlichen Möglichkeiten des Abgeordneten, Einblick in die Verwaltungsvorgänge zu nehmen.

Im Verlauf der Gespräche wurde in diesem Zusammenhang deutlich, daß sich für manchen Abgeordneten folgendes Dilemma ergibt: Einerseits entspricht in vielen Fällen behördliches Handeln den formalen juristischen Vorschriften, andererseits wirken sie in ihren materiell-rechtlichen Konsequenzen zum Teil ungerecht und widersprechen insofern dem Rechts- und Gerechtigkeitsempfinden. Einige Abgeordnete äußerten aufgrund dieser Tatsache, daß ihnen die Arbeit im Ausschuß oftmals als "veraktet" vorkomme. Hier werde man an die Grenzen seiner Möglichkeiten geführt. Man könne zwar rein formal die Verwaltung kontrollieren, aber man habe keine unmittelbare Eingriffsmöglichkeit. Der Eingabenausschuß sei hier instrumentell beschränkt. Er könne nur den Ermessensspielraum, der im Verwaltungsrecht relativ groß ist, ermitteln und auf die Verwaltung einwirken, ihn "im Sinne des Petenten" auszuschöpfen. Dabei wurde eine Quote von 20 bis 30 Prozent, in denen Petenten geholfen werden konnte, von einigen Abgeordneten bereits als Erfolg empfunden und die Arbeit des Eingabenausschusses durchaus als effektiv gewertet.

Genauso viele Abgeordnete sahen die Effektivität des Eingabenausschusses aber eher negativ, weil Grenzen durch Recht und Verfahren gesetzt seien. Dennoch wurde nur in Einzelfällen daraus die Schlußfolgerung gezogen, dem Eingabenausschuß mehr Kompetenzen zu geben, die "stumpfe Waffe scharf zu machen".

Fazit

Die Fragen nach den rechtlichen Möglichkeiten der Berichterstatter bildeten insofern ein heikles Thema als es auch um den eigenen Arbeitsaufwand ging. Für die Interviewer entzog sich im wesentlichen die Kontrolle darüber, in welchem Umfang Akteneinsicht vorgenommen bzw. Auskünfte eingeholt werden, inwieweit tatsächlich von den Rechten Gebrauch gemacht wird.

Allerdings muß in diesem Zusammenhang festgestellt werden, daß vereinzelt der Eindruck entstand, daß die Abgeordneten sich über ihre Rechte nicht ausreichend im klaren sind. So bestanden z.B. durchaus Zweifel darüber, welche Akten man einsehen dürfe. Ein Befragter äußerte, vom Artikel 15 a zum ersten Mal zu hören.

Ferner verstehen die meisten Abgeordneten unter "Akteneinsicht" offenbar das Studium der Unterlagen, die ihnen die Geschäftsstelle zur Verfügung stellt. Ob der unerfahrene, vor allem auch beruflich nicht speziell vorgebildete Landtagsneuling damit "die Aktenlage" kennt bzw. erkennt, ob er wirklich alle zur Fallbeurteilung erforderlichen Akten vor sich hat, sei dahingestellt.

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch der neuerliche Hinweis auf das Zeitbudget. In einem Fall wurde geäußert, wenn man mehr Zeit hätte, könnte man vielleicht 5 Prozent mehr "im Sinne des Petenten" erreichen. Die Aussagen legen die Annahme nahe, daß die Abgeordneten ihren Handlungsspielraum, den Artikel 15 a der Landessatzung ihnen einräumt, häufig nicht ausnutzen.

180-208

Allerdings ist die Frage zu stellen, ob nicht das Dilemma zwischen formeller Rechtmäßigkeit und subjektivem Rechtsempfinden einen viel größeren Einfluß auf das Bewußtsein vieler Abgeordneter hat, dem Petenten oftmals nicht geholfen zu haben. Aus der Tatsache, daß dennoch die meisten Abgeordneten keine weiteren rechtlichen Befugnisse für den Eingabenausschuß fordern, läßt sich auch die Annahme ableiten, daß die Ursachen für die geringe Effektivität der Ausschußarbeit - sofern sie den Mitgliedern bewußt ist -, darin gesehen werden, daß es in vielen Fällen um Probleme geht, mit deren Lösungsauftrag der Eingabenausschuß überfordert ist. In diesem Zusammenhang sei darauf verwiesen, daß der Petitionsausschuß häufig die "letzte Hoffnung" darstellt, nachdem alle gerichtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft worden sind.

2.1.3. Paragraph 36 der Geschäftsordnung des Landtages

Aussagen der Abgeordneten

Auf die Möglichkeiten des Eingabenausschusses angesprochen, Eingaben in Gesetzgebungsangelegenheiten dem zuständigen Fachausschuß zuzuleiten, konnten nur wenige Abgeordnete Hinweise geben. Diese jedoch hielten es für ein wichtiges Instrument, böte es doch außerparlamentarischen Gruppen die Möglichkeit, ihre Vorschläge in die Arbeit des Landtages mit einfließen zu lassen. Allerdings wurde gleichzeitig betont, daß solche Bürgerinitiativen eher selten an den Petitionsausschuß gerichtet würden, und selbst diese wenigen hätten nie einen tatsächlichen Einfluß auf die Gesetzesarbeit der jeweiligen Ausschüsse gehabt. Die weitere Möglichkeit des Eingabenausschusses, bei Eingaben Stellungnahmen anderer Ausschüsse einzuholen, wurde generell begrüßt bzw. nach den Aussagen der meisten Abgeordneten auch des öfteren angewendet.

Angesprochen auf neuere Tendenzen bei einigen Fachausschüssen in der 12. Wahlperiode, die Anfragen zurückzusenden mit dem Hinweis, diese Praxis nehme überhand, forderten einige Abgeordnete, die Überweisungen des Eingabenausschusses nicht einzugrenzen. Auf der anderen Seite wurde aber auch Verständnis dafür geäußert, daß die Fachausschüsse sich gegen vermehrte Eingabenzuleitungen wehrten und meinten, der Eingabenausschuß solle sich nicht seiner Verantwortung entziehen und eigenständig handeln.

Auf die Frage, ob der Ausschuß von sich aus das Recht erhalten solle, Gesetzesinitiativen in die Fachausschüsse zu leiten, wurde nahezu übereinstimmend geäußert, dies sei abzulehnen, weil der Ausschuß damit politisiert werde und nicht mehr genügend Zeit für die Arbeit an den Einzelfällen bliebe. Vielmehr sei es richtiger, den Weg über die Fraktionen zu gehen, sie sollten aktiv werden, wenn Mitglieder des Eingabenausschusses bei ihren jeweiligen Fraktionen Handlungsbedarf aufzeigten.

Fazit

Aus den Ergebnissen der Befragung zu diesem Themenkomplex kann der Schluß gezogen werden, daß der "Ausschuß für Bürgerinitiativen und sonstige Eingaben" nur sehr selten als Möglichkeit gesehen wird, Gesetzesinitiativen auf den Weg zu bringen.

Dieses wirft ein bezeichnendes Licht auf die Einschätzung der Effektivität des Eingabenausschusses durch die angesprochenen politischen Initiativen und Gruppierungen. Der Auftrag an den Eingabenausschuß wird offensichtlich auch in der Bevölkerung eher unpolitisch und am Einzelfall orientiert gesehen. In der Bevölkerung ist die Möglichkeit, eine Gesetzesinitiative zum Inhalt einer Petition zu machen, weitgehend unbekannt.

Die Meinung der Fachausschüsse, in der jetzigen Legislaturperiode sollte der Eingabenausschuß nicht zu viele Stellungnahmen bei ihnen einholen, läßt sich auch damit erklären, daß sich durch die Besonderheiten der 11.Wahlperiode ein Rückstau an Überweisungen durch den Eingabenausschuß ergeben hat, der teilweise als die Vermehrung dieser Praxis mißverstanden worden ist. Man könnte aber auch mutmaßen, daß sich hier einmal mehr die geringe Wertigkeit des Eingabenausschusses manifestiert. Der Arbeit des Ausschusses wird von den anderen weniger Bedeutung zugemessen als ihrer eigenen. Daß die befragten Mitglieder des Eingabenausschusses den Vorschlag, selbst gesetzlich initiativ zu wirken, eher negativ aufnahmen, läßt sich mit ihrer Sichtweise der Aufgabenstellung des Eingabenausschusses erklären. Da man das harmonische "unpolitische" Arbeitsklima des Ausschusses bewahren möchte, sollten erforderlichenfalls die Fraktionen den politischen Teil der Arbeit leisten, der sich ggf. aus der Bearbeitung der Einzelfälle ergibt, eben das Einbringen von Gesetzesinitiativen.

Aus dem Komplex "Rechtliche Grundlagen des Eingabenausschusses" läßt sich folgendes Fazit ziehen:

- Die Abgeordneten halten die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben für ausreichend.

- Folglich ergaben die Interviews auch keine nennenswerten Verbesserungsvorschläge der Abgeordneten.

- Es zeigte sich im Gegenteil, daß einige Befragte sich ihrer Rechte gar nicht vollständig bewußt waren bzw. ihre Rechte nicht in allen Fällen in Anspruch nehmen.

- In den Fällen, in denen die Befragten die Diskrepanz zwischen rechtlicher Wirklichkeit und menschlichem Anspruch als unbefriedigend empfanden, waren sie nicht der Meinung, daß diese durch eine bessere rechtliche Ausstattung zu beseitigen sei.

2.2. Charakteristika der Arbeitsweise des Eingabenausschusses

2.2.1. Die Bedeutung der Geschäftsstelle

Aussagen der Abgeordneten

Die Arbeit der Geschäftsstelle wurde nahezu von allen Befragten ambivalent beurteilt, d.h. es wurden deutlich die Vorteile der gründlichen Vorarbeit für die Lösung der Petitionen gesehen, während gleichzeitig aber auch die potentiellen Nachteile dieser Vorarbeit für die Behandlung von Petitionen erkannt wurden.

Diejenigen, die beide Verfahrensweisen kennen (vgl. III, 2.), hoben lobend hervor, daß die Umstellung der Arbeitsweise der Geschäftsstelle zu einer zügigeren Bearbeitung der Petitionen geführt habe.

Andererseits führe die Vorarbeit sicherlich dazu, daß das persönliche Engagement der Abgeordneten nachlasse, weil sie sich teilweise darauf verließen, daß die Verwaltung einen wesentlichen Anteil der Arbeit erledige. Es bestehe die Gefahr, zumal wenn ein Abgeordneter wenig erfahren sei und darüber hinaus Zeitprobleme habe, daß er von der Entstehung der Beschlußvorlage weitgehend ausgeschlossen werde. Vor 1980 hätten die Abgeordneten in der Regel persönlichen Kontakt zu Dienststellen und Petenten aufgenommen und wurden insgesamt persönlich stärker gefordert.

Die folgenden Aussagen verdeutlichen die Abhängigkeit der meisten Abgeordneten von der Vorarbeit der Geschäftsstelle: "Ohne die Vorarbeit schafft man's nicht", "die Hauptarbeit liegt bei der Verwaltung", "ohne die Hilfe der Geschäftsstelle wären die meisten Abgeordneten überfordert", "ohne Geschäftsstelle könnte ich nur 10 Prozent der Petitionen bearbeiten, ich habe Zweifel, ob ich die Beschlüsse allein hinbekäme", "die Geschäftsstelle ist unbedingt notwendig", "ohne die Vorarbeit der Geschäftsstelle wäre ich aufgeschmissen", "wir haben eine gute Verwaltung, die uns gut berät", "die Verwaltungsstelle hat das know-how, ohne sie ginge es nicht".

Zwei Drittel der Befragten sahen aber auch die strukturell bedingte Gefahr dieses Arbeitsverfahrens: Der Abgeordnete habe jetzt weniger Arbeit, persönlicher Einsatz werde weniger stark gefordert. Ein Befragter hob die "Gefahr der Regierungstreue" der Geschäftsstelle hervor; teilweise würden elegante Formulierungen kritisches Nachfragen unterbinden, so daß sich die Frage stelle, welche Rolle der Abgeordnete bei diesem Verfahren noch spiele.

Ein anderer Abgeordneter vertrat die Meinung, der Verfahrensablauf sei bürokratischer geworden: Es bestehe die Gefahr, daß der Abgeordnete sich auf die Geschäftsstelle verlasse, woraus ein Qualitätsverlust bei der Bearbeitung einer Petition resultieren könne. Ein weiterer Befragter schilderte seine Eindrücke bezüglich der Verfahrensweise folgendermaßen: "Die Abläufe sind so gestaltet, daß der Abgeordnete eigentlich nur dasitzen muß und die Hand heben. Die (die Geschäftsstelle, die Verf.) macht alles. Eigentlich brauche ich mich nicht darum zu kümmern. Ich muß das soweit draufhaben, daß ich in der Sitzung vortragen kann, worum es geht, aber im Prinzip wissen die, die da vorne sitzen, immer alles besser."

Ein weiterer Befragter äußerte in diesem Zusammenhang, als Abgeordneter habe man "wirklich ja kaum etwas zu tun, das erledigt die Verwaltung für uns. Das ist ja auch ein standardisiertes Verfahren: Stellungnahme des Ministers oder der Ministerin, dann kriegt man das und dann kann man vielleicht mal nachfragen, einen Ortstermin machen oder irgendsoetwas, aber im wesentlichen sind wir mit dem Papierkrieg hier nicht belastet."

Darüber hinaus holen sich die Abgeordneten teilweise Rat von ihren Fraktionskollegen oder dem Wissenschaftlichen Dienst der Landtagsverwaltung sowie - allerdings in geringem Umfang - aus dem persönlichen Bekanntenkreis.

Fazit

Die Untersuchung hat deutlich ergeben, welch hoher Anteil der Arbeit von der Geschäftsstelle erledigt wird bzw. erledigt werden muß, weil - zum Teil aus Zeitgründen - die Abgeordneten die Bearbeitung der Petition allein nicht bewältigen könnten. Die Geschäftsstelle wiederum muß - ebenfalls aus zeitökonomischen Gründen - auf ein relativ standardisiertes Verfahren zurückgreifen, was die Gefahr in sich birgt, daß im Einzelfall der Ermessensspielraum nicht hinreichend individualisiert ausgeschöpft werden kann.

Die Abgeordneten betonten nahezu übereinstimmend, wie wichtig es sei, so oft wie möglich Ortstermine wahrzunehmen und/oder den Petenten persönlich zu kontaktieren, weil in den meisten Fällen Gespräche zu einer für den betroffenen Bürger befriedigerenden Entscheidung führten. Dies zeigt, daß die Effektivität der Arbeit des Eingabenausschusses in hohem Maße vom Engagement der einzelnen Abgeordneten sowie von ihrem Zeitbudget abhängt. Ein weiterer Faktor, der in diesem Zusammenhang zu nennen ist, ist die Erfahrung der Abgeordneten im Umgang mit Verwaltungsstrukturen und -abläufen, die sich die Parlamentsneulinge in der Regel erst aneignen müssen.

Die Aussagen der Abgeordneten zur Bedeutung der Geschäftsstelle im Hinblick auf die Bearbeitung von Petitionen sprechen u.E. für sich und lassen den Schluß zu, daß die Exekutive nicht grundsätzlich vom Parlament kontrolliert wird, wie es das Petitionsrecht verlangt, sondern - zugespitzt formuliert - Verwaltung von Verwaltung kontrolliert wird.

Um Mißverständnissen vorzubeugen, soll an dieser Stelle ausdrücklich betont werden, daß es sich bei dieser Beurteilung um eine strukturimmanente Kritik handelt, die unabhängig von den an den Entscheidungen beteiligten Personen zu sehen ist, denen selbstverständlich nicht Redlichkeit und guter Wille abgesprochen werden sollen.

2.2.2. Sonstige Charakteristika

Aussagen der Abgeordneten

Aus der besonderen Arbeitsweise der Geschäftsstelle ergibt sich ein spezifischer Verlauf der Sitzungen des Ausschusses. Die Abgeordneten gaben an, daß sie sich fast ausschließlich auf ihre eigenen Fälle vorbereiten: trotz der umfangreichen Sitzungsvorlage könne man sich schon aus Zeitgründen nicht um die Fälle der Kollegen kümmern. Somit entstehe beim uneingeweihten Beobachter schon einmal der Eindruck, daß hier im "Fließbandverfahren" Fall für Fall in der Weise behandelt werde, daß der Vorsitzende sie nacheinander aufruft, der betreffende Berichterstatter ggf. ergänzende Anmerkungen vornimmt, ansonsten vorschlägt, im Sinne der Beschlußvorlage zu verfahren. Dies erfolge dann in der Regel einmütig, ein tatsächliches Abstimmen, bei dem dann auch Differenzen deutlich werden, gebe es nur in sehr seltenen Fällen. Dies sei auch logisch, denn nur der Berichterstatter sei letztlich in die Problematik seines Falles eingearbeitet, man vertraue seinen Kollegen und wolle sich im übrigen auch nicht anmaßen, sich in seine Arbeit einzumischen. Nur in solchen Fällen, an denen man ein spezielles Eigeninteresse habe oder selbst schon einmal eine Eingabe mit einer ähnlichen Problematik gehabt habe, käme es zu ergänzenden Stellungnahmen der Kollegen.

Auf diese Weise ergebe sich ein sehr ökonomischer Verfahrensablauf. Innerhalb von einer halben bis einer ganzen Stunde könne man ungefähr 30 Petitionen abhandeln. Die meisten Abgeordneten empfinden dieses Verfahren als befriedigend; man müsse ja bedenken, daß die eigentliche inhaltliche Arbeit außerhalb der Ausschußsitzungen geleistet werde. In diesem Zusammenhang betonten wiederum alle Befragten die Wichtigkeit des eigenen Einsatzes. Insbesondere der Ortstermin, die Ortsbesichtigung, das Gespräch mit dem Beteiligten wurde hervorgehoben. Aus der Papierlage allein könne man sich oftmals kein hinreichendes Bild machen.

Auf die Frage, ob berufliche Vorbildung und überhaupt Vorkenntnisse über die verschiedenen Rechtsgebiete für die erfolgreiche Bearbeitung einer Petition erforderlich seien, wurde in der Regel geantwortet, daß das Entscheidendere ein "gesunder Menschenverstand" oder "Fingerspitzengefühl" sei. Dieses und das eigene Engagement reichten aus, um sich ein Bild von seinem Fall zu machen. Da es bekanntlich in jeder Gruppe Fleißge und weniger Fleißige gibt, wurden die Abgeordneten befragt, ob sie es als Aufgabe des Vorsitzenden ansähen, erforderlichenfalls motivierend einzugreifen. Während einige wenige Befragte hierin eine Möglichkeit zur Steigerung der Effektivität der Arbeit sah, wiesen andere darauf hin, daß dem Vorsitzenden eine solche Rolle wohl nicht zukomme bzw. er damit auch überfordert sei. Letztlich könne man fehlendes Engagement nicht "herbeierziehen".

Auf die Frage, ob innerhalb des Ausschusses auch über seine Arbeit, Aufgabe, mögliche Verbesserungen etc. reflektiert würde, gaben die Abgeordneten eine abschlägige Antwort. Einige meinten aber, daß dies ein sinnvoller Vorschlag wäre, dessen Durchführung Aufgabe des jeweils Vorsitzenden sei.

Fazit

Anliegen der Fragen zum Ablauf der Ausschußsitzungen war es, zu überprüfen, ob der Eindruck, den die Interviewer bei einer persönlichen Teilnahme an einer Sitzung gewonnen hatten, daß dort hauptsächlich die Zustimmung zu den vorher erarbeiteten Beschlußvorlagen erfolge, von den Abgeordneten geteilt wird.

Mit geringfügigen Differenzierungen - es komme auch schon mal zu Diskussionen - wurde dieser Eindruck generell bestätigt. Somit entzieht sich die eigentliche Arbeit der Abgeordneten der Kontrolle eines Beobachters, und es lassen sich demzufolge auch nicht die Arbeitsanteile von Berichterstatter einerseits und Geschäftsstelle andererseits überprüfen.

Aus der Tatsache, daß einige Abgeordnete eine Selbstreflexion des Ausschusses für sinnvoll erachten, kann man den Schluß ziehen, daß bei ihnen das Bedürfnis besteht, die eigene Arbeit und die des Ausschusses zu hinterfragen bzw. über Verbesserungen der Effektivität nachzudenken. In solchen "Lagebesprechungen" könnten auch einmal Themen aufgegriffen werden, wie der Ausschuß seine Stellung im Parlament stärken, wie er sein Ansehen generell verbessern könnte etc.

Hervorzuheben ist, daß sich die Abgeordneten im Laufe des Interviews Gedanken über derartige Fragestellungen zu machen begannen, die in der sonstigen Sitzungsroutine offensichtlich keine Berücksichtigung finden. Daraus resultierten einige zum Teil spontan entwickelte Verbesserungsvorschläge der Abgeordneten zur Arbeitsweise im Eingabenausschuß, die im folgenden vorgestellt werden.

Verbesserungsvorschläge der Abgeordneten

Zum Beispiel meinten einige Abgeordnete, der Vorsitzendende sollte Sitzungen auch dazu nutzen, einmal generelle Fragen aufzuwerfen bzw. Selbstreflexion über Sinn und Aufgabe des Ausschusse anzuregen. Weiterhin sollte er die Berichterstattung im Plenum dazu nutzen, daß der Arbeit des Ausschusses mehr Aufmerksamkeit zuteil wird. Außerdem kritisierten etliche Abgeordnete den Zeitpunkt der Ausschußsitzung (unmittelbar vor der Mittagspause), der dazu verleite, daß man mit seiner Tagesordnung auch zügig vorankomme, um pünktlich vor dem Essen schließen zu können.

Es liege in der Kompetenz der Landtagspräsidentin, auf Ansprache des Vorsitzenden und in Abstimmung mit den Fraktionen, einen günstigeren, leistungsfreundlicheren Sitzungszeitpunkt festzulegen. Speziell für die bessere Einarbeitung von Neulingen regten einige Abgeordnete an, in einer Art Einführungsstunde allgemeine Hinweise zur Aufgabenstellung, dem Spielraum des Ausschusses zur Orientierung zu geben und somit Grenzen des Eingabenausschusses deutlich zu machen, damit keine unrealistischen Erwartungshaltungen entstünden, die zwangsläufig zu Frustrationen führen müßten.

Außerdem könnten z.B. Organisationspläne der Behörden, Einführungen in die verschiedenen Rechtsbereiche und auch Fallbeispiele wertvolle Starthilfen zur Einarbeitung sein. Weiterhin regte man an, daß die Landtagspräsidentin gerade die zunächst relativ unbekannten Landtagsabgeordneten bei Ämtern und Behörden mittels einer brieflichen Vorstellung bekannt machen solle. Im übrigen schlug ein Abgeordneter vor, daß die Fraktionen unter Berücksichtigung einer "gesunden Mischung" von Neulingen und "alten Hasen" sechs bis acht Abgeordnete in den Ausschuß entsenden sollten, die sich ausschließlich um die Arbeit im Petitionswesen kümmern und keinen weiteren Ausschüssen angehören sollten.

Zwei Abgeordnete würden es begrüßen, wenn sich jeweils ein Berichterstatterteam um einzelne Fälle kümmern könnte, weil dies für die Bearbeitung einer Petition größere Möglichkeiten schaffte.

Des weiteren bewerteten es zwei Befragte positiv, wenn man in Einzelfällen den Petenten in den Ausschuß einladen könne. Ein Abgeordneter machte schließlich darauf aufmerksam, daß die Geschäftsstelle - gemessen an der von ihr zu bewältigenden Arbeit - personell zu dürftig ausgestattet sei.

3. Eingabenausschuß und Bürgerbeauftragter in Schleswig-Holstein

Ein weiterer Schwerpunkt der empirischen Untersuchung betraf die Einschätzung der Abgeordneten bezüglich des Verhältnisses von Eingabenausschuß und der neu geschaffenen Institution des Bürgerbeauftragten. Zunächst wurde die grundsätzliche Haltung der Abgeordneten zum Bürgerbeauftragten thematisiert und hinterfragt (s. 3.1.). Eine weitere Fragestellung galt der Bewertung der Abgeordneten im Hinblick auf die Ansiedlung des Bürgerbeauftragten bei der Exekutive (s. 3.2.). Darüber hinaus wurden die Abgeordneten nach ihren Vorstellungen über die zukünftige Zusammenarbeit bzw. Abgrenzung der Aufgabengebiete von Eingabenausschuß und Bürgerbeauftragtem befragt (s. 3.3.). Bei diesem Kapitel ist zu berücksichtigen, daß ein Großteil der Abgeordneten sich nicht detailliert zum Bürgerbeauftragten äußern konnte, weil die Regierung bisher kein Konzept vorgestellt hat, was von einigen Abgeordneten kritisiert wurde.

3.1. Pro und contra Bürgerbeauftragter

<u>Aussagen der Abgeordneten</u>

Neun der achtzehn Befragten sprachen sich generell für die Einrichtung des Bürgerbeauftragten aus. Mögliche Vorteile des Bürgerbeauftragten gegenüber dem Eingabenausschuß sahen sie - zumindest von ihrer Erwartungshaltung her - darin, daß der Bürgerbeauftragte qualitativ besser arbeiten könne, weil es im Rahmen seiner Arbeit nicht nur darum gehe, die Rechtmäßigkeit von Verwaltungshandeln zu überprüfen: Er könne unbürokratischer und flexibler arbeiten, weil er nicht den Umweg über die Ministerien einschlagen müsse, sondern direkten Zugriff zu den Kommunen erhalten werde. Ein weiterer Vorteil wurde darin gesehen, daß der Bürgerbeauftragte bürgernäher arbeiten könne, weil er zu jeder Zeit persönlicher Ansprechpartner sein könne, denn er sei ja hauptberuflich für den Bürger da. Außerdem verfüge er über das notwendige Fachwissen und könne schneller und unkonventioneller arbeiten.

Als wesentlicher Vorteil des Bürgerbeauftragten wurde beurteilt, daß er von sich aus auf Mißstände hinweisen könne. Gleichzeitig wurde von den Befürwortern darauf hingewiesen, daß er qualifizierte Mitarbeiter zugewiesen bekommen sollte (Politologen, Soziologen, Juristen), daß aber andererseits darauf geachtet werden solle, daß kein "aufgeblähter" Verwaltungsapparat entstehe.

Die Gegner der Institution des Bürgerbeauftragten (7 Abgeordnete) äußerten zum Teil dahingehende Bedenken, daß der Eingabenausschuß durch den Bürgerbeauftragten in seinen Rechten beschnitten werden könne. Sie sehen die Gefahr, daß der Bürgerbeauftragte die "guten" Fälle bekame, während der Eingabenausschuß sich dann nur noch um die schwierigen, unlösbaren Fälle zu kümmern habe. Außerdem - so äußerten einige Abgeordnete - sei jeder Abgeordnete ein Ombudsmann, weil er sich unabhängig von seiner Tätigkeit im Eingabenausschuß der Belange der Bürger aus seinem Wahlkreis annähme. Generell wurde die Befürchtung ausgesprochen, der Parlamentarismus könne durch Einführung des Bürgerbeauftragten "kastriert" werden, denn der Bürgerbeauftragte sei nun einmal kein frei gewählter Abgeordneter.

Fazit

Festgehalten werden soll,daß die Haltung zum Bürgerbeauftragten eindeutig mit der Parteizugehörigkeit der Abgeordneten korreliert. Unabhängig hiervon fiel auf, daß für nahezu alle Abgeordneten das Thema "Bürgerbeauftragter" als politisch sensibel empfunden und teilweise mit auffälliger Emotionalität behandelt wurde.

3.2. Die Zuordnung des Bürgerbeauftragten zur Exekutive

Aussagen der Abgeordneten

Fünf der Abgeordneten wollten oder konnten sich zu diesem Thema nicht äußern. Lediglich drei der Befragten sahen in der Zuordnung des Bürgerbeauftragten zur Exekutive kein Problem.

Auf diese Weise - so ihre Begründung - könne der Bürgerbeauftragte als Regierungsvertreter in stärkerem Maße Einfluß auf die Regierung nehmen, er sei "vor Ort" und könne aus diesem Grunde schneller reagieren und entscheiden. Außerdem bekäme er leichter Auskünfte von der Exekutive, und die Kontrolle sei schließlich durch den Landtag gegeben.

Neun der Befragten äußerten sich strikt gegen die Ansiedlung des Bürgerbeauftragten bei der Exekutive. Sie hielten diese Zuordnung für eine "krasse Fehlentscheidung", da der Sinn des Eingabewesens ja gerade darin zu sehen sei, dem Bürger gegenüber Entscheidungen der Exekutive zu helfen: diese Kontroll- und Hilfsfunktion sei dem Parlament zugedacht. Auf diese Weise sei eine Regierungskontrolle keineswegs möglich; durch den Bürgerbeauftragten würde die Regierung eher gestärkt werden, was nicht Sinn einer solchen Einrichtung sein könne.

Fazit

Deutlich wurde, daß die Zuordnung des Bürgerbeauftragten zur Exekutive vom weit überwiegenden Teil der Abgeordneten, die sich zu diesem Thema äußerten, als problematisch angesehen wurde. Dieses erklärt sich aus der Tatsache, daß der Bürgerbeauftragte als Synonym für Parlamentsbeauftragter verstanden wird.

3.3. Zum Verhältnis von Eingabenausschuß und Bürgerbeauftragtem

Aussagen der Abgeordneten

Auf die Frage, wie sich die Abgeordneten das Verhältnis (Zusammenarbeit/Abgrenzung) von Eingabenausschuß und Bürgerbeauftragtem vorstellten, wurde von allen Interviewten explizit oder implizit betont, die Konzeption müsse darauf abgestellt werden, daß sich kein Konkurrenzverhältnis zwischen beiden Institutionen ergäbe.

Keinesfalls - auch hierin bestand weitgehend Einstimmigkeit - dürfe der Eingabenausschuß durch den Bürgerbeauftragten eingegrenzt, d.h. in seinen Rechten beschnitten werden. Es solle mithin durch eine gründlich zu überlegende Aufgabenteilung vermieden werden, daß der Eingabenausschuß zu einer Art Hilfsorganisation des Bürgerbeauftragten werde.

Um einer Schwächung der Stellung des Eingabenausschusses entgegenzuwirken, solle z.B. der Bürgerbeauftragte dem Eingabenausschuß in regelmäßigen Abständen Bericht über seine Tätigkeit erstatten. Insgesamt sei ein ständiger Austausch zwischen beiden Institutionen wichtig, wolle man die Gefahr einer zweigleisigen Arbeit vermeiden. Um die Stellung des Eingabenausschusses zu stärken, wurde von einigen Abgeordneten vorgeschlagen, die rechtlichen Möglichkeiten des Eingabenausschusses zu erweitern, die Rolle des Vorsitzenden attraktiver zu gestalten und evtl. die Zahl der Mitglieder des Ausschusses zu erhöhen:

Fazit

Die Interviews haben gezeigt, daß die meisten Abgeordneten eine Schwächung des Eingabenausschusses durch den Bürgerbeauftragten zumindest für nicht ausgeschlossen halten. Aber nur in Ausnahmefällen konnten konkrete Vorschläge zur Stärkung des Eingabenausschusses unterbreitet werden, was wohl darauf zurückzuführen ist, daß bisher eine kritische Reflexion und Auseinandersetzung mit dieser Problematik unterblieben ist.

V. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

1. Zusammenfassung

Die empirische Untersuchung führte im wesentlichen zu folgenden Ergebnissen:

- Das Aufgabenverständnis der Mitglieder des Eingabenausschusses bezieht sich nahezu ausschließlich auf die Lösung von Einzelfällen (es werden selten politische Initiativen aus der Arbeit des Eingabenausschusses entwickelt), was dazu führt, daß die zweite Funktion des Eingabewesens - nämlich die Wahrnehmung der Interessen öffentlicher Belange - in der Regel vernachlässigt wird.

- Der Eingabenausschuß wird von seiten der Fraktionen als Lehrinstitution für Parlamentsneulinge angesehen.

- Der Eingabenausschuß gilt zum Teil als unbeliebt, weil er arbeitsaufwendig ist und kaum Profilierungsmöglichkeiten zu bieten hat.

- Der Eingabenausschuß genießt im Vergleich zu den anderen Ausschüssen eine geringe Wertigkeit (Ausschuß für Neulinge, keine Debatte im Plenum, wird allgemein für unpolitisch gehalten).

- Die vergleichsweise geringe Effektivität wird u.a. durch die Unvereinbarkeit von bestehenden Rechtsnormen einerseits und subjektivem Gerechtigkeitsbewußtsein andererseits erklärt. Als unbefriedigend wird teilweise empfunden, daß sich die Tätigkeit des Eingabenausschusses auf Verwaltungskontrolle beschränkt.

- Die Arbeit der Geschäftsstelle wird ambivalent beurteilt. Auf der einen Seite gewährleistet sie ein zügigeres Arbeitsverfahren; andererseits bewirkt ihre Zuarbeit eine Minderung des Engagements der Abgeordneten.

- Die Abgeordeten sind sich darüber einig, daß der Eingabenausschuß nicht durch den Bürgerbeauftragten ersetzt werden soll.

- Die Mehrheit der befragten Abgeordeten spricht sich für eine Zuordnung des Bürgerbeauftragten zum Parlament aus.

- Die Befürworter des Bürgerbeauftragten versprechen sich von der Schaffung dieser Institution eine Stärkung des Eingabewesens, allerdings unter Hinweis darauf, daß die Rechte des Eingabenausschusses durch den Bürgerbeauftragten nicht beschnitten werden sollen.

2. Schlußfolgerungen

Das Bedürfnis nach Einstimmigkeit und harmonischem Arbeitsklima, das von den Befragten immer wieder thematisiert und positiv gewürdigt worden ist, scheint mithin für die Arbeit im Eingabenausschuß charakteristisch zu sein. Unserem Eindruck zufolge ist die Mehrheit der befragten Abgeordneten nahezu froh darüber, im Eingabenausschuß ein Betätigungsfeld gefunden zu haben, in dem parteipolitische Differenzen kaum eine Rolle spielen, was im Bewußtsein der meisten Befragten dazu führt, den Ausschuß als "unpolitisch" zu klassifizieren mit der Begründung, daß man es hier mit Einzelfällen zu tun habe. Diese ausschließlich individualistische Sichtweise impliziert ein aus soziologischer Sicht unzulässiges Herauslösen des einzelnen aus den ihn umgebenden sozialen und rechtlichen Verflechtungszusammenhängen und führt dazu, daß eine kritische Sicht der gültigen generellen Strukturen vernachlässigt wird.

Der die Ausschußarbeit immanent begleitende individualistische Ansatz - und dies ist ein Hauptergebnis unserer Untersuchung, an dem nahezu alle Problemstränge zusammenlaufen - rückt den Eingabenausschuß im Bewußtsein der meisten Abgeordneten in die Nähe einer quasi-fürsorgerischen Institution, was zwangsläufig zur Vernachlässigung der Interessen öffentlicher Belange führen muß.

Nur so ist zu erklären, daß der Eingabenausschuß von seiten der Bevölkerung nicht selten als "Rettungsanker" in einer zumindest scheinbar ausweglosen Situation eingeschaltet wird und kaum als Artikulationsorgan im Sinne einer politischen Partizipation verstanden wird ("Ausschuß für Bürgerinitiativen und andere Eingaben"). So anerkennenswert zweifelsohne das Engagement einzelner Abgeordneter für die Petenten ist, scheint doch fraglich, ob mit einem derart interpretierten Aufgabenverständnis (Einzelfallhilfe) dem Anspruch des Petitionswesens genüge getan wird.

Die Unzulänglichkeiten der bisherigen Praxis des Eingabewesens werden jedoch nicht nur an der Vernachlässigung der politischen Aufgaben sichtbar, sondern auch daran, daß die gegenwärtigen Strukturen einer effektiven Einzelfallhilfe nur begrenzt genügen, weil

- sie dem Bürger kaum direkte Kommunikationsmöglichkeiten eröffnen (schriftliche Form der Petitionen; bürokratisches Verfahren);

- viele Fälle zu spät, d.h. nach Abschluß gerichtlicher Verfahren, den Eingabenausschuß erreichen;

- der Eingabenausschuß nur auf Landesebene tätig werden kann.

Kriterien, denen eine moderne Institution des Petitionswesens zur Bearbeitung von Einzelfällen genügen müßte, sind u.a. die folgenden:

- Kommunikative Strukturen, vor allem auch dezentral, d.h. "vor Ort";

- entsprechende Zugriffsrechte, d.h. auch auf die kommunale Ebene;

- Verstärkung der Arbeit im Vorfeld, d.h. bevor gerichtliche Instanzen angerufen werden;

- professionelle Kenntnisse der behördlichen Zuständigkeiten und Verfahrensweisen und der rechtlichen Bestimmungen.

Literaturverzeichnis

Beck, Stefan/Klang, Klaus A.:
Anspruch und Wirklichkeit des Petitionswesens - neue Überlegungen zur Organisationsform. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1986, Heft 1, S. 49 - 64.

Friedrichs, Jürgen:
Methoden der empirischen Sozialforschung. Reinbek 1973.

Grunert, Brigitte:
Der Bürger und sein Petitionsrecht. Eine kurzgefaßte Darstellung der Geschichte, Verfahrensweise und Praxis des Petitionsrechts (Eingaben und Beschwerden). Hrsg.: Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Berlin. Berlin 1978.

Hansen, Jürgen:
Die Institution des Ombudsman. Frankfurt a. M. 1972.

Kempf, Udo/Uppendahl, Herbert (Hrsg.):
Ein deutscher Ombudsman. Der Bürgerbeauftragte von Rheinland-Pfalz unter Berücksichtigung von Petitionsinstanzen in Europa und Nordamerika. Opladen 1986.

Kempf, Udo:
Der Petitionsausschuß als ausreichendes Kontrollorgan? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 1974, B 4, S. 27 - 29.

Kempf, Udo:
Der Bürgerbeauftragte als Kontrollorgan. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 1973, B 44, S. 17 - 30.

König, René:
Methoden. In: René König (Hrsg.). Soziologie. Das Fischer-Lexikon. Umgearbeitete und erweiterte Neuausgabe. Frankfurt am Main 1967.

Korinek, Karl:
Das Petitionsrecht im demokratischen Rechtsstaat. Tübingen 1977.

Kunz, Gerhard:
Interview. In: Wilhelm Bernsdorf (Hrsg.). Wörterbuch der Soziologie, Bd. 2. Stuttgart 1972.

Matthes, Hagen:
Der Bürgerbeauftragte. Eine rechtsvergleichende Studie unter besonderer Berücksichtigung des Ombudsmann-Modells in Rheinland-Pfalz. Berlin 1981.

Mayntz, Renate/Holm, Kurt/Hübner, Peter:
Einführung in Methoden der empirischen Sozialforschung. Opladen 1974.

Neumaier, Eduard:
Petitionen. Das Eingaben-Recht - des Bürgers Notrufsäule. Bonn 1987[4].

Schick, Rupert:
Petitionen. Von der Untertanenbitte zum Bürgerrecht. Heidelberg 1987.

Scholz, Peter:
Zur Wirklichkeit des Petitionswesens. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1986, Heft 3, S. 448 - 450.

Teschke, Renate:
Zur Reform des Petitionswesens im Deutschen Bundestag. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 1974, B 4, S. 19 - 26.

Thieme, Werner:
Mängel im Verhältnis von Bürger und Staat. Köln 1970.

Volksanwaltschaft der Republik Österreich (Hrsg.):
Erste europäische Ombudsman-Konferenz in Wien 10. - 13. Juni 1986 (Bericht). Wien 1986.

Wild, Eberhard:
Kleiner Mann, wo ist Dein Recht? Bürgerbeauftragte in Deutschland. Berlin 1976.

Danksagung

Unser besonderer Dank gilt den Abgeordneten, die sich freundlicherweise Zeit für die Interviews nahmen.
Ferner möchten wir der Geschäftsführung des Eingabenausschusses für ihre Unterstützung unseren Dank aussprechen.

180-230

Anlage 1

SCHLESWIG-HOLSTEINISCHER LANDTAG
8. Wahlperiode

Drucksache 8/1272
23. 06. 78

Bericht und Beschlußempfehlung

des Rechtsausschusses

a) zum Entwurf eines Gesetzes über die Behandlung von Eingaben durch den Landtag (Petitionsgesetz)
— Drucksache 8/928 —

b) zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landessatzung
— Drucksache 8/38 —

c) zum Entwurf eines Gesetzes über den Bürgerbeauftragten für das Land Schleswig-Holstein
— Drucksache 8/39 —

Durch Plenarbeschluß vom 27. August 1975 hat der Landtag die Gesetzentwürfe Drucksachen 8/38 und 8/39 federführend dem Rechtsausschuß und zur Mitberatung dem Finanzausschuß, dem Innenausschuß und dem Eingabenausschuß überwiesen; der Entwurf eines Petitionsgesetzes — Drucksache 8/928 — ist federführend dem Rechtsausschuß und mitberatend dem Eingabenausschuß durch Plenarbeschluß vom 6. Dezember 1977 überwiesen worden.

Der beteiligte Eingabenausschuß hat die Gesetzentwürfe in 20 Sitzungen, zuletzt am 13. Juni 1978, beraten.

Der Innenausschuß hat zu den Gesetzentwürfen Drucksachen 8/38 und 8/39 in seiner Sitzung am 20. Januar 1977, der Finanzausschuß am 3. Juli 1978 Stellung genommen.

Der federführende Rechtsausschuß hat die drei Gesetzentwürfe in vier Sitzungen behandelt, zuletzt am 23. Juni 1978.

Im Einvernehmen mit dem beteiligten Eingabenausschuß schlägt der federführende Rechtsausschuß dem Landtag vor, den Entwurf eines Petitionsgesetzes — Drucksache 8/928 — abzulehnen. Desgleichen empfiehlt er im Einvernehmen mit den übrigen beteiligten Ausschüssen auch die Ablehnung der Gesetzentwürfe Drucksachen 8/38 und 8/39.

Dr. Klingner
Vorsitzender

Die Landtagsdrucksachen sind fortlaufend und einzeln beim Verlag Schmidt & Klaunig, Ringstraße 19/21, 2300 Kiel, Fernruf 6 20 95/96, zu beziehen.

180-231

Anlage 1

SCHLESWIG-HOLSTEINISCHER LANDTAG
8. Wahlperiode

Drucksache 8/928
22. 11. 77

Gesetzentwurf

der Fraktion der SPD

Entwurf eines Gesetzes über die Behandlung von Eingaben durch den Landtag (Petitionsgesetz)

A. **Problem**

Das in Artikel 17 Grundgesetz als Grundrecht ausgestaltete Petitionsrecht wird in den vergangenen Jahren in immer steigendem Maße in Anspruch genommen. Dabei hat sich erwiesen, daß eine größere Zahl von Eingaben an den Landtag wegen ihrer Form oder ihres Inhalts vom Eingabenausschuß nicht behandelt werden konnten. Darüber hinaus hat sich gezeigt, daß die Arbeit des Eingabenausschusses durch Erweiterung seiner Befugnisse noch effektiver gestaltet werden kann.

B. **Lösung**

Das Petitionsgesetz soll zum einen die formellen und inhaltlichen Voraussetzungen für Eingaben an den Schleswig-Holsteinischen Landtag präzisieren und zum anderen die Befugnisse des Eingabenausschusses im Interesse einer zügigen und effektiveren Erledigung der Eingaben erweitern.

C. **Alternativen**

Keine.

D. **Kosten**

Durch die vorgesehene Möglichkeit, Zeugen vor den Eingabenausschuß zu laden und in entsprechender Anwendung des Gesetzes über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen zu entschädigen, werden Kosten entstehen, deren Höhe jedoch erst abgeschätzt werden kann, sobald ausreichende Erfahrungen darüber vorliegen, in welchem Umfang der Eingabenausschuß von diesem Ladungsrecht Gebrauch machen wird.

Klinke
und Fraktion

Die Landtagsdrucksachen sind fortlaufend und einzeln beim Verlag Schmidt & Klaunig, Ringstraße 19/21, 2300 Kiel, Fernruf 6 20 95/96, zu beziehen.

180-232

Entwurf

eines Gesetzes über die Behandlung von Eingaben durch den Landtag (Petitionsgesetz)

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1
Eingaberecht

(1) Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Eingaben an den Landtag zu wenden.

(2) Geschäftsfähigkeit ist für die selbständige Ausübung des Eingaberechts nicht erforderlich, Eingaben können auch durch gesetzliche oder rechtsgeschäftlich bestellte Vertreter eingereicht werden.

§ 2
Form und Inhalt der Eingabe

(1) Die Eingabe soll von dem Petenten unterzeichnet und mit seiner Anschrift versehen sein. Sie muß sich auf die Tätigkeit des Landtags, der Landesregierung, der Landesverwaltung oder von Gerichten des Landes, soweit sie der Dienstaufsicht unterliegen, beziehen.

Von der Behandlung einer Eingabe kann abgesehen werden, wenn sie

den Petenten nicht erkennen läßt,

oder nicht aus sich heraus verständlich ist oder kein erkennbares Anliegen enthält,

oder gegen Strafgesetze verstößt oder das fordert,

oder einen rechtswidrigen Eingriff in die Rechtsprechung fordert,

oder nur eine frühere Eingabe desselben Petenten wiederholt.

Von der Behandlung einer Eingabe darf nicht allein deshalb abgesehen werden, weil der Petent durch sie gegen gesetzliche oder vertragliche Pflichten verstößt.

(3) Eingaben Straf- und Untersuchungsgefangener und aufgrund richterlicher Entscheidung Untergebrachter unterliegen keiner gerichtlichen oder behördlichen Kontrolle. Dies gilt auch für die auf die Eingabe bezogenen Schreiben an den Landtag.

180 - 233

§ 3

Eingabenausschuß

(1) Der Landtag wählt einen Eingabenausschuß. Dieser erledigt für den Landtag die an diesen gerichteten Eingaben. Die Erledigung bedarf der Bestätigung durch den Landtag nach § 9.

(2) Der Eingabenausschuß muß auf Antrag eines seiner Mitglieder auch von sich aus tätig werden, wenn dem antragstellenden Mitglied hinreichende Anhaltspunkte dafür bekannt werden, daß Stellen, die der parlamentarischen Kontrolle des Landtags unterliegen, Angelegenheiten von Bürgern rechtswidrig oder unzweckmäßig erledigen oder erledigt haben.

§ 4

Überweisung an den Eingabenausschuß

(1) Eingaben an den Schleswig-Holsteinischen Landtag überweist der Präsident dem Eingabenausschuß. Entspricht eine Eingabe nicht den Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 oder wird eine Eingabe unter den Voraussetzungen des § 2 Abs. 2 nicht behandelt, so wird diese von dem Eingabenausschuß an den Petenten mit entsprechender Begründung zurückgegeben oder unter gleichzeitiger Benachrichtigung des Petenten an die zuständige Stelle weitergeleitet.

(2) Gegen die Entscheidung nach Absatz 1 kann der Petent Beschwerde beim Präsidenten einlegen. Hierauf ist der Petent hinzuweisen.

§ 5

Berichterstatter

(1) Der Vorsitzende des Eingabenausschusses bestellt für jede Eingabe ein Mitglied des Ausschusses zum Berichterstatter. Jedes Ausschußmitglied kann verlangen, daß ein weiteres Mitglied zum Mitberichterstatter bestellt wird.

(2) Berichterstatter und Mitberichterstatter haben den der Eingabe zugrundeliegenden Sachverhalt aufzuklären. Hierzu kann der Eingabenausschuß ihnen die ihm nach Artikel 15 a Abs. 1 der Landessatzung zustehenden Befugnisse übertragen.

(3) Der Berichterstatter berichtet über den Sachverhalt der Eingabe und schlägt die Art ihrer Erledigung vor. Ist dies innerhalb von sechs Wochen nach Überweisung nicht möglich, erstattet er einen Zwischenbericht.

§ 6

Auskunftsersuchen

(1) Die nach Artikel 15 Abs. 1 der Landessatzung ersuchten Behörden sollen Auskunftsersuchen des

180- 234

Eingabenausschusses und seiner Berichterstatter innerhalb von drei Wochen nachkommen. In erkennbar dringlichen Fällen und nach Aufforderung durch den Berichterstatter hat dieses innerhalb einer Woche zu geschehen.

(2) Der Eingabenausschuß oder einzelne von ihm beauftragte Mitglieder können Justizvollzugsanstalten, geschlossene Heil- und Pflegeanstalten sowie alle anderen der Verwahrung von Menschen dienenden Einrichtungen des Landes Schleswig-Holstein jederzeit und ohne vorherige Anmeldung besuchen. Dabei muß Gelegenheit sein, jeden darin verwahrten Menschen jederzeit und ohne Gegenwart anderer zu sprechen, soweit der Betroffene seine Zustimmung erteilt, und alle Räumlichkeiten besichtigen zu können.

§ 7

Fachausschüsse, Zeugen, Sachverständige

(1) Der Eingabenausschuß kann vor der Beschlußfassung über die Eingabe die Stellungnahme eines anderen Landtags-Ausschusses einholen, Zeugen vernehmen und mit Zustimmung des Präsidenten auch Sachverständige zu seinen Beratungen hinzuziehen.

(2) Zeugen und Sachverständige werden in entsprechender Anwendung des Gesetzes über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen in der Fassung vom 1. 10. 1969 (BGBl. I, S. 1756) entschädigt. Ein vom Ausschuß geladener Petent gilt insoweit als Zeuge.

(3) Der Eingabenausschuß kann für gleichartige Eingaben Arbeitsgruppen einsetzen. Gutachtliche Stellungnahmen der Arbeitsgruppen, die der Eingabenausschuß vor seiner Beschlußfassung einholt, werden auch dem zuständigen Fachausschuß zugeleitet.

§ 8

Härtefonds

Der Eingabenausschuß kann den Ministerpräsidenten ersuchen, zur Linderung von Notständen in besonderen Härtefällen, in denen aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nicht geholfen werden kann, im Einzelfall Unterstützung zu gewähren. Das Ersuchen muß einstimmig beschlossen werden.

§ 9

Entscheidung des Eingabenausschusses

(1) Der Eingabenausschuß kann Eingaben

zurückweisen, ohne auf die Sache einzugehen,

für erledigt erklären,

der Landesregierung zur Kenntnisnahme, zur Überprüfung oder zur Berücksichtigung überweisen,

180-235

den Fraktionen zur Kenntnisnahme überweisen oder nach Beratung im Ausschuß für ungeeignet zur weiteren Beratung erklären.

(2) Wird eine Eingabe der Landesregierung zur Überprüfung oder Berücksichtigung überwiesen, so ist diese verpflichtet, darüber zu berichten, was sie aufgrund der überwiesenen Eingabe veranlaßt hat. Der Bericht ist innerhalb einer Frist von drei Wochen zu erstatten, sofern nicht Fristverlängerung bewilligt wurde. Die Erledigung durch den Eingabenausschuß kann erst erfolgen, wenn der angeforderte Bericht der Landesregierung erstattet ist. Eine Petition kann auch als „durch die Erklärung der Landesregierung erledigt" erklärt werden.

(3) Eingaben in Gesetzgebungsangelegenheiten werden den Fraktionen des Landtages und der Landesregierung und einem Landtagsausschuß zur Kenntnisnahme überwiesen, soweit dieser bereits mit der Gesetzgebungsmaterie befaßt ist.

(4) Eingaben, die wegen ihres sachlichen Inhalts für die parlamentarische Kontrolle der Landesregierung von wesentlicher Bedeutung sein können, sollen dem zuständigen Landtagsausschuß zur Kenntnisnahme zugeleitet werden.

§ 10
Bestätigung der Erledigung

(1) Zur Bestätigung der Erledigung der Eingaben durch den Eingabenausschuß erstattet dieser dem Landtag vierteljährlich mündlich und schriftlich Bericht. Die Bestätigung gilt als erteilt, wenn im Landtag zu den Eingaben keine Anträge gestellt werden.

(2) Der schriftliche Bericht ist nach der Art der Erledigung der Eingaben im Sinne des § 9 Abs. 1 zu gestalten.

§ 11
Nicht erledigte Eingaben

Eingaben, die am Ende einer Legislaturperiode noch nicht abschließend vom Eingabenausschuß behandelt worden sind, gelten auch innerhalb der darauf folgenden Wahlperiode als eingegangen und dem Eingabenausschuß überwiesen.

§ 12
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

180-236 Anlage 2

SCHLESWIG-HOLSTEINISCHER LANDTAG
8. Wahlperiode

Drucksache 8/39
12. 08. 75

Gesetzentwurf

der Fraktion der F.D.P.

Gesetz über den Bürgerbeauftragten für das Land Schleswig-Holstein

Ruge
und Fraktion

Die Landtagsdrucksachen sind fortlaufend und einzeln beim Verlag Schmidt & Klaunig, 23 Kiel, Ringstraße 19/21, Fernruf 6 20 95/96, zu beziehen.

180-237

Gesetz über den Bürgerbeauftragten für das Land Schleswig-Holstein

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1
Aufgaben

Der Bürgerbeauftragte nimmt die Aufgaben wahr, die sich aus Artikel 15 a der Landessatzung ergeben.

§ 2
Eingaberecht

(1) Jeder hat das Recht, sich unmittelbar an den Bürgerbeauftragten zu wenden.

(2) Angehörige des öffentlichen Dienstes sind berechtigt, sich ohne Einhaltung des Dienstweges an den Bürgerbeauftragten zu wenden. Sie dürfen wegen der Anrufung des Bürgerbeauftragten nicht dienstlich gemaßregelt oder benachteiligt werden.

(3) Eingaben von Personen, die einer Maßnahme der Freiheitsentziehung oder -beschränkung unterliegen, sind dem Bürgerbeauftragten ohne vorherige Kontrolle verschlossen zuzuleiten.

§ 3
Tätigwerden

(1) Der Bürgerbeauftragte wird nach pflichtgemäßem Ermessen tätig, wenn er durch Eingaben oder in sonstiger Weise hinreichende Anhaltspunkte dafür erhält, daß Stellen, die der parlamentarischen Kontrolle des Landtages unterliegen, Aufgaben rechtswidrig oder unzweckmäßig erledigen oder erledigt haben.

(2) Der Bürgerbeauftragte muß tätig werden, wenn eine Fraktion, ein Fünftel der Mitglieder des Landtages oder einer seiner Ausschüsse das zur Prüfung bestimmter Vorgänge verlangen.

§ 4
Grenzen des Prüfungsrechts

(1) Der Bürgerbeauftragte sieht von einer sachlichen Prüfung der Eingabe ab, wenn

1. eine Zuständigkeit oder rechtliche Einwirkungsmöglichkeit einer Landesbehörde nicht gegeben ist,
2. es sich um eine Angelegenheit handelt, die Gegenstand eines gerichtlichen Verfahrens ohne rechtskräftigen Abschluß ist; in diesen Fällen ist der Bürgerbeauftragte jedoch befugt, mit den zuständigen klagenden oder verklagten Stellen wegen der Art der Erledigung des Verfahrens zu verhandeln,

180-238

3. es sich um ein rechtskräftig abgeschlossenes richterliches Verfahren handelt und das Vorbringen eine Wiederaufnahme des Verfahrens oder eine anderweitige Änderung der getroffenen richterlichen Entscheidung betrifft,
4. der Vorgang Gegenstand eines Untersuchungsverfahrens nach Artikel 15 der Landessatzung ist.

(2) Der Bürgerbeauftragte kann von einer sachlichen Prüfung der Eingabe absehen, wenn

1. sie anonym, unleserlich oder nicht mit der vollständigen Anschrift des Absenders versehen ist,
2. sie unverständlich ist,
3. sie nach Form oder Inhalt eine strafbare Handlung darstellt,
4. sie gegenüber einer von ihm bereits beschiedenen Eingabe kein neues Sachvorbringen enthält,
5. sie kein konkretes Anliegen enthält,
6. der Antragsteller noch die Entscheidung in einem anderen rechtlich geordneten Verfahren verlangen kann und dieses Verfahren geeigneter für die Prüfung und Entscheidung des Vorganges erscheint.

(3) Sieht der Bürgerbeauftragte von einer sachlichen Prüfung der Eingabe ab, so kann er diese mit Einverständnis des Antragstellers an die zuständige Stelle weiterleiten.

(4) Der Bürgerbeauftragte kann Angelegenheiten von besonderer Bedeutung oder grundsätzlicher Art mit Einverständnis des Antragstellers dem Landtag zur Behandlung im zuständigen Ausschuß zuleiten.

§ 5

Erledigung der Eingaben

(1) Der Bürgerbeauftragte kann der sachlich zuständigen Stelle Gelegenheit zur Regelung einer Angelegenheit geben. Er kann eine mit Gründen versehene Empfehlung aussprechen.

(2) Die zuständige Stelle hat dem Bürgerbeauftragten innerhalb angemessener Frist oder auf Anfrage über die von ihr veranlaßten Maßnahmen, den Fortgang oder das Ergebnis des Verfahrens zu berichten.

(3) Folgt eine Behörde nicht der Empfehlung des Bürgerbeauftragten, so kann er die Angelegenheit mit Zustimmung desjenigen, auf dessen Verlangen er tätig geworden ist, dem Landtag zur abschließenden Behandlung vorlegen.

(4) Der Bürgerbeauftragte teilt demjenigen, auf dessen Veranlassung er tätig geworden ist, schriftlich mit, welche Erledigung die Angelegenheit gefunden hat.

180 - 233

§ 6

Rechte und Pflichten gegenüber dem Landtag

(1) Der Bürgerbeauftragte erledigt die gemäß Artikel 17 des Grundgesetzes an den Landtag gerichteten Eingaben. In diesen Fällen führt der Bürgerbeauftragte die notwendigen Ermittlungen und trägt das Ergebnis seiner Nachforschungen dem Eingabenausschuß vor. Der Eingabenausschuß kann dem Bürgerbeauftragten Weisungen zur Erledigung dieser Eingaben erteilen.

(2) Der Bürgerbeauftragte hat auf Verlangen einer Fraktion oder auf Beschluß des Eingabenausschusses diesem über einen Einzelfall zu berichten.

(3) Der Bürgerbeauftragte erstattet dem Landtag bis zum 31. März eines jeden Jahres einen schriftlichen Gesamtbericht über seine Tätigket im vorangegangen Jahr. Er ist verpflichtet, bei der Aussprache über den Jahresbericht im Landtag und in den Ausschüssen anwesend zu sein und sich auf Verlangen zu äußern.

(4) Der Landtag und seine Ausschüsse können jederzeit die Anwesenheit des Bürgerbeauftragten verlangen.

§ 7

Verschwiegenheitspflicht

(1) Der Bürgerbeauftragte ist auch nach Beendigung seines Amtsverhältnisses verpflichtet, über die ihm amtlich bekannt gewordenen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren. Dies gilt nicht für Mitteilungen im dienstlichen Verkehr oder über Tatsachen, die offenkundig sind oder ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen.

Der Bürgerbeauftragte darf, auch wenn er nicht mehr im Amt ist, über Angelegenheiten, die der Verschwiegenheitspflicht unterliegen, ohne Genehmigung weder vor Gericht noch außergerichtlich Aussagen oder Erklärungen abgeben. Die Genehmigung erteilt der Präsident des Landtages.

(3) Unberührt bleibt die gesetzliche Pflicht, strafbare Handlungen anzuzeigen und bei Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung für deren Erhaltung einzutreten.

§ 8

Wahl und Amtszeit

(1) Der Landtag wählt den Bürgerbeauftragten in geheimer Wahl mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder. Vorschlagsberechtigt sind die Fraktionen und so viele Abgeordnete, wie nach der Geschäftsordnung des Landtages der Stärke einer Fraktion entsprechen.

180 - 240

(2) Wählbar ist jeder Deutsche, der das Wahlrecht zum Bundestag besitzt und das 35. Lebensjahr vollendet hat.

(3) Die Amtzeit des Bürgerbeauftragten beträgt fünf Jahre. Wiederwahl ist zulässig.

§ 9

Amtsverhältnis

(1) Der Bürgerbeauftragte steht in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis nach Maßgabe dieses Gesetzes. Dienstherr ist das Land Schleswig-Holstein. Die Dienstaufsicht übt der Präsident des Landtages aus.

(2) Der Bürgerbeauftragte wird vor dem Landtag auf sein Amt verpflichtet. Das Amtsverhältnis beginnt mit der Aushändigung der Urkunde über die Bestellung durch den Präsidenten des Landtages.

(3) Das Amtsverhältnis endet

1. mit Verlust der Wählbarkeit,
2. mit Ablauf der Amtszeit,
3. durch Tod,
4. durch Abberufung,
5. mit der Entlassung auf Verlangen,
6. im Falle einer länger dauernden Verhinderung mit der Bestellung eines Nachfolgers,
7. mit dem Ausscheiden aus dem Amt nach § 10 Abs. 2.

§ 10

Unvereinbarkeiten

(1) Der Bürgerbeauftragte darf neben seinem Amt kein anderes öffentliches Amt, kein Gewerbe und keinen Beruf ausüben und weder der Leitung noch dem Aufsichts- oder Verwaltungsrat eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens noch der Regierung oder einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes noch einer kommunalen Vertretungskörperschaft angehören.

(2) Der Bürgerbeauftragte scheidet aus seinem Amt aus, wenn er ein Amt, ein Mandat oder eine sonstige Tätigkeit übernimmt, die nach Abs. 1 mit seinem Amt unvereinbar ist.

§ 11

Abberufung und Entlassung

(11) Der Bürgerbeauftragte kann jederzeit seine Entlassung verlangen. Der Präsident des Landtages spricht die Entlassung aus.

(2) Der Landtag kann auf Antrag einer Fraktion oder eines Drittels seiner Mitglieder den Bürgerbeauftragten mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder abberufen. Die Abstimmung über den

180 · 241

Antrag auf Abberufung hat frühestens zwei Wochen und spätestens vier Wochen nach Eingang des Antrages beim Landtagspräsidenten zu erfolgen.

§ 12
Dienststelle

(1) Der Bürgerbeauftragte hat seinen Dienstsitz beim Landtag.

(2) Dem Bürgerbeauftragten sind die für die Erfüllung seiner Aufgaben notwendigen Hilfskräfte zur Verfügung zu stellen. Sie werden auf seinen Vorschlag vom Präsidenten des Landtages ernannt und entlassen. Sie unterstehen der Dienstaufsicht des Bürgerbeauftragten.

(3) Die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen der Dienststelle des Bürgerbeauftragten werden im Einzelplan des Landtages veranschlagt.

§ 13
Vertretung

(1) Ist der Bürgerbeauftragte verhindert, sein Amt auszuüben, so nimmt für die Dauer der Verhinderung der leitende Beamte der Dienststelle die Geschäfte wahr.

(2) Dauert die Verhinderung des Bürgerbeauftragten länger als sechs Monate, so kann der Landtag einen neuen Bürgerbeauftragten wählen.

§ 14
Bezüge

Der Bürgerbeauftragte erhält Bezüge nach der Besoldungsgruppe B 9 einschließlich der zum Grundgehalt allgemein gewährten Zuschläge, Zulagen und Zuwendungen sowie eine monatliche Aufwandsentschädigung nach Maßgabe des Haushaltsplans. Er erhält Reise- und Umzugskostenvergütung sowie Beihilfe in Krankheits-, Geburts- und Todesfällen nach beamtenrechtlichen Grundsätzen.

§ 15
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am . . . . . in Kraft.

180-242

Anlage 2

SCHLESWIG-HOLSTEINISCHER LANDTAG
8. Wahlperiode

Drucksache 8/38
12. 08. 75

Gesetzentwurf

der Fraktion der F.D.P.

Gesetz zur Änderung der Landessatzung

Ruge
und Fraktion

Die Landtagsdrucksachen sind fortlaufend und einzeln beim Verlag Schmidt & Klaunig, 23 Kiel, Ringstraße 19/21, Fernruf 0 20 95/96, zu beziehen.

180-243

Gesetz zur Änderung der Landessatzung

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 35 der Landessatzung ist eingehalten:

Artikel 1

Artikel 15 a der Landessatzung für Schlewig-Holstein in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. März 1962 (GVOBl. Schl.-H. S. 123), geändert durch Gesetz vom 12. Dezember 1969 (GVOBl. Schl.-H. S. 279) erhält folgende Fassung:

„Artikel 15 a

(1) Zur Unterstützung des Landtages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle wird ein Bürgerbeauftragter berufen.

(2) Die Landesregierung und alle anderen Behörden des Landes sowie die Behörden der Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, soweit sie der Aufsicht des Landes unterstehen, sind verpflichtet, dem Bürgerbeauftragten auf sein Verlangen Akten zugänglich zu machen, ihm jederzeit Zutritt zu den von ihnen verwalteten öffentlichen Einrichtungen zu gestatten, alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen und Amtshilfe zu leisten. Die gleichen Verpflichtungen treffen die Organe der juristischen Personen des Privatrechts und der nicht rechtsfähigen Vereinigungen sowie natürliche Personen, soweit sie unter Aufsicht des Landes öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit ausüben.

(3) Die nach Absatz 2 zur Vorlage von Akten, zur Gestattung des Eintritts zu öffentlichen Einrichtungen und zur Erteilung von Auskünften verpflichteten Stellen können diese Handlungen nur dann verweigern, wenn das Bekanntwerden des Inhalts der Akten oder Auskünfte oder die Gestattung des Zutritts zu den öffentlichen Einrichtungen dem Wohle des Bundes oder eines deutschen Landes Nachteile bereiten würde oder wenn die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach geheimgehalten werden müssen. Die Entscheidung über die Verweigerung trifft der zuständige Minister; er hat sie auf Verlangen des Bürgerbeauftragten vor dem Eingabenausschuß des Landtages zu vertreten.

(4) Der Bürgerbeauftragte unterliegt der Kontrolle des Landtages. Hierbei bedient sich der Landtag zur Vorbereitung seiner Entscheidung des Eingabenausschusses. Bei der Erfüllung dieser Aufgabe stehen dem Eingabenausschuß die in Absatz 2 bezeichneten Rechte zu. Absatz 3 gilt entsprechend. Der Eingabenausschuß kann die ihm gemäß Satz 3 zustehenden Befugnisse auf einzelne Mitglieder des Ausschusses übertragen.

(5) Das Nähere regelt ein Gesetz."

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

180-244

Anlage 3

L 140

31.10.88

Zahl der Beschlüsse des Eingabenausschusses, die entsprechend dem Beschlußvorschlag der Landtagsverwaltung, und der Beschlüsse, die abweichend von dem Beschlußvorschlag gefaßt worden sind

(Auftrag der Enquete-Kommission in der Sitzung am 17.09.88)

Eine Auswertung der in den Monaten Mai bis September 1988 gefaßten 202 Beschlüsse des Eingabenausschusses hat folgendes ergeben:

159 = 79 % der Beschlüsse sind entsprechend dem Beschlußvorschlag gefaßt worden.

28 = 14 % der Beschlüsse sind abweichend von dem Beschlußvorschlag gefaßt worden.

15 = 7 % der Beschlüsse sind ohne Beschlußvorschlag der Landtagsverwaltung gefaßt worden.

Eine Auswertung der in den Monaten Mai bis September 1987 gefaßten 307 Beschlüsse des Eingabenausschusses hat folgendes ergeben:

258 = 84 % der Beschlüsse sind entsprechend dem Beschlußvorschlag gefaßt worden.

24 = 8 % der Beschlüsse sind abweichend von dem Beschlußvorschlag gefaßt worden.

25 = 8 % der Beschlüsse sind ohne Beschlußvorschlag der Landtagsverwaltung gefaßt worden.

180-245

L 140

31.10.88

Aufteilung des Arbeitsanteils zwischen dem Petitionsausschuß und dem Bürgerbeauftragten in Rheinland-Pfalz

(Auftrag der Enquete-Kommission in der Sitzung am 17.09.88)

In der Sitzung der Enquete-Kommission ist angeregt worden, es möge festgestellt werden, ob und in welcher Weise sich der Arbeitsanfall zwischen Petitionsausschuß und Bürgerbeauftragtem in Rheinland-Pfalz verschoben hat.

Die Frage kann in dieser Form nicht beantwortet werden, weil nach § 1 Abs. 3 des Landesgesetzes über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz vom 03.05.74 alle Eingaben, die an den Landtag oder den Petitionsausschuß gerichtet sind, dem Bürgerbeauftragten zuzuleiten sind. Die weitere Bearbeitung liegt nach § 5 des Gesetzes in den Händen des Bürgerbeauftragten. Er unterrichtet nach § 5 Abs. 1 Satz 4 den Petitionsausschuß über die einvernehmlich erledigten Eingaben. Kommt eine einvernehmliche Regelung nicht zustande, so hat der Bürgerbeauftragte die Angelegenheit nach § 5 Abs. 3 dem Petitionsausschuß vorzutragen.

Der Bürgerbeauftragte unterrichtet den Petitionsausschuß sowohl über die einvernehmlich als auch über die nicht einvernehmlich geregelten Eingaben jeweils durch einen Vermerk. Der Petitionsausschuß bestimmt für jede Eingabe einen Berichterstatter. Der Berichterstatter kann sich durch Gespräche mit dem Petenten oder auf andere Weise über den vom Bürgerbeauftragten gefertigten Vermerk hinaus sachkundig machen und trägt im Ausschuß mündlich vor. Der Ausschuß bestätigt daraufhin die Art der Erledigung durch den Bürgerbeauftragten oder greift die Angelegenheit - erfahrungsgemäß jeweils etwa 5 bis 10 % der Eingaben - nochmals selbst auf.

Der Petitionsausschuß kann den Bürgerbeauftragten beauftragen, seine Ermittlungen zu ergänzen, er kann die Eingabe einem Fachausschuß zur Berücksichtigung bei einer Gesetzesberatung zuleiten, er kann selber eine Gesetzesänderung anregen, er kann die Eingabe an die Landesregierung zur Berücksichtigung, zur Erwägung, zur Kenntnis, als Material überweisen.

Von einer eigenen "Erfolgsstatistik" des Petitionsausschusses kann somit nicht gesprochen werden. Der Ausschuß bestätigt alle Erledigungen durch Beschluß; erst dann erhält der Petent durch den Bürgerbeauftragten einen Bescheid über das Ergebnis der Beratung seiner Eingabe.

Eine Statistik über die Art der Erledigung vor 1974 - Einführung des Amtes des Bürgerbeauftragten - ist nicht geführt worden. Nach der Erinnerung des damaligen Geschäftsführers des Petitionsausschusses sind etwa 10 bis 20 % der Eingaben positiv abgeschlossen worden.

Die Unterrichtung des Landtages Rheinland-Pfalz durch den Bürgerbeauftragten vom 14.03.88 - Drucksache 11/949 - weist für das Jahr 1987 insgesamt 1836 erledigte zulässige Eingaben aus. Hiervon sind 338 Eingaben gleich 18 % als einvernehmlich erledigt bezeichnet worden.

Der Bürgerbeauftragte des Landes Rheinland-Pfalz hat in einem Bericht für das Jahr 1986 an den Landtag - Drucksache 10/2883 - den Weg "Vom Experiment zum Modell" beschrieben. Auf diesen Bericht wird verwiesen.

Die Zahl der Eingaben an den Landtag Rheinland-Pfalz hat bis zur Einrichtung der Institution des Bürgerbeauftragten etwa 500 jährlich betragen. Diese Zahl entspricht, bezogen auf die Einwohnerzahl, etwa der Zahl der Eingaben, die an den Schleswi-Holsteinischen Landtag gerichtet worden sind (1973 = 351, 1974 = 323).

In Rheinland-Pfalz hat sich die Zahl der Eingaben nach Einrichtung des Bürgerbeauftragten beträchtlich erhöht. Auch die Zahl der an den Schleswig-Holsteinischen Landtag gerichteten Eingaben ist seither spürbar gestiegen. Die folgende Übersicht zeigt die Zahl der den beiden Landtagen in den letzten Jahren zugegangenen Eingaben:

	Rheinland-Pfalz	Schleswig-Holstein
1984	2185	598
1985	2273	585
1986	2028	478
1987	2751	564

Für 1988 ist nach Hochrechnung der bis zum 27.10.88 beim Schleswig-Holsteinischen Landtag eingegangenen Eingaben mit einer Zahl von etwa 630 Eingaben zu rechnen.

180 - 247

Anlage 5

L 140

25.10.88

Erledigung der vom 01.04.83 bis zum 30.09.87 abgeschlossenen Eingaben, aufgeschlüsselt nach Ergebnissen und obersten Landesbehörden (vor Neuordnung der Geschäftsverteilung)

(Auftrag der Enquete-Kommission in der Sitzung am 17.09.88)

Zuständige oberste Landesbehörde	Zahl der der Eingaben	Erledigung der Eingaben							
		im Sinne des Petenten	%	teilweise im Sinne des Petenten	%	nicht im Sinne des Petenten	%	durch Zurück-nahme	durch Weiter-leitung
Landtagspräsident	1	-		-		1	100	-	-
Ministerpräsident	13	6	46	-		7	54	-	-
Innenminister	533	104	20	71	13	340	64	11	7
Justizminister	336	54	16	43	13	214	64	19	6
Finanzminister	187	35	19	35	19	113	60	3	1
Minister für Wirtschaft und Verkehr	126	35	28	19	15	72	57	-	-
Minister für Ernährung Landwirtschaft und Forsten	146	18	12	27	18	90	62	-	11
Sozialminister	272	54	20	30	11	176	65	-	12
Kultusminister	167	40	24	24	14	96	57	-	7
Sonstige	23	5	22	1	4	10	44	-	7
Summe	1.804	351	19	230	13	1.099	61	33	51

Anlage 6

L 140 29.11.88

Aufgliederung der vom 01.01.88 bis zum 30.06.88 erledigten Eingaben nach Problembereichen, aufgeschlüsselt nach Ergebnissen, obersten Landesbehörden und Fachgebieten (vor Neuordnung der Geschäftsverteilung)

(Auftrag der Enquete-Kommission in der Sitzung am 17.09.88)

Zuständige oberste Landesbehörde ; Fachgebiet	Zahl der Eingaben	Erledigung der Eingaben				
		im Sinne des Petenten	teilweise im Sinne des Petenten	nicht im Sinne des Petenten	durch Zurücknahme	durch Weiterleitung
Ministerpräsident						
Rundfunkgebühren	4	3	1	-	-	-
Ordens- u. sonstige Angelegenheiten	2	-	1	1	-	-
Summe (%)	6 = 2 % der erledigten Eingaben	3 (50)	2 (33)	1 (17)	-	-
Innenminister						
Baurecht	16	3	6	7	-	-
Ausländerrecht	36	3	-	32	1	-
Wohnungsbau, Städtebauförderung						
Vermessungs- u. Katasterwesen	10	2	-	8	-	-
Beamtenrecht	5	-	-	5	-	-
Personenstandsrecht, Melderecht, Ordnungsrecht, Wahlrecht	11	2	2	5	-	2
Kommunalaufsicht	4	-	-	4	-	-
Summe (%)	82 = 32 %	10 (12)	8 (10)	61 (75)	1	2

...

Zuständige oberste Landesbehörde ; Fachgebiet	Zahl der Eingaben	Erledigung der Eingaben				
		im Sinne des Petenten	teilweise im Sinne des Petenten	nicht im Sinne des Petenten	durch Zurücknahme	durch Weiterleitung
Justizminister						
Strafvollzug	28	5	5	11	7	-
Rechtspflege	23	4	2	17	-	-
Gnadensachen	7	1	1	5	-	-
Erlaß von Gerichtskosten	2	-	1	1	-	-
Summe (%)	60 = 23 %	10 (17)	9 (15)	34 (57)	7 (11)	-
Finanzminister						
Steuern	8	1	1	5	1	-
Beihilferecht, Beamten- und Tarifrecht, Beamtenversorgung	11	2	2	7	-	-
Kassen- und Rechnungswesen	2	-	1	1	-	-
Summe (%)	21 = 8 %	3 (14)	4 (19)	13 (62)	1	-

...

Zuständige oberste Landesbehörde ; Fachgebiet	Zahl der Eingaben	Erledigung der Eingaben				
		im Sinne des Petenten	teilweise im Sinne des Petenten	nicht im Sinne des Petenten	durch Zurücknahme	durch Weiterleitung
Minister für Wirtschaft und Verkehr						
Straßenbau, Straßenverkehr	10	3	3	4	-	-
öffentlicher Personenverkehr	3	1	1	1	-	-
Güterfernverkehr	2	-	-	2	-	-
Sonstiges	1	-	-	-	-	1
Summe (%)	16 = 6 %	4 (25)	4 (25)	7 (44)	-	1
Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten						
Milchwirtschaft	3	-	-	3	-	-
Naturschutz, Landschaftspflege, Tierschutz, Campingwesen	4	-	3	1	-	-
Personalangelegenheiten	1	1	-	-	-	-
Summe (%)	8 = 3 %	1 (12)	3 (38)	4 (50)	-	-

...

Zuständige oberste Landesbehörde ; Fachgebiet	Zahl der Eingaben	Erledigung der Eingaben				
		im Sinne des Petenten	teilweise im Sinne des Petenten	nicht im Sinne des Petenten	durch Zurücknahme	durch Weiterleitung
Sozialminister						
Rentenangelegenheiten	16	1	1	13	-	1
Hilfen für Alte, Behinderte, Vertriebene, Asylanten, und psychisch Kranke	9	1	-	8	-	-
Gesundheitswesen, Immissionsschutz	7	1	1	4	-	1
Kriegsopferversorgung	3	1	-	2	-	-
Personalangelegenheiten	1	-	-	1	-	-
Summe (%)	36 = 14 %	4 (11)	2 (6)	28 (77)	-	2

...

Zuständige oberste Landesbehörde ; Fachgebiet	Zahl der Eingaben	Erledigung der Eingaben				
		im Sinne des Petenten	teilweise im Sinne des Petenten	nicht im Sinne des Petenten	durch Zurücknahme	durch Weiterleitung
Kultusminister						
Lehrkräfte	10	4	-	5	-	1
Schulwesen und Weiterbildung	6	1	2	3	-	-
Hochschulen	4	1	-	2	-	1
Ausbildungsförderung	4	-	-	4	-	-
Summe (%)	24 = 9 %	6 (25)	2 (8)	14 (59)	-	2
Sonstige	5 = 2 %	3 (60)	-	-	-	2 (40)
Summe insgesamt	258	44 (17%)	34 (13%)	162 (63%)	9 (3%)	9 (3%)

LG Bb 5

Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz

vom 3. Mai 1974 (GVBl. S. 187), geändert durch Artikel 10 des Dritten Landesgesetzes zur Änderung strafrechtlicher Vorschriften (3. LStrafÄndG) vom 5. November 1974 (GVBl. S. 469), BS 1101-10

§ 1
Aufgaben

(1) Der Bürgerbeauftragte hat die Aufgabe, im Rahmen des parlamentarischen Kontrollrechts des Landtags die Stellung des Bürgers im Verkehr mit den Behörden zu stärken.

(2) Der Bürgerbeauftragte wird seinem Auftrag gemäß tätig, wenn er durch Eingaben an den Landtag oder an den Petitionsausschuß oder in sonstiger Weise hinreichende Anhaltspunkte dafür erhält, daß Stellen, die der parlamentarischen Kontrolle des Landtags unterliegen, Angelegenheiten von Bürgern rechtswidrig oder unzweckmäßig erledigen oder erledigt haben.

(3) Eingaben an den Landtag oder an den Petitionsausschuß sind dem Bürgerbeauftragten zuzuleiten.

§ 2
Eingaberecht

(1) Jeder hat das Recht, sich unmittelbar schriftlich oder mündlich an den Bürgerbeauftragten zu wenden, der diese Eingaben für den Landtag entgegennimmt.

(2) Bei Freiheitsentzug oder -beschränkung ist die Eingabe ohne Kontrolle und verschlossen dem Bürgerbeauftragten zuzuleiten.

§ 3
Grenzen des Prüfungsrechts

(1) Der Bürgerbeauftragte sieht von einer sachlichen Prüfung der Eingabe ab, wenn

a) eine Zuständigkeit oder rechtliche Einwirkungsmöglichkeit einer Landesbehörde nicht gegeben ist;

b) ihre Behandlung einen Eingriff in ein schwebendes gerichtliches Verfahren oder die Nachprüfung einer richterlichen Entscheidung bedeuten würde; das Recht des Bürgerbeauftragten, sich mit dem Verhalten der in § 1 Abs. 2 genannten Stellen als Beteiligte in einem schwebenden Verfahren oder nach rechtskräftigem Abschluß eines Verfahrens zu befassen, bleibt unberührt;

c) es sich um ein rechtskräftig abgeschlossenes gerichtliches Verfahren handelt und das Vorbringen eine Wiederaufnahme des Verfahrens oder eine Abänderung der getroffenen richterlichen Entscheidung bezweckt;

d) es sich um eine Angelegenheit handelt, die Gegenstand eines staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens ist; die sachliche Prüfung ist jedoch zulässig, soweit sich die Eingabe gegen die verzögernde Behandlung des Ermittlungsverfahrens richtet;

e) der Vorgang Gegenstand eines Untersuchungsverfahrens nach Artikel 91 der Landesverfassung ist oder war.

(2) Der Bürgerbeauftragte kann von einer sachlichen Prüfung der Eingabe absehen, wenn

a) sie nicht mit dem Namen oder der vollständigen Anschrift des Petenten versehen oder unleserlich ist,

b) sie ein konkretes Anliegen oder einen erkennbaren Sinnzusammenhang nicht enthält,

c) sie nach Form oder Inhalt eine Straftat darstellt,

d) sie gegenüber einer bereits beschiedenen Eingabe kein neues Sachvorbringen enthält.

(3) Sieht der Bürgerbeauftragte von einer sachlichen Prüfung der Eingabe ab, so teilt er dies dem Bürger unter Angabe von Gründen mit und unterrichtet davon den Petitionsausschuß; im Falle des Absatzes 1 Buchst. a kann er die Eingabe an die zuständige Stelle weiterleiten.

§ 4
Befugnisse

Der Bürgerbeauftragte kann als ständiger Beauftragter des Petitionsausschusses die Landesregierung, alle Behörden des Landes sowie die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, soweit sie der Aufsicht des Landes unterstehen, um

a) mündliche und schriftliche Auskünfte,

b) Einsicht in Akten und Unterlagen,

c) Zutritt zu den von ihnen verwalteten öffentlichen Einrichtungen

ersuchen. Die gleichen Befugnisse bestehen gegenüber juristischen Personen des Privatrechts, nicht rechtsfähigen Vereinigungen und natürlichen Personen, soweit sie unter der Aufsicht des Landes öffentlich-rechtliche Tätigkeit ausüben. Wird dem Ersuchen nicht stattgegeben, so entscheidet der Petitionsausschuß, ob er von seinen verfassungsmäßigen Rechten nach Artikel 90 a der Landesverfassung Gebrauch machen will.

§ 5
Erledigung der Aufgaben

(1) Der Bürgerbeauftragte hat der sachlich zuständigen Stelle Gelegenheit zur Regelung einer Angelegenheit zu geben. Er hat auf eine einvernehmliche Erledigung der Angelegenheit hinzuwirken. Zu diesem Zwecke kann er eine mit Gründen versehene Empfehlung geben; sie ist auch dem zuständigen Minister zuzuleiten. Über die einvernehmlich erledigten Angelegenheiten unterrichtet der Bürgerbeauftragte den Petitionsausschuß in dessen nächster Sitzung.

(2) Die zuständige Stelle soll dem Bürgerbeauftragten innerhalb angemessener Frist oder auf Anfrage über die von ihr veranlaßten Maßnahmen, den Fortgang oder das Ergebnis des Verfahrens berichten.

(3) Kommt eine einvernehmliche Regelung nicht zustande, so hat der Bürgerbeauftragte die Angelegenheit dem Petitionsausschuß vorzutragen und dabei die Art der Erledigung vorzuschlagen. Vor seiner abschließenden Entscheidung kann der Petitionsausschuß den Bürgerbeauftragten auch beauftragen, die Ermittlungen zu ergänzen.

(4) Der Bürgerbeauftragte kann von Maßnahmen nach Absatz 1 absehen, wenn die Sach- oder Rechtslage eine gerichtliche Entscheidung angezeigt erscheinen läßt; § 3 Abs. 3 gilt entsprechend.

(5) Der Bürgerbeauftragte teilt dem Bürger schriftlich mit, welche Erledigung die Angelegenheit gefunden hat.

§ 6
Amtshilfe

Die Landesregierung, alle Behörden des Landes sowie die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen, haben dem Bürgerbeauftragten bei der Durchführung der erforderlichen Erhebungen Amtshilfe zu leisten.

§ 7
Anwesenheit und Berichtspflicht

(1) Der Landtag und der Petitionsausschuß können jederzeit die Anwesenheit des Bürgerbeauftragten verlangen.

(2) Der Bürgerbeauftragte kann an allen Sitzungen des Petitionsausschusses teilnehmen. Auf Verlangen muß er gehört werden.

(3) Der Bürgerbeauftragte erstattet dem Landtag bis zum 31. März eines jeden Jahres einen schriftlichen Gesamtbericht über seine Tätigkeit im vorangegangenen Jahr. Er ist verpflichtet, bei der Aussprache über den Jahresbericht im Landtag und in den Ausschüssen anwesend zu sein und auf Verlangen sich zu äußern.

(4) Der Bürgerbeauftragte hat auf Verlangen des Petitionsausschusses, einer Fraktion oder eines Fünftels der Mitglieder des Landtags dem Petitionsausschuß jederzeit über Einzelfälle zu berichten.

257

§ 8
Verschwiegenheitspflicht

(1) Der Bürgerbeauftragte ist auch nach Beendigung seines Amtsverhältnisses verpflichtet, über die ihm amtlich bekanntgewordenen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren. Dies gilt nicht für Mitteilungen im dienstlichen Verkehr oder über Tatsachen, die offenkundig sind oder ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen.

(2) Der Bürgerbeauftragte darf, auch wenn er nicht mehr im Amt ist, über Angelegenheiten, die der Verschwiegenheitspflicht unterliegen, ohne Genehmigung weder vor Gericht noch außergerichtlich aussagen oder Erklärungen abgeben. Die Genehmigung erteilt der Präsident des Landtags nach Anhörung des betroffenen Bürgers und des für die Angelegenheit zuständigen Mitglieds der Landesregierung.

(3) Unberührt bleibt die gesetzlich begründete Pflicht, Straftaten anzuzeigen und bei Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung für deren Erhaltung einzutreten.

§ 9
Wahl und Amtszeit

(1) Der Landtag wählt den Bürgerbeauftragten in geheimer Wahl mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Eine Aussprache findet nicht statt.

(2) Von der Wahl ist ausgeschlossen, wer nicht in den Deutschen Bundestag wählbar ist und nicht das 35. Lebensjahr vollendet hat.

(3) Die Amtszeit des Bürgerbeauftragten beträgt acht Jahre. Die Wiederwahl ist zulässig.

§ 10
Amtsverhältnis

(1) Der Bürgerbeauftragte steht nach Maßgabe dieses Gesetzes in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis zum Land Rheinland-Pfalz.

(2) Das Amtsverhältnis beginnt mit der Aushändigung der Urkunde über die Bestellung durch den Präsidenten des Landtags. Der Bürgerbeauftragte wird vor dem Landtag auf sein Amt verpflichtet.

(3) Das Amtsverhältnis endet

a) mit Verlust der Wählbarkeit,
b) mit Ablauf der Amtszeit,
c) durch Tod,
d) durch Abberufung (§ 11 Abs. 1),

e) mit der Entlassung auf Verlangen (§ 11 Abs. 2),
f) im Falle einer Verhinderung mit der Bestellung eines Nachfolgers (§ 13 Abs. 2).

(4) Der Bürgerbeauftragte darf weder einer Regierung noch einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes noch einer kommunalen Vertretungskörperschaft angehören. Er darf neben seinem Amt kein anderes besoldetes Amt, kein Gewerbe und keinen Beruf ausüben und weder der Leitung noch dem Aufsichts- oder Verwaltungsrat eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens angehören.

§ 11
Abberufung und Entlassung

(1) Der Landtag kann auf Antrag einer Fraktion oder eines Drittels der Mitglieder des Landtags den Bürgerbeauftragten mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder abberufen. Die Abstimmung über den Antrag auf Abberufung hat frühestens zwei Wochen und spätestens vier Wochen nach Eingang des Antrags beim Präsidenten des Landtags zu erfolgen.

(2) Der Bürgerbeauftragte kann jederzeit seine Entlassung verlangen. Der Präsident des Landtags spricht die Entlassung aus.

§ 12
Dienstsitz

(1) Der Bürgerbeauftragte hat seinen Dienstsitz beim Landtag.

(2) Dem Bürgerbeauftragten ist das für die Erfüllung seiner Aufgaben notwendige Personal zur Verfügung zu stellen. Es untersteht der Dienstaufsicht des Bürgerbeauftragten. Die Beamten werden auf seinen Vorschlag vom Präsidenten des Landtags ernannt und entlassen.

(3) Der Haushalt des Bürgerbeauftragten wird beim Haushalt des Landtags veranschlagt.

§ 13
Verhinderung

(1) Ist der Bürgerbeauftragte verhindert, sein Amt auszuüben, so nimmt für die Dauer der Verhinderung der dienstälteste Beamte des höheren Dienstes als Vertreter die Geschäfte wahr.

(2) Dauert die Verhinderung des Bürgerbeauftragten länger als sechs Monate, so kann der Landtag einen neuen Bürgerbeauftragten wählen.

458

§ 14
Bezüge

(1) Der Bürgerbeauftragte erhält Bezüge nach der Besoldungsgruppe B 9 einschließlich zum Grundgehalt allgemein gewährter Zulagen und Zuwendungen sowie eine monatliche Aufwandsentschädigung nach Maßgabe des Haushaltsplans. Daneben Ortszuschlag und Kinderzuschläge sowie Trennungsgeld, Reisekostenvergütung, Umzugskostenvergütung und Beihilfen in Krankheits-, Geburts- und Todesfällen in sinngemäßer Anwendung der für Beamte geltenden Vorschriften gewährt.

(2) Der Bürgerbeauftragte hat auch Anspruch auf eine jährliche Sonderzuwendung in sinngemäßer Anwendung des Landesgesetzes über die Gewährung einer jährlichen Sonderzuwendung (Sonderzuwendungsgesetz – SZG –) vom 19. November 1970 (GVBl. S. 407), zuletzt geändert durch Landesgesetz vom 15. Dezember 1972 (GVBl. S. 373), BS 2032–16, in der jeweils geltenden Fassung.

(3) Im übrigen finden die §§ 10 bis 18 des Landesgesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung Rheinland-Pfalz (Ministergesetz) vom 17. Juli 1954 (GVBl. S. 91), zuletzt geändert durch Landesgesetz vom 24. Februar 1971 (GVBl. S. 58), BS 1103–1, entsprechende Anwendung mit der Maßgabe, daß an die Stelle der vierjährigen Amtszeit (§ 12 des Ministergesetzes) eine achtjährige Amtszeit tritt.

§ 15 [1])

§ 16
Stellenplan

Der Minister der Finanzen wird ermächtigt, mit Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags für das Haushaltsjahr 1974 die zum Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Planstellen zu schaffen. Über den weiteren Verbleib dieser Planstellen ist in dem nächsten Haushaltsplan zu bestimmen.

§ 17
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

[1]) Änderungsvorschrift; Inhalt eingearbeitet in das Abgeordnetenentschädigungsgesetz.

Landesgesetz zur Ausführung des Bundesgesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (AG G 10)

vom 24. September 1979 (GVBl. S. 296), BS 12-1

§ 1

Antragsberechtigt nach § 4 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. b des Bundesgesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses ist der Leiter der Abteilung Verfassungsschutz des Ministeriums des Inneren und für Sport oder sein Stellvertreter.

§ 2

Oberste Landesbehörde im Sinne des § 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses ist der Minister des Inneren und für Sport.

§ 3

(1) Der Minister des Inneren und für Sport unterrichtet eine Kommission des Landtags über die von ihm angeordneten Beschränkungsmaßnahmen vor deren Vollzug. Bei Gefahr im Verzuge kann er den Vollzug der Beschränkungsmaßnahmen auch bereits vor der Unterrichtung der Kommission anordnen. Die Kommission entscheidet von Amts wegen oder aufgrund von Beschwerden über die Zulässigkeit und Notwendigkeit von Beschränkungsmaßnahmen. Anordnungen, die die Kommission für unzulässig oder nicht notwendig erklärt, hat der Minister des Innern und für Sport unverzüglich aufzuheben.

(2) Der Minister des Innern und für Sport unterrichtet einmal im Vierteljahr die Kommission über von ihm vorgenommene Mitteilungen an Betroffene (§ 5 Abs. 5 des Bundesgesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses) oder über die Gründe, die einer Mitteilung entgegenstehen. Läßt sich bei der Einstellung der Beschränkungsmaßnahmen noch nicht abschließend beurteilen, ob eine Gefährdung des Zwecks der Beschränkung durch die Mitteilung ausgeschlossen werden kann, so unterrichtet der Minister des Innern und für Sport die Kommission weiterhin auf deren Verlangen; spätestens nach fünf Jahren ist die Kommission über die abschließende Entscheidung zu unterrichten. Hält die Kommission eine Mitteilung für geboten, hat der Minister des Innern und für Sport diese unverzüglich zu veranlassen.

§ 4

Die Kommission besteht aus dem Vorsitzenden und zwei Beisitzern. Die Mitglieder der Kommission sind in ihrer Amtsführung unabhängig und Weisungen

SCHLESWIG-HOLSTEINISCHER LANDTAG
12. Wahlperiode

Zu Drucksache 12/180
- 259

Der Zeitaufwand der Abgeordneten für Parlamentsarbeit

Gutachten im Auftrage der Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform des Schleswig-Holsteinischen Landtages

Prof. Dr. Franz Urban Pappi

Institut für Soziologie der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

S. 259- 312

Die Landtagsdrucksachen sind fortlaufend und einzeln beim Verlag Schmidt & Klaunig, Ringstraße 19, 2300 Kiel 1, Fernruf 04 31 / 6 20 95, zu beziehen.

DER ZEITAUFWAND DER ABGEORDNETEN FÜR PARLAMENTSARBEIT

*Gutachten**

Prof. Dr. Franz Urban Pappi
Institut für Soziologie, C.A.U., Kiel

Dezember 1988

* Das Gutachten basiert auf der von Bernhard von Rosenbladt (Infratest Sozialforschung) und dem Gutachter konzipierten und von Infratest durchgeführten Untersuchung im Auftrag des Schleswig-Holsteinischen Landtags. Vgl. den Materialband in der Anlage.

1. AUFGABENSTELLUNG DER UNTERSUCHUNG

Der Schleswig-Holsteinische Landtag hat in seinem Beschluß zur Einsetzung einer Enquête-Kommission für die Verfassungs- und Parlamentsreform vom 29. Juni 1988 unter anderem die folgende Frage gestellt: "Empfiehlt es sich, unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und sozialen Struktur des Landes Schleswig-Holstein Voraussetzungen für die Wahrnehmung des Abgeordnetenmandats als Vollzeitmandat zu schaffen, gegebenenfalls mit welchen Konsequenzen für die Rechtsstellung sowie die Arbeitsbedingungen der Abgeordneten und der Fraktionen, insbesondere der Opposition?" (Vgl. Holzapfel (Red.) 1988: 46).

Zur Beantwortung dieser Frage ist die Enquête-Kommission übereingekommen, eine Untersuchung über den tatsächlichen Zeitaufwand der Abgeordneten für Parlamentsarbeit in Auftrag zu geben. Mit einer solchen Untersuchung sollten zum einen verläßliche Daten über die zeitliche Belastung der Abgeordneten gewonnen werden. Zum anderen sollte die Aufgabenvielfalt der Abgeordneten belegt werden, um Aussagen über heutige Schwerpunkte der Tätigkeit von Landtagsabgeordneten machen zu können. Je nach Abgrenzung der zentralen und peripheren Rollenelemente des Abgeordneten können so verschiedene Schlußfolgerungen über die rechtliche Gestaltung des Mandats gezogen werden.

2. ANLAGE DER UNTERSUCHUNG

Die Untersuchung besteht aus zwei Teilen, 1. einer standardisierten Tagebucherhebung bei 20 zufällig ausgewählten Abgeordneten und 2. einer Befragung aller Abgeordneten über ihre berufliche Situation und ihre politischen Ämter.

Die Hauptfragen der Untersuchung werden von der Tagebucherhebung beantwortet: Welcher Zeitaufwand ist für die Parlamentsarbeit notwendig und wie vielfältig sind die Tätigkeiten der Abgeordneten? Die Befragung liefert darüber hinaus wichtige Informationen über die Einschränkung der beruflichen Tätigkeit infolge der Mandatsübernahme und über politische Ämter, die die Abgeordneten neben dem Mandat ausüben. Eine Kenntnis dieser Daten erleichtert die Interpretation der Zeitbudgetstudie. Deshalb werden die Hauptergebnisse der Befragung im nächsten Abschnitt 3 vor den in Abschnitt 4 zu behandelnden Ergebnissen der Zeitbudgetstudie dargestellt.

Die Datenerhebung für beide Untersuchungen hat Infratest Sozialforschung, München, durchgeführt. An der Konzeption der Gesamtuntersuchung war der Gutachter beratend beteiligt. Das folgende Gutachten basiert zum Teil auf dem von Infratest erstellten Materialband in der Anlage und zum Teil auf eigenen Auswertungen der von Infratest zugänglich gemachten Datensätze (Tabellen und Schaubilder am Ende dieses Gutachtens).

Die Details der Durchführung der Untersuchung sind im Materialband, Teil 2, dargestellt und werden hier nicht wiederholt. Das zum Verständnis der Ergebnisse notwendige wird jeweils kurz an der entsprechenden Stelle im Text erläutert.

3. BERUFSTÄTIGKEIT UND ÄMTER DER ABGEORDNETEN: HAUPTERGEBNISSE DER BEFRAGUNG

3.1 MANDAT UND BERUF

Nach dem bekannten Diktum von Max Weber gibt es "zwei Arten, aus der Politik seinen Beruf zu machen. Entweder man lebt 'für' die Politik oder aber 'von' der Politik... 'Von' der Politik als Beruf lebt, wer danach strebt, daraus eine dauernde Einnahmequelle zu machen und 'für' die Politik der, bei dem dies nicht der Fall ist." (Weber 1958: 15-16).

Selbst wenn ein Abgeordneter für die Zeit der Mandatsausübung daraus einen "full-time job" macht, wäre er damit allein noch kein Berufspolitiker, wenn er nach einer oder mehreren Legislaturperioden ganz normal in seinen ursprünglichen Beruf zurückkehren würde. Einen Berufspolitiker erkennt man dagegen an einer politischen Karriere, in der ein politischer Full-time-Job auf einen anderen folgt.

Eine Querschnittsbetrachtung der beruflichen Situation von Abgeordneten kann also keine genaue Auskunft über das relative Gewicht der Berufspolitiker unter den Abgeordneten geben. Besonders irreführend erscheinen Auszählungen der in den Parlamentshandbüchern aufgeführten Berufsangaben der Abgeordneten, weil sie den Zustand unmittelbar vor der Mandatsannahme wiederspiegeln, also den Beruf zu einem Zeitpunkt, der für verschiedene Abgeordnete verschieden weit zurückliegt.

In der Befragung wurde deshalb Wert darauf gelegt, zum einen die beruflichen Konsequenzen der Mandatsannahme bzw. -ausübung genauer zu erfassen und zum anderen eine Einschätzung der Schwierigkeiten bei der Rückkehr in den ursprünglichen Beruf zu erhalten.

Ausgangspunkt jeder weiteren Analyse muß aber die Berufssituation einschließlich der Frage der Beurlaubungen zum Befragungszeitpunkt sein. Von den 60 MdLs, die den Fragebogen ausgefüllt zurückgeschickt haben, waren im Herbst 1988, also

relativ kurz nach der letzten Landtagswahl im Mai 1988, 16 d.h. also etwa ein Viertel aktiv berufstätig, während drei Viertel, wenigstens vorübergehend, aus dem Berufsleben ausgeschieden waren. Von den 16 beruflich aktiven Abgeordneten arbeitete die Hälfte bis zu 19 Stunden in der Woche in ihrem alten Beruf, nur zwei gaben berufliche Arbeitszeiten von mehr als 36 Stunden pro Woche an.

58 der 60 MdLs waren unmittelbar vor Annahme des ersten Mandats berufstätig, davon haben 32 sofort bei Mandatsannahme ihre Berufstätigkeit aufgegeben und 11 nach einer gewissen Zeit. In der ersten Gruppe sind die Abgeordneten mit enthalten, die nach Paragraph 34 des Schleswig-Holsteinischen Abgeordnetengesetzes mit dem Mandat unvereinbare Ämter innehatten. Diese Gruppe stellt aber eine Minderheit dar. Den Normalfall bilden Abgeordnete, die, zunächst vorübergehend, ihren ursprünglichen Beruf bei der Mandatsannahme aufgeben, ohne dazu gesetzlich gezwungen zu sein. Nur eine Minderheit von einem Viertel bleibt, auf reduzierter Basis, weiterhin im ursprünglichen Beruf tätig.

Die Entscheidung zur vorübergehenden Berufsaufgabe ist nicht unabhängig von der Art des Berufs. Wer schon vorher auf Teilzeitbasis erwerbstätig war, gibt seinen Beruf mit 90-prozentiger Wahrscheinlichkeit auf, bei Vollerwerbstätigen beträgt die entsprechende Wahrscheinlichkeit nur 71 Prozent. In der Wirkung noch ausgeprägter ist ein Beruf in leitender Stellung. Bei nichtleitender Tätigkeit beträgt die Wahrscheinlichkeit der Berufsaufgabe bei Mandatsannahme knapp 90 Prozent, bei leitender Tätigkeit nur 57 Prozent.

Vergleicht man die verschiedenen möglichen Berufsstellungen (siehe Tabelle 1) unmittelbar vor der ersten Mandatsübernahme und zum Befragungszeitpunkt, so zeigen sich einige Unterschiede in der Wahrscheinlichkeit der vorübergehenden Berufsaufgabe. Sie ist am größten bei den wenigen Arbeitnehmern aus der Privatwirtschaft, die Abgeordnete werden, und bei den Partei- bzw. Fraktionsangestellten. Die Gründe dafür sind in diesen beiden Gruppen wahrscheinlich höchst verschieden. Können die

Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft ihre alte Tätigkeite schwer mit ihren neuen Abgeordnetenaufgaben vereinbaren, sind beide Tätigkeiten für die Parteiangestellten zu ähnlich, als daß es der Partei lohnend erschiene, sie doppelt zu bezahlen.

Am ehesten behalten Selbständige mit einem eigenen Unternehmen und Verbandsangestellte ihre frühere Tätigkeit bei. Sie scheiden nur mit einer Wahrscheinlichkeit von 33 Prozent aus dem Beruf aus, Freiberufler und Beamte bzw. Angestellte im öffentlichen Dienst liegen mit Wahrscheinlichkeiten von 67 bzw. 81 Prozent zwischen den Extremgruppen. Generell kann man sagen, daß die Politikferne eines Berufs, vor allem eine nichtleitende Tätigkeit, besonders wenn sie in der Privatwirtschaft ausgeübt wird, am ehesten zu einer Berufsaufgabe bei der Mandatsannahme führt. Diese Interpretation darf aber nicht überbetont werden, weil berücksichtigt werden muß, daß die Entscheidungsfreiheit des einzelnen Abgeordneten zur Berufsaufgabe stark eingeschränkt ist. Dies gilt zum einen wegen der gesetzlich fixierten Inkompatibilitäten; zum anderen werden von den Parteien selbst Normen für die Berufsaufgabe festgelegt.

So ist der Rückzug aus dem Berufsleben bei der Mandatsannahme bei der SPD fast die Regel, weniger dagegen bei der CDU. Dies ist um so auffälliger, als die SPD wegen des überraschend hohen Wahlsiegs bei der letzten Landtagswahl sehr viele Abgeordnete hat, die zum ersten Mal gewählt wurden. Normalerweise würde man annehmen, daß ein Abgeordneter erst im Verlauf seiner ersten Legislaturperiode entscheidet, ob er, mit verminderter Stundenzahl, weiterhin berurstätig bleiben will oder nicht. 11 der 25 befragten MdLs, die im Mai 1988 zum ersten Mal gewählt wurden, haben sich sofort gegen eine weitere Berufstätigkeit entschieden und sechs weitere haben seit Mai ihre Berufstätigkeit aufgegen. Dies spricht für eine starke informelle Regelung zugunsten des Vollzeitparlamentariers. Wer aber einmal seine Berufstätigkeit aufgegeben hat, nimmt sie während seiner aktiven Parlamentarierkarriere nicht mehr auf.

Die informelle Norm des Vollzeitparlamentariers wird von

der überwiegenden Mehrzahl der Abgeordneten auch unterstützt. So stimmten 70 Prozent der Aussage zu: "Neben der Arbeit als MdL noch berufstätig zu sein, das ist im Grunde nicht zu schaffen." 62 Prozent sagen, daß sie ihre politische Tätigkeit jetzt als ihren Beruf betrachten. Und nur 37 Prozent stimmen der traditionellen Vorstellung zu, daß man weiter im Beruf bleiben sollte, um seine Unabhängigkeit und seinen Kontakt zur Arbeitswelt zu erhalten.

Nun ist ein vorübergehender Full-time-Job als Parlamentarier nicht dasselbe wie eine politische Karriere, bei der die Politik die Erwerbschancen auf Dauer bestimmt. Ob man eine solche Karriere auf Dauer anstrebt, hängt sicher auch von der Anziehungskraft der ursprünglichen Berufskarriere und der Einschätzung der Schwierigkeiten ab, dort nach der Abgeordnetenzeit wieder Fuß fassen zu können. Man könnte vermuten, daß die Schwierigkeiten des Wiedereintritts in die frühere Berufskarriere um so größer sein werden, je länger man dem Landtag angehört hat. Von der Einschätzung der Abgeordneten her beurteilt, wird diese Vermutung nicht bestätigt. Die nichtberufstätigen neuen Abgeordneten, die entweder im September 1987 oder im Mai 1988 zum ersten Mal gewählt wurden, erwarten zu 52 Prozent Schwierigkeiten bei der Rückkehr in den Beruf; gehört man dem Landtag seit drei Legislaturperioden an, schrumpft der Prozentsatz auf 33 Prozent, um bei denen, die dem Landtag seit mindestens vier Legislaturperioden angehören, auf 14 Prozent zurückzugehen. Dieses paradox erscheinende Ergebnis muß im Zusammenhang mit der ursprünglichen Stellung im Beruf gesehen werden. Das zahlenmäßige Übergewicht der Abgeordneten, die aus dem öffentlichen Dienst kommen, wird umso größer, je länger die Parlamentszugehörigkeit andauert. Daraus kann man schließen, daß sich vor allem diejenigen Abgeordneten für die Politik als Beruf entscheiden können, deren Rückkehr in den ursprünglichen Beruf am wenigsten risikobehaftet ist. Diese berufliche Absicherung führt also zu einem doppelten Vorteil für die Angehörigen des öffentlichen Dienstes: Sie erleichtert den Entschluß zur Erstkandidatur und sie ermöglicht den Über-

gang zum Berufspolitiker, dessen Einkommenschancen auf Dauer von diesem Beruf und nicht mehr von dem ursprünglichen allein abhängen.

3.2 MANDAT UND WEITERE POLITISCHE ÄMTER

Mit der Annahme des Landtagsmandats mag man, vorübergehend, seine berufliche Tätigkeit einstellen. Anders stellt sich die Entscheidungslage der für die im engeren oder weiteren Sinn politischen Ämter, die ein Politiker in der Regel innehat.

Hier sind zunächst die Parteiämter zu erwähnen. 45 der 60 MdLs der Befragung haben mindestens eines der folgenden Parteiämter: Vorstandsvorsitzender oder Vorstandsmitglied auf Ortsebene bis zur Bundesebene bzw. Vorsitzender einer Arbeitsgemeinschaft auf Landes- oder Bundesebene. Dabei zeichnet sich im Laufe einer Parlamentarierkarriere ein deutlicher Trend ab: Die Führungspositionen auf Orts- und Kreisebene, die für die zum ersten Mal in den Landtag gewählten noch typisch sind, werden im Laufe der Zeit durch Führungspositionen auf Landesebene einschließlich der Arbeitsgemeinschaften abgelöst.

Für kommunale Ämter kann man dagegen keinen solchen Trend erkennen, der z.B. zur Aufgabe dieser Ämter mit längerer Zugehörigkeit zum Landtag führen würde. Zahlenmäßig spielen kommunale Ämter eine deutlich geringere Rolle als Parteiämter. Sie rangieren in etwa gleich mit ehrenamtlicher Vorstandstätigkeit für Vereine (24 der 60 MdLs) und vor der ehrenamtlichen Vorstandstätigkeit für Verbände, Gewerkschaften oder Kammern (18 der 60 MdLs).

Einen anderen Stellenwert als diese außerparlamentarischen Ämter haben die parlamentarischen Ämter selbst. 37 der 60 MdLs haben mindestens eines der folgenden Ämter: Präsident bzw. Vizepräsident des Landtags, Ausschußvorsitzender, Mitglied in einem Fraktionsvorstand, Vorsitz eines Fraktionsarbeitskreises oder Landtagsvertreter in Gremien wie z.B. dem Rundfunkrat.

Hier zeigt sich erwartungsgemäß ein starker Senioritätseinfluß. Nur etwa ein Drittel der im Mai 1988 zum ersten Mal gewählten hat ein derartiges Amt, aber 70 bis 100 Prozent derer, die dem Landtag schon seit mehreren Legislaturperioden angehören.

Eine Übersicht über die parlamentarischen und außerparlamentarischen Ämter ist wichtig, weil sie sich auf den Zeitaufwand für Parlamentstätigkeit und weitere politische Tätigkeiten auswirken können. Im nächsten Abschnitt kann die Art dieser Auswirkung für die 20 Abgeordneten überprüft werden, die an der Tagebucherhebung teilgenommen haben.

4. DIE TÄTIGKEIT DER ABGEORDNETEN UND IHR ZEITBUDGET

Die Tagebucherhebung erfaßt einen Zeitraum von vier Wochen, d.h. einen vollen Arbeitszyklus des Landtags. Sie beginnt mit der zweiten Woche vor der Plenumssitzung im November 1988 (5. Tagung des Landtags) und endet mit der Woche nach dieser Plenumssitzung. Einbezogen wurden die Werktage Montag bis Samstag, jeweils von 6 Uhr früh bis Mitternacht. Diese 18 Stunden wurden in Abschnitte von jeweils 15 Minuten unterteilt. Für jede dieser 72 Zeiträume mußte eine Haupttätigkeit eingetragen werden (vgl. Schema auf S. 10). Es folgt eine Beurteilung, ob der Tagesablauf normal oder eher untypisch war.

72 Eintragungen pro Tag, 6 Tage pro Woche und ein Gesamtzeitraum von vier Wochen hätten insgesamt 1728 Eintragungen pro Befragter bedeutet. Um die Belastung durch die Erhebung in Grenzen zu halten, wurden die 20 Abgeordneten in zwei Gruppen zu je 10 eingeteilt. Die erste Gruppe füllte die Tagebücher von Montag bis Mittwoch der ersten Woche aus, dann folgt die Erhebung bei der zweiten Gruppe. Diese fährt mit den ersten drei Werktagen der zweiten Woche fort, um dann wieder von der ersten Gruppen abgelöst zu werden usw.

Die Aufteilung in zwei Gruppen bei der Datenerhebung bringt für die Auswertung gewisse Schwierigkeiten. Diese treten weniger bei der Durchschnittsbetrachtung insgesamt auf, als vielmehr bei der Aufgliederung des Zeitbudgets nach Abgeordnetentypen. Vor derartigen Aufgliederungen mußte jeweils überprüft werden, ob die Abgeordneten des einen oder anderen Typs in beiden Gruppen in etwa gleich vertreten sind. Jeder Abgeordnete der ersten Gruppe muß sozusagen einen Parallelabgeordneten in der zweiten Gruppe haben. Diese Bedingung ist für alle im folgenden verwendeten Aufgliederungsmerkmale erfüllt.

"Die Arbeit der Abgeordneten"
Untersuchung im Auftrag des
Schleswig-Holsteinischen Landtags

Infratest Sozialforschung

Tagebuch

MdL:

Bitte tragen Sie in die Spalten ▼ die Kennziffern der Tätigkeiten ein, die Sie im jeweiligen Zeitraum hauptsächlich ausgeübt haben.

Vormittag

Uhrzeit ▼		
6	00 - 15	
	15 - 30	
	30 - 45	
	45 - 60	
7	00 - 15	
	15 - 30	
	30 - 45	
	45 - 60	
8	00 - 15	
	15 - 30	
	30 - 45	
	45 - 60	
9	00 - 15	
	15 - 30	
	30 - 45	
	45 - 60	
10	00 - 15	
	15 - 30	
	30 - 45	
	45 - 60	
11	00 - 15	
	15 - 30	
	30 - 45	
	45 - 60	

Nachmittag

Uhrzeit ▼		
12	00 - 15	
	15 - 30	
	30 - 45	
	45 - 60	
13	00 - 15	
	15 - 30	
	30 - 45	
	45 - 60	
14	00 - 15	
	15 - 30	
	30 - 45	
	45 - 60	
15	00 - 15	
	15 - 30	
	30 - 45	
	45 - 60	
16	00 - 15	
	15 - 30	
	30 - 45	
	45 - 60	
17	00 - 15	
	15 - 30	
	30 - 45	
	45 - 60	

Abend

Uhrzeit ▼		
18	00 - 15	
	15 - 30	
	30 - 45	
	45 - 60	
19	00 - 15	
	15 - 30	
	30 - 45	
	45 - 60	
20	00 - 15	
	15 - 30	
	30 - 45	
	45 - 60	
21	00 - 15	
	15 - 30	
	30 - 45	
	45 - 60	
22	00 - 15	
	15 - 30	
	30 - 45	
	45 - 60	
23	00 - 15	
	15 - 30	
	30 - 45	
	45 - 60	

War dieser Tagesablauf für einen Tag wie heute normal oder war er eher untypisch?

Normal ☐
Untypisch ☐ → Bitte erläutern: _____

4.1 DAS TÄTIGKEITSSCHEMA

Kernstück einer solchen Erhebung ist das Tätigkeitsschema (siehe Liste 13). Diese Tätigkeiten mußten vollständig sein, also z.B. auch den privaten Bereich umfassen, und gegenseitige Überschneidungen der Kategorien waren möglichst zu vermeiden.

Da die Parlamentsarbeit für die Erhebung im Mittelpunkt steht, wären folgende Vorgehensweisen denkbar gewesen: 1. Orientierung an den Parlamentsfunktionen z.B. im klassischen Sinn: Gesetzgebung, Regierungskontrolle, Wahl- und Rekrutierungsfunktion oder 2. Orientierung an den parlamentarischen Aufgaben, die das Bundesverfassungsgericht z.B. im Diätenurteil herausgearbeitet hat. Dies wären beides Mal analytische Kategorien gewesen, die für eine empirische Erhebung einen entscheidenden Nachteil aufweisen: Es kommt auf den Sinn der Tätigkeit an oder anders ausgedrückt: dieselbe äußere Tätigkeit müßte je nach Zielsetzung des Handelnden einer anderen Kategorie zugeordnet werden. Dies ist in einer empirischen Erhebung aber nur schwer erreichbar.

Wir sind deshalb einen anderen Weg gegangen. Eine Tätigkeit kann auch nach der Situation charakterisiert werden, in der sie stattfindet. Diese Situationen sind bei Abgeordneten im Kernbereich ihrer Tätigkeit weitgehend institutionalisiert. Die Zuordnung der Situation, z.B. einer Ausschußsitzung, zu bestimmten analytischen Kategorien ist damit eindeutig. Für den Zwischenbereich zwischen Parlamentstätigkeit und nichtpolitischen Tätigkeiten wählten wir als konkreten Situationsbezug die Organisation, für die eine Aufgabe oder ein Amt übernommen wird: Die Kommune (Kategorien 41 bis 49), die Partei (Kategorien 51 bis 59) oder einen Verband (Kategorien 61 bis 69).

Dasselbe Prinzip verwenden wir für den zweiten und dritten Block von Aufgaben, nur mit dem Unterschied, daß die Überschriften analytisch sind und die Zuordnung zu konkreten Situationen erst in den Unterkategorien erfolgt. Mit dem zweiten

Block (Kategorien 21 bis 29) erfassen wir die für die Wahrnehmung des Mandats wichtigen Informations- und Kontaktgespräche. Hier informiert sich der Abgeordnete oder wird informiert über bestimmte Gesetzesvorhaben, Anträge und Anfragen im Parlament. Die Gesprächspartner sind dann einzelne konkrete Organisationen oder Gruppen. Diese gezielte Informationstätigkeit muß von der diffusen Informationssuche und -weitergabe unterschieden werden, die sich nicht einem einzelnen Amt zuordnen läßt. Diese diffusere Informationstätigkeit findet sich unter Kategorie 71 und 72.

Tätigkeitsraster

Parlamentsarbeit

11 Sitzungen des Landtags: Plenum, Ausschüsse, Ältestenrat
12 Sitzungen der Fraktionen, Arbeitskreise und Arbeitsgruppen
13 Durchsicht von Sitzungsunterlagen und Vorbereitung eigener Beiträge zu 11 und 12
14 Informelle Gespräche mit anderen MdL bzw. der Landtagsverwaltung zur Sitzungsvorbereitung
18 Mittagspause und andere Überbrückungszeiten
19 Wegzeiten, Anfahrten zu 1

Informationsgespräche über bestimmte Gesetzesvorhaben, Anträge, Anfragen im Landtag

21 Mit Verbänden, Kammern
22 Mit Ministerien
23 Mit Behörden, Schulen, Hochschulen
24 Mit Wählergruppen, Bürgerinitiativen
25 Mit Sonstigen
29 Wegzeiten, Anfahrten zu 2

MdL-Aufgaben im weiteren Sinne

31 Öffentlichkeitsarbeit im Landeshaus (Pressekonferenzen, Betreuung von Besuchergruppen usw.)
32 Besuch von Veranstaltungen aufgrund von Einladung an MdL (*nicht* Veranstaltungen des Landtags oder der Partei)
33 Mitarbeit in Gremien, in die man als MdL gewählt ist (z.B. Rundfunkrat; nicht Parteigremien)
34 Bürgersprechstunde im Wahlkreis
35 Vorbereitung / Informationsgespräche zu 31 bis 34
39 Wegzeiten, Anfahrten zu 3

Wahrnehmung kommunaler Ämter

41 Sitzungen kommunaler Selbstverwaltungsgremien (Gemeinde- / Stadtvertretung, Kreistag und deren Ausschüsse)
42 Vorbereitung / Informationsgespräche zu 41
43 Ehrenamtliche Tätigkeit für kommunale Vereine, Einrichtungen und Bürgerinitiativen
49 Wegzeiten, Anfahrten zu 4

Parteiarbeit

51 Sitzungen von Parteigremien auf Orts- und Kreisebene
52 Parteiveranstaltungen auf Orts- und Kreisebene
53 Sitzungen von Parteigremien auf Landesebene
54 Parteiveranstaltungen auf Landesebene
55 Vorbereitung / Informationsgespräche zu 51 bis 54
59 Wegzeiten, Anfahrten zu 5

Verbandstätigkeit (ehrenamtlich)

61 Sitzungen von Verbandsgremien
62 Verbandsveranstaltungen
63 Vorbereitung / Informationsgespräche zu 61 und 62
69 Wegzeiten, Anfahrten zu 6

Allgemeine politische Information, Mediennutzung (als Haupttätigkeit)

71 Hintergrundgespräche mit der Presse
72 Andere politische Informationsgespräche allgemeiner Art
73 Lesen von Tages- und Wochenzeitungen
74 Lesen von Fachzeitschriften und Fachbüchern
75 Lesen von Informationsdiensten der Parteien, Verbände usw.
76 Hören / Sehen politischer Sendungen und Nachrichten in Rundfunk und Fernsehen
79 Anfahrten, Wegzeiten zu 71 - 72

Berufstätigkeit

81 Als Arbeitnehmer
82 Als Selbständiger
83 Berufliche Nebentätigkeiten (z.B. Vorträge, Kurse, Beratung)
89 Anfahrten, Wegzeiten zu 8

Privater Bereich, Freizeit

91 Schlafen, Anziehen, Körperpflege usw.
92 Mahlzeiten
93 Hausarbeiten, Kinderbetreuung, Besorgungen usw.
94 Freie Zeit

Insgesamt wurden für die Datenerhebung knapp 50 verschiedene Tätigkeitskategorien unterschieden. Für die Auswertung können diese Kategorien jetzt nach analytischen Kriterien zusammengefaßt werden. Was für die Datenerhebung gilt, nämlich situationsspezifische Beschreibungen der Tätigkeiten zu geben, gilt dann nicht für die Auswertung, wenn analytische Oberkategorien durch Zusammenlegung der ursprünglichen Kategorien gewonnen werden können. Bei der Zusammenlegung ist zu beachten, daß es erhebliche Auffassungsunterschiede über die Reichweite des Begriffs der Parlamentsarbeit gibt.

Eine enge Auffassung besagt, daß Parlamentsarbeit die Arbeit im Parlament ist. Dem entspricht die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts in seinem Diätenurteil, zumindest wenn man die Ausführungen eines an der Abfassung des Urteils beteiligten früheren Verfassungsrichters als Interpretationshilfe verwendet. So hat sich der frühere Verfassungsrichter Professor Willi Geiger in einer Diskussion, die das Presse- und Informationszentrum des Deutschen Bundestages zusammen mit der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen 1979 organisiert hat, wie folgt zur Abgeordnetentätigkeit von bayerischen Landtagsabgeordneten geäußert: "'Abgeordnetentätigkeit', die durch die Entschädigung honoriert wird, ist doch Tätigkeit im Parlament. Wir haben nun gesagt: Der moderne Parlamentarier brauche auch die Verbindung zum Fußvolk draußen, er muß das auch pflegen. Aber nun aus Mangel an Gesetzgebungszuständigkeit des Bayerischen Landtags den Schwerpunkt der Abgeordnetentätigkeit in die Hausgänge und die Wahlkreistätigkeit zu verlegen - das wäre natürlich eine Verkennung dessen, was nach Meinung des Bundesverfassungsgerichts Abgeordnetenaufgabe ist." (Deutscher Bundestag, Presse- und Informationszentrum 1979: 144).

Die weite Auffassung, auf die Geiger Bezug nimmt, subsumiert alle mandatsbezogenen Tätigkeiten, vor allem im Wahlkreis, unter die Abgeordnetentätigkeit. Dies ist offensichtlich auch problematisch, weil klare Kriterien zur Abgrenzung von politischer Tätigkeit im weiteren Sinn d.h. in

Ausübung anderer Ämter oder zur allgemeinen Verbesserung der eigenen Wahlchancen, fehlen.

Ein solches klares Kriterium bieten die in der Literatur herausgearbeiten Parlamentsfunktionen. Soweit die Tätigkeit außerhalb des Parlaments auf die Erfüllung der Parlamentsfunktionen bezogen ist, handelt es sich um Parlamentsarbeit.

Die klassischen Parlamentsfunktionen sind: Gesetzgebung, Regierungskontrolle, Wahl- und Rekrutierungsfunktion (vgl. z.B. Hübner und Oberreuter 1977). Dazu tritt nach neuerer Auffassung die Kommunikationsfunktion, worunter man die in der öffentlich nachvollziehbaren Willensbildung im Parlament endende Artikulation und Aggregation von Interessen zusammenfassen kann (vgl. Oberreuter 1985: 69-71). Wichtig ist hier das Ziel dieser Kommunikation: die öffentliche Willensbildung im Parlament. Dies setzt die Zuständigkeit des Parlaments für den jeweiligen Politikbereich voraus. Kommunikationen, die wegen mangelnder Zuständigkeit gar nicht in einer öffentlichen Willensbildung des jeweiligen Parlaments enden können, werden konsequenterweise auch nicht unter die Parlamentsarbeit subsumiert. Dabei wird nicht unterstellt, daß jede Einzelkommunikation bis zur parlamentarischen Öffentlichkeit vorangetrieben werden muß. Es reicht der Bezug auf bestimmte Gesetzesvorhaben, Anträge und Anfragen im Landtag. Im Tätigkeitsschema wurde diese analytische Eingrenzung deshalb auch entsprechend formuliert: Informationsgespräche über bestimmte Gesetzesvorhaben, Anträge, Anfragen im Landtag. Diese Kommunikationen werden in Erweiterung der engen Auffassung in den zusammenfassenden Auswertungen mit zur Parlamentsarbeit gezählt. Ebenso wird die Öffentlichkeitsarbeit im Landeshaus in der Form von Pressekonferenzen und der Betreuung von Besuchergruppen usw. zur Parlamentsarbeit hinzugenommen. Es ergibt sich also die folgende Abgrenzung:

Parlamentsarbeit

11 Sitzungen des Landtags: Plenum, Ausschüsse, Ältestenrat

12 Sitzungen der Fraktionen, Arbeitskreise und Arbeitsgruppen

13 Durchsicht von Sitzungsunterlagen und Vorbereitung eigener Beiträge zu 11 und 12

14 Informelle Gespräche mit anderen MdL bzw. der Landtagsverwaltung zur Sitzungsvorbereitung

21 Informationsgespräche über bestimmte Gesetzesvorhaben, Anträge, Anfragen im Landtag mit Verbänden und Kammern

22 Informationsgespräche... mit Ministerien

23 Informationsgespräche... mit Behörden, Schulen, Hochschulen

24 Informationsgespräche... mit Wählergruppen, Bürgerinitiativen

25 Informationsgespräche... mit Sonstigen

31 Öffentlichkeitsarbeit im Landeshaus (Pressekonferenzen, Betreuung von Besuchergruppen usw.).

Von der Parlamentsarbeit direkt verursacht sind dann die entsprechenden Wege und Überbrückungszeiten (Tätigkeitskategorien 18, 19, 29).

Von der Parlamentsarbeit im hier verstandenen Sinn sind die mandatsbezogenen Tätigkeiten zu unterscheiden, die bei Gelegenheit der Abgeordnetentätigkeit anfallen. Sie werden nicht direkt von der Parlamentsarbeit verursacht, sondern treten im Umfeld der Abgeordnetentätigkeit als periphere Rollenelemente neben den zentralen der Parlamentsarbeit auf. Peripher soll hier nicht heißen, daß diese Rollenelemente überflüssig sind. Im Gegenteil: Ein Abgeordneter, der auf seine Wiederwahl Wert legt, wird versuchen, Rollenerwartungen wie Besuch von Veranstaltungen, bei denen er ein Grußwort sprechen kann, oder die Abhaltung einer Bürgersprechstunde im Wahlkreis, gewissenhaft zu erfüllen. Bei Nichterfüllung treten sicher Sanktionen ein, allerdings von Seiten der Wähler und damit zeitverzögert und indirekt, und nicht von Seiten der Fraktionskollegen und von

parlamentarischen Funktionsträgern, die die Erfüllung der zentralen Rollenelemente erwarten und damit den Kern der Abgeordnetentätigkeit im Parlament durch informelle Sanktionen verbindlich machen.

Im einzelnen wird die folgende Abgrenzung vorgenommen:

Mandatsbezogene Tätigkeiten:

32 Besuch von Veranstaltungen aufgrund von Einladungen an MdL (nicht Veranstaltungen des Landtags oder der Partei)
33 Mitarbeit in Gremien, in die man als MdL gewählt ist (z.B. Rundfunkrat, nicht Parteigremien)
34 Bürgersprechstunde im Wahlkreis
35 Vorbereitung/Informationsgespräche hierzu
71 Hintergrundgespräche mit der Presse
72 andere politische Informationsgespräche allgemeiner Art.

Die von den mandatsbezogenen Tätigkeiten direkt verursachten Wegzeiten (Tätigkeitskategorien 39, 79) werden separat aufgeführt.

Die mandatsbezogenen Tätigkeiten würde man bei einer weiten Auffassung von Abgeordnetentätigkeit dieser zurechnen. Problematisch erscheint die mangelnde parlamentarische Normierung dieses Bereichs, so daß diese Aufgaben je nach persönlicher Auffassung des einzelnen Abgeordneten beliebig vermehrbar erscheinen. Dies ist aber dann unproblematisch, wenn man diese mandatsbezogenen Tätigkeiten als periphere Rollenelemente auffaßt, die in der angemessenen Erfüllung der zentralen Rollenelemente der Parlamentsarbeit im hier verstandenen Sinn ihre Schranken finden.

Neben der Parlamentsarbeit und den mandatsbezogenen Tätigkeiten wird ein Abgeordneter eine Reihe von politischen Verpflichtungen haben, die daraus resultieren, daß sein Mandat nicht sein einziges politisches Amt ist. Ein Parlamentarier wird in einer modernen Parteiendemokratie z.B. engen Kontakt zu seiner Partei halten müssen; er ist eventuell noch kommunalpolitisch engagiert oder er pflegt das wichtige vorpoliti-

sche Feld der Interessenverbände. Dazu kommt schließlich die Mediennutzung, ohne die die politischen Aufgaben eines Abgeordneten kaum erfüllbar sind.

Bei der Parteiarbeit wäre zu unterscheiden, ob sie von eigenen Parteiämtern verursacht ist oder ob der Abgeordnete zu Parteisitzungen geht, weil dies von ihm als Abgeordneter erwartet wird. Ist letzteres der Fall, würde es sich genaugenommen um eine mandatsbezogene Tätigkeit handeln. Dies zeigt die Schwierigkeit einer exakten Abgrenzung der vielfältigen mandatsbezogenen Tätigkeiten. Für die Parlamentsarbeit selbst in der von uns gewählten Abgrenzung treten solche Schwierigkeiten nicht auf.

In der zusammenfassenden Auswertung wird die ursprüngliche Abgrenzung der Parteiarbeit im Tätigkeitsschema übernommen:

<u>Parteiarbeit:</u>

51 Sitzungen von Parteigremien auf Orts- und Kreisebene
52 Parteiveranstaltungen auf Orts- und Kreisebene
53 Sitzungen von Parteigremien auf Landesebene
54 Parteiveranstaltungen auf Landesebene
55 Vorbereitung/Informationsgespräche zu 52 bis 54
59 Wegzeiten, Anfahrten zu 5.

Im Unterschied zur Parteiarbeit kann man bei den kommunalen Tätigkeiten von Abgeordneten in der Regel davon ausgehen, daß diese Aktivitäten durch eigene kommunale Ämter und Mitgliedschaften des Abgeordneten verursacht sind. Die ursprüngliche Abgrenzung wird auch für die zusammenfassende Auswertung übernommen.

Kommunale Ämter:

41 Sitzungen kommunaler Selbstverwaltungsgremien (Gemeinde-/Stadtvertretung, Kreistag und deren Ausschüsse)

42 Vorbereitung/Informationsgespräche zu 41

43 ehrenamtliche Tätigkeit für kommunale Vereine, Einrichtungen und Bürgerinitiativen

49 Wegzeiten, Anfahrten zu 4.

Genauso kann die ursprüngliche Abgrenzung der ehrenamtlichen Verbandstätigkeiten übernommen werden. Diese werden durch eigene Ämter in Verbänden verursacht. Der Besuch von Verbandsveranstaltungen, zu denen der Abgeordnete als Landtagsrepräsentant eingeladen wird, ist mit der Tätigkeitskategorie 32 bereits den mandatsbezogenen Tätigkeiten zugeordnet.

Verbandstätigkeit (ehrenamtlich):

61 Sitzungen von Verbandsgremien

62 Verbandsveranstaltungen

63 Vorbereitung/Informationsgespräche zu 61 und 62

69 Wegzeiten, Anfahrten zu 6.

Aus der ursprünglichen Oberkategorie des Tätigkeitsschemas "allgemeine politische Information, Mediennutzung (als Haupttätigkeit)" sind die Hintergrundsgespräche mit der Presse (Kategorie 71) und die anderen politischen Informationsgespräche allgemeiner Art (Kategorie 72) den mandatsbezogenen Tätigkeiten zugeordnet worden. Damit bleibt für die zusammenfassende Auswertung die Mediennutzung mit den folgenden Kategorien.

Mediennutzung:

73 Lesen von Tages- und Wochenzeitungen

74 Lesen von Fachzeitschriften und Fachbüchern

75 Lesen von Informationsdiensten der Parteien, Verbände usw.

76 Hören/Sehen politischer Sendungen und Nachrichten in Rundfunk und Fernsehen.

Die politischen Tätigkeiten im weitesten Sinn reichen bis hierher zur Mediennutzung. Es folgen noch drei Tätigkeitsarten, die unabhängig von den politischen Tätigkeiten sind. Dies ist zunächst die Berufstätigkeit, die ein Abgeordneter neben seinem Mandat noch ausüben kann.

Berufstätigkeit:

81 Als Arbeitnehmer

82 als Selbständiger

83 berufliche Nebentätigkeiten (z.B. Vorträge, Kurse, Beratung)

89 Anfahrten, Wegzeiten zu 8.

Die Art der Begrenzung der Parlamentsarbeit und der mandatsbezogenen Tätigkeiten durch die Berufsarbeit wird sich zeigen lassen, wenn das Zeitbudget von Abgeordneten mit und ohne Berufstätigkeit verglichen wird. Damit wird auch eine der Kernfragen der Untersuchung beantwortet werden.

Dem privaten Bereich gehört die sogenannte Rekreationszeit in folgender Abgrenzung an.

Rekreationszeit:

91 Schlafen, Anziehen, Körperpflege usw.

92 Mahlzeiten

93 Hausarbeiten, Kinderbetreuung, Besorgungen usw.

Da der Tagesablauf von 6 Uhr früh bis Mitternacht erfaßt wird, schlägt dieser Bereich natürlich auch bei Abgeordneten zu Buche. Es wäre aber falsch gewesen, nur einen Arbeitstag von 8 bis 18 Uhr zu unterstellen, da die Abgeordneten gerade auch in den Abendstunden vielfältige Verpflichtungen haben, ganz zu schweigen von den Arbeiten zur Vorbereitung von Sitzungen, die ebenfalls in die Abendstunden verlegt werden können.

Als letzte Kategorie wird dann der eigentliche Freizeitbereich unterschieden (Tätigkeitskategorie 94: freie Zeit).

Bevor ab Abschnitt 4.3 Ergebnisse der zusammenfassenden Auswertung besprochen werden, werden im nächsten Abschnitt die einzelnen Tätigkeitskategorien aus dem Bereich Parlamentsarbeit und mandatsbezogene Tätigkeiten noch nicht zusammengefaßt. Die Auswertung soll vielmehr nach den insgesamt 24 erfaßten Tagen getrennt erfolgen und damit einen Einblick in die Sensibilität dieser Daten bei der Abbildung des Tagesablaufs der Abgeordneten des Schleswig-Holsteinischen Landtags erlauben. Die Plausibilität der Ergebnisse soll sich durch Zuordnung des Zeitaufwands für politische Einzeltätigkeiten zu dem Tagesablauf ergeben, wie er dem Landtagskalender zu entnehmen ist.

4.2 DAS ZEITBUDGET NACH ERHEBUNGSTAGEN

Für jeden Erhebungstag stehen zehn Tagebücher zur Verfügung, insgesamt also 240 standardisierte Tagebucheiheiten. Eine Auswertung nach Erhebungstagen ermöglicht einen genauen Nachvollzug der Vorgehensweise. Die Ergebnisse sind in vier Tabellen zusammengestellt, je eine Tabelle für jede Erhebungswoche (vgl. Tabellen 2 bis 5).

Um die Plausibilität der Ergebnisse besser beurteilen zu können, wurde bei jedem Tag vermerkt, ob laut Landtagskalender das Plenum (P) bzw. Landtagsausschüsse (A) tagten oder ob Sitzungen von Fraktionen bzw. von Fraktionsarbeitskreisen (F) stattfanden.

In den Tabellen ist jeweils die von den Abgeordneten durchschnittlich verwendete Zeit pro Tätigkeit in Stunden angegeben. Das Zeitschema war in Abschnitte von jeweils 15 Minuten unterteilt, eine Viertelstunde entspricht im Dezimalsystem der Stundenangabe also 0.25. Die hinter den Stundenangaben in Klammern angefügte Zahl besagt, wieviele der zehn für den Tag befragten Abgeordneten die entsprechende Tätigkeit ausgeübt haben. Neben der Zeitverwendung haben die Abgeordne-

ten jeden Tag noch insgesamt danach beurteilt, ob der Tagesablauf normal war oder eher untypisch.

Für die erste Woche sind Schwerpunkte der Parlamentsarbeit bei den Fraktionen zu erkennen (vgl. Tabelle 2). Am Dienstag dieser Woche vom 24. bis 29. Oktober ergibt sich eine Durchschnittszeit von 5.8 Stunden für Fraktionssitzungen, wobei die in Klammern hinter dieser Zahl angegebene 10 besagt, daß sich alle zehn Abgeordnete an Fraktionssitzungen beteiligten. Tatsächlich tagten an diesem Tag sowohl die SPD- als auch die CDU-Fraktion. Die Fraktionssitzungen des Dienstags werden am Mittwoch und Donnerstag mit Sitzungen von Fraktionsarbeitskreisen fortgesetzt, so daß sich auch hier wieder ein durchschnittlicher Zeitaufwand von 3 bzw. von 2.2 Stunden für Fraktionstätigkeit ergibt. Erst am Freitag überwiegt mit 2.2 Stunden die Ausschußarbeit die Fraktionsarbeit. Teilnahme an Ausschußsitzungen geben für den Freitag der ersten Woche insgesamt vier Abgeordnete an.

Schwerpunkte der Parteiarbeit lassen sich für Freitag und Sonnabend erkennen. Am Freitag der ersten Woche wenden acht Abgeordnete im Durchschnitt 5.4 Stunden für Parteiarbeit auf und am Samstag sechs Abgeordnete 3.5 Stunden. Außerdem zeigt sich, daß wegen der Sitzungsvorbereitung auch der Samstag nicht völlig frei ist von der Parlamentsarbeit.

Auch in der zweiten Woche (vgl. Tabelle 3) ist der Dienstag wieder Fraktionssitzungstag. Für die anderen Tage gilt aber ebenfalls, daß der Zeitaufwand für Fraktionsarbeitskreissitzungen den Zeitaufwand für Ausschußsitzungen des Landtages jeweils übertrifft. Mit Ausnahme von Freitag und Samstag werden die Tagesabläufe mehrheitlich als normal bezeichnet. Wie in der ersten Woche ist Freitag wieder der Tag, an dem die Parteiarbeit im Vordergrund steht. Am Samstag überwiegt dieses Mal schwerpunktmäßig der Besuch von Veranstaltungen, zu denen man als Abgeordneter eingeladen wurde. Dies ist eine der typischen Repräsentationspflichten von Abgeordneten.

Die dritte Untersuchungswoche war Plenumswoche. Nur in dieser Woche überwiegt die Teilnahme an Landtagssitzungen die

Fraktionstätigkeit. Am Dienstag und Mittwoch dieser Woche haben die Abgeordneten zwischen sechs und sieben Stunden an Plenumssitzungen teilgenommen, Ausschußsitzungen fanden an diesen beiden Tagen nicht statt. Die Öffentlichkeitsarbeit im Landeshaus (Kategorie 31) ist an diesen beiden Tagen ebenfalls am höchsten innerhalb des gesamten Zeitraums von vier Wochen gewesen.

Am Montag der Plenumswoche ist der Zeitaufwand für die Sitzungsvorbereitung mit zwei Stunden insgesamt am höchsten. Am Montag und Freitag der Plenumswoche ist die Fraktionsarbeit stärker vertreten.

Die vierte Woche weist als Woche nach der Plenumssitzung mit Ausnahme von Montag kaum Ausschußarbeit auf. Auch die Fraktionstätigkeit ist, mit Ausnahme des Donnerstags, geringer als sonst üblich. Zur Erläuterung muß noch erwähnt werden, daß am Mittwoch Buß- und Bettag war und daß sich nach diesem Feiertag ein generelles Absinken der Aktivität feststellen läßt. Diese Tage wurden von der Mehrheit der Befragten auch als eher untypisch angesehen.

Betrachtet man den Zeitaufwand für die gezielten Informationsgespräche (Kategorien 21 bis 25) über den gesamten Zeitraum von vier Wochen, zeigen sich Schwerpunkte in der ersten Woche und in der vierten Woche nach dem Buß- und Bettag. Donnerstag, Freitag und Samstag der vierten Woche weisen auch einen relativ großen Zeitaufwand für die allgemeinen Hintergrundsgespräche auf. Dies ist um so auffälliger, als nach dem Buß- und Bettag auch die weiteren politischen Tätigkeiten wie insbesondere die Parteiarbeit eher eine abnehmende Tendenz zeigten.

Weiteren Aufschluß über die Tätigkeiten, die typischerweise an einem Tag zusammen auftreten, bekommt man, wenn man den Zeitaufwand für die einzelnen Aktivitäten über alle 240 Tagebücher hinweg korreliert. Dabei zeigt sich z.B. erwartungsgemäß, daß die Teilnahme an Landtagssitzungen einschließlich der Ausschußarbeit schwerpunktmäßig nicht an denselben Tagen stattfindet wie die Fraktionsarbeit. Die gezielten Informati-

onsgespräche mit Ministerien werden eher an Tagen mit Landtagssitzungen geführt als an Tagen mit Fraktionsitzungen einschließlich der Sitzungen der Fraktionsarbeitskreise. Ganz typisch erscheint die Konzentration der Öffentlichkeitsarbeit im Landeshaus auf die Plenumstage, was sich in einer hohen Korrelation der Kategorie 11 mit der Kategorie 31 ausdrückt. Die gezielten Informationsgespräche mit Behörden (außer Ministerien), Schulen, Hochschulen, mit Wählergruppen und Bürgerinitiativen finden schwerpunktmäßig an denselben Tagen statt, aber außerhalb von Zeiten intensiver Parlamentsarbeit.

Korreliert man den Zeitaufwand für die im letzten Abschnitt vorgestellten zusammengefaßten Tätigkeitsgruppen, so ist auffällig, daß die Parlamentsarbeit die höchsten, negativen, Korrelationen mit den anderen Aktivitätsarten aufweist. Das heißt mit anderen Worten, daß der Tagesablauf der Parlamentarier während eines vollen Arbeitszyklus des Parlaments am stärksten von der Parlamentsarbeit strukturiert ist. Die übrigen Tätigkeitsarten verlieren daran gemessen etwas an Kontur, weil sie stark dem Dispositionsspielraum des einzelnen Abgeordneten unterliegen und eine Gesamtstrukturierung fehlt.

Die höchste negative Korrelation ergibt sich zum einen zwischen dem Zeitaufwand für Parlamentsarbeit und Freizeit ($r = -0.41$) und zum anderen zwischen Parlamentsarbeit und mandatsbezogenen Tätigkeiten ($r = -0.36$). Für beide Arten von Tätigkeiten sind verschiedene Wochentage reserviert.

Die Ergebnisse der Auswertungen dieses Abschnitts dürften weitgehend den Erwartungen von Kennern der Parlamentsarbeit des Schleswig-Holsteinischen Landtags entsprechen. Man kann dies auch so formulieren, daß die erhobenen Daten den Tagesablauf von Abgeordneten mit hoher Gültigkeit und Zuverlässigkeit abdecken. Mit Daten von so hoher Qualität kann im nächsten Abschnitt der durchschnittliche Zeitaufwand für Parlamentsarbeit und die anderen Tätigkeitsgruppen dementsprechend zuverlässig berechnet werden.

4.3 DER DURCHSCHNITTLICHE ZEITAUFWAND FÜR PARLAMENTSARBEIT UND ANDERE TÄTIGKEITEN

1973 haben P. Kevenhörster und W. Schönbohm einen Aufsatz "Zur Arbeits- und Zeitökonomie von Bundestagsabgeordneten" veröffentlicht. An der entsprechenden Untersuchung im Jahre 1972 haben sich 44 Bundestagsabgeordnete beteiligt, die ihre "Zeitschätzungen" zum einen für eine Sitzungswoche und zum anderen für eine sitzungsfreie Woche abgaben. "... Die Zahl der wöchentlichen Arbeitsstunden beträgt nach Schätzungen der befragten Parlamentarier in der Sitzungswoche 86,8 Stunden und in der sitzungsfreien Woche 78,4 Stunden. Da es sich bei diesen Zeitangaben um eigene Schätzungen der Befragten handelt, sind beim differenzierten Tätigkeitskatalog der Befragten Ungenauigkeiten nicht zu vermeiden." (1973: 19-20).

Leider wird die Methode der Datenerhebung nicht genauer erläutert. Es wurde zwar eine Tätigkeitsschema vorgegeben, wie die Schätzungen aber erfolgten, ob z.B. in chronologischer Ordnung oder nicht, wird nicht gesagt. Aus den Formulierungen könnte man sogar schließen, daß der Zeitaufwand für die einzelnen Tätigkeiten nur pauschal geschätzt wurde.

Die Klagen von Bundestagsabgeordneten über die von ihnen subjektiv empfundene Zeitnot sind bekannt (vgl. z.B. Stadler 1987). Daneben existieren Aufzeichnungen und Rechenschaftsberichte einzelner Abgeordneter, die dasselbe Problem belegen. Auch das Bundesverfassungsgericht geht im Diätenurteil von sehr hohen zeitlichen Belastungen aus. "Der Umfang der Inanspruchnahme durch das Mandat ist so stark gewachsen, daß der Abgeordnete in keinem Fall mit der im Arbeitsleben sonst üblichen und allgemein als Fortschritt empfundenen wöchentlichen Regelarbeitszeit von 40 Stunden seine Verpflichtungen bewältigen kann... Deshalb sind ...für Bundestagsabgeordnete, die neben ihrer Abgeordnetentätigkeit noch versuchen, ihrem Beruf wenigstens teilweise nachzugehen, Wochenarbeitszeiten zwischen 80 und 120 Stunden und für Landtagsabgeordnete, die

ihrem Beruf nachgehen, Wochenarbeitszeiten zwischen 60 und 100 Stunden typisch und unvermeidbar." (Deutscher Bundestag 1979: 148).

Kritisch ist zu diesen Aussagen anzumerken, daß sie nicht auf systematischen Zeitbudgetuntersuchungen beruhen. Die Zeitbudgetforschung ist ein eigener Zweig der empirischen Sozialforschung, der inzwischen ein beachtliches methodisches Niveau erreicht hat (vgl. z.B. Harvey et al. 1984). Man weiß inzwischen aus leidvollen Erfahrungen, daß Schätzungen des Zeitaufwands für einzelne Tätigkeiten, die aus größerem zeitlichen Abstand erfolgen, sehr ungenau sein können, besonders wenn keine chronologische Ordnung der Abfolge der Tätigkeiten eingehalten wird. Die Daten der Infratest-Erhebung wurden aus derartigen methodischen Gründen in Tagebuchform für chronologisch aufeinanderfolgende Viertelstunden eines Tages mit einem fest vorgegebenen Tätigkeitsraster erhoben. Im Unterschied zu der Studie von Kevenhörster und Schönbohm wurden auch Tätigkeiten aus dem privaten Bereich aufgenommen, um das Tätigkeitsschema möglichst vollständig zu machen. Der Sinn eines Zeitbudgets besteht in der lückenlosen Aufteilung der vorgegebenen Zeit, also der 18 Stunden von 6 Uhr früh bis Mitternacht, auf die vorgegebenen Tätigkeiten. Dies ist nur möglich, wenn das Tätigkeitsschema vollständig ist und z.B. die private Rekreationszeit mit umfaßt.

Der freie Abgeordnete der westlichen parlamentarisch-demokratischen Tradition entscheidet selbst in eigener Verantwortung über seine Zeitverwendung. "... Der Abgeordnete 'schuldet' rechtlich keine Dienste, sondern nimmt in Unabhängigkeit sein Mandat wahr..." (Bundesverfassungsgericht, Diätenurteil, vgl. Deutscher Bundestag 1979: 149). Deshalb kann es auch nicht Aufgabe einer Zeitbudgetstudie sein, die "Pflichterfüllung" des einzelnen Abgeordneten an fest vorgegebenen normativen Kriterien zu messen. Es geht hier vielmehr um eine Durchschnittsbetrachtung, aus der Aufschlüsse über die tatsächliche zeitliche Belastung mit einzelnen Tätigkeitsarten gewonnen werden sollen. Dies bietet eine vernünftige Entschei-

dungsgrundlage zur Festlegung von Rahmenbedingungen für die Abgeordnetentätigkeit.

Für die Berechnung des durchschnittlichen Zeitaufwands pro Tätigkeitsgruppe wurden die Stunden pro Tätigkeit über alle vier Wochen aufaddiert und auf Wochenstunden standardisiert. Dies ist sinnvoll, weil ein voller Arbeitszyklus des Landtags berücksichtigt wurde. Von der Größenordnung her mag die 40-Stunden-Woche normaler Arbeitnehmer als Bezugspunkt dienen.

Der wöchentliche Zeitaufwand für die elf zusammengefaßten Tätigkeitsgruppen ist in Schaubild 1 dargestellt. Danach muß für die Parlamentsarbeit nach unserer Definition, also einschließlich der gezielten Informationsgespräche, im Durchschnitt 27 Stunden und 22 Minuten (27.36 Stunden) pro Woche aufgewendet werden. Hinzu kommen Wege- und Überbrückungszeiten von immerhin 7.55 Stunden. Dieser hohe Zeitaufwand für Rüstzeiten mag als Erinnerungsposten für gewisse Rationalisierungsreserven der Parlamentsarbeit dienen.

Folgt man der weiten Definition der Abgeordnetentätigkeit unter Einschluß der mandatsbezogenen Tätigkeiten, kommen zur Parlamentsarbeit 10.34 Stunden plus 3.07 Stunden Wegzeiten hinzu. Ohne die politischen Tätigkeiten im weiteren Sinn wie Parteiarbeit, kommunale Tätigkeiten usw. hat ein Landtagsabgeordneter also 48.32 Wochenstunden einschließlich der Anfahrtzeiten in Aktivitäten zu investieren, die direkt (Parlamentsarbeit) oder indirekt (mandatsbezogene Tätigkeiten und Wegzeiten) von seinem Mandat verursacht sind. Ohne die Wegzeiten entspricht dies der heutigen Durchschnittsarbeitswoche des Arbeitnehmers im Umfang von 38 Stunden. Allerdings ist damit die Arbeitswoche des Parlamentariers noch nicht beendet.

Es kommen 11.15 Wochenstunden für Parteiarbeit, 3.42 Stunden für kommunale Ämter und 1.03 Stunden für Verbandstätigkeit hinzu. Ohne die Mediennutzung von 5.38 Stunden ist für die politische Arbeitswoche also ein Zeitaufwand von 64 Stunden zu veranschlagen. Dies schränkt die Möglichkeiten für eine normale Berufstätigkeit erheblich ein. Bei voller Berufstätigkeit würde sich also die 100-Stunden-Woche ergeben, die

das Bundesverfassungsgericht im Diätenurteil als Obergrenze für Landtagsabgeordnete angenommen hat.

Die durchschnittliche Dauer der Berufstätigkeit ist mit 6.14 Stunden deshalb relativ gering, weil von den 20 Abgeordneten der Tagebuchuntersuchung nur sieben berufstätig sind. Dies kommt auch darin zum Ausdruck, daß der Variationskoeffizient (Standardabweichung geteilt durch den Mittelwert) für die Berufstätigkeit mit V = 4.64 von allen Tätigkeitsgruppen am höchsten ist. Am geringsten ist er für die Rekreationszeit (Mahlzeiten, Schlafen, Hausarbeiten etc.), mit V = 0.65 am zweitgeringsten mit V = 0.83 bereits für die Parlamentsarbeit. Es folgt die Mediennutzung mit V = 1.05, die Parteiarbeit mit V = 1.57 und die mandatsbezogenen Tätigkeiten mit V = 1.65. Je größer dieser Variationskoeffizient ist, umso größer ist der individuelle Gestaltungsspielraum des einzelnen Abgeordneten. Dieser Gestaltungsspielraum ist also für die Parteiarbeit etwas geringer als für die mandatsbezogenen Tätigkeiten. Hier zeigt sich deren relativ geringe Normierung im Vergleich zur Parlamentsarbeit.

Ein möglicher Einwand gegen die Berechnung des Zeitbudgets in Schaubild 1 könnte sein, daß hier eine Arbeitswoche von Montag bis Samstag unterstellt wird und außerdem mit dem Buß- und Bettag ein untypischer Feiertag mit in die Durchschnittsbetrachtung einbezogen wurde. Um die Auswirkungen dieser Berechnungsart zeigen zu können, wird deshalb in Schaubild 2 die Durchschnittswoche von Montag bis Samstag einer Durchschnittswoche der Werktage von Montag bis Freitag, also auch ohne den Buß- und Bettag, gegenübergestellt. Dies hat praktisch keine Auswirkungen auf den Umfang der Parlamentsarbeit. Dafür nimmt der Zeitaufwand für die Tätigkeiten ab, die üblicherweise stark auf den Samstag konzentriert werden. Dies gilt in erster Linie für die Freizeit und die Rekreationszeit, aber auch für die mandatsbezogenen Tätigkeiten und die Parteiarbeit. Eine Konzentration auf die Werktage von Montag bis Freitag ohne Feiertage würde also zu einer Unterschätzung der politischen Nebentätigkeiten des Abgeordneten führen. Um dies zu vermei-

den, werden die weiteren Auswertungen für die Durchschnittswoche von Montag bis Samstag durchgeführt. Es werden also alle Tage berücksichtigt, für die Tagebucheintragen vorliegen.

4.4 DIE AUSWIRKUNGEN POLITISCHER UND BERUFLICHER MERKMALE AUF DAS ZEITBUDGET

Das Zeitbudget der Abgeordneten weist eine gewisse Streubreite auf, so daß die Frage berechtigt ist, wie bestimmte politische und berufliche Merkmale des einzelnen Abgeordneten sich auf seine Zeitverwendung auswirken. Diese Merkmale werden teils der Befragung entnommen, teils sind sie in der Tagebuchuntersuchung selbst erhoben worden.

Die erste derartige Aufgliederung in Schaubild 3 beantwortet die Frage, wie stark sich das Zeitbudget von Abgeordneten mit einem Fraktions- oder Landtagsamt (Vorsitzender von Fraktionsarbeitsgruppen bzw. -arbeitskreisen, Mitglied im Fraktionsvorstand, Auschußvorsitz) von dem Zeitbudget der Abgeordneten ohne ein solches Amt unterscheidet. Erwartungsgemäß verlängert ein solches Amt vor allem die Parlamentsarbeit selbst. Die Zeitdifferenz von 9.9 Stunden (32.06 minus 22.87) kann nicht durch entsprechend kürzeren Zeitaufwand für mandatsbezogene Tätigkeit oder Parteitätigkeiten ausgeglichen werden. Der erhöhte Anteil der Parlamentsarbeit im gesamten Zeitbudget wird eher durch entsprechende Einsparungen bei der Berufstätigkeit ermöglicht.

Schaubild 4 dokumentiert große Unterschiede zwischen Angehörigen der SPD- und der CDU-Fraktion im Umfang ihrer Parlamentsarbeit. Die Mitglieder der CDU-Fraktion wenden knapp 23 Stunden in der Woche für Parlamentsarbeit auf, die der SPD-Fraktion immerhin acht Stunden mehr. Dagegen bestehen kaum Unterschiede in den mandatsbezogenen Tätigkeiten oder der Parteiarbeit, während beim Zeitaufwand für kommunale Ämter die CDU die SPD um vier Stunden übertrifft. Dies ist zunächst ein deskriptiver Befund, der nicht unbedingt etwas über die Ur-

sachen aussagt. So kann man z.B. den großen Unterschied in der Parlamentsarbeit nicht einfach dahingehend interpretieren, daß die CDU sich noch nicht an ihre neue Oppositionsrolle gewöhnt habe. CDU- und SPD-Abgeordnete unterscheiden sich nämlich erheblich in dem durchschnittlichen Zeitaufwand für Berufstätigkeit, hier mit einem deutlichen Vorsprung der CDU. Deren Abgeordnete wenden im Wochendurchschnitt 11 Stunden für Berufstätigkeit auf, die Abgeordneten der SPD nur zwei Stunden. Es kann also sein, daß der unterschiedliche Aufwand für Parlamentsarbeit indirekt durch die stärkere berufliche Belastung der CDU-Abgeordneten verursacht wird. Insoweit die Einstellung zur aktiven Berufstätigkeit von Abgeordneten wiederum von der Partei beeinflußt wird, wäre aber doch die Parteimitgliedschaft letztlich ausschlaggebend für den Umfang zunächst der Berufstätigkeit und damit indirekt auch der Parlamentsarbeit. Da letztere zu einen großen Teil die Mitarbeit in Fraktionsarbeitskreisen und -gruppen umfaßt, haben die Fraktionen hier auch große Spielräume zur Beeinflussung des Umfangs der Parlamentsarbeit und damit zur Setzung von Rahmenbedingungen für die Berufstätigkeit.

Wie stark sich die Berufstätigkeit auf den Umfang der Parlamentsarbeit auswirkt, zeigt Schaubild 5. Die nichtberufstätigen Abgeordneten wenden 30.41 Wochenstunden für Parlamentsarbeit auf, die berufstätigen 21.7 Stunden und damit nur etwa vier Stunden mehr als für ihren Beruf. Interessanterweise sparen die Berufstätigen nicht an ihren mandatsbezogenen Tätigkeiten oder der Parteiarbeit, sie übertreffen hier sogar die Nichtberufstätigen leicht. Neben dem geringeren Aufwand für Parlamentsarbeit geht die Berufstätigkeit auf Kosten der eher passiven Tätigkeitskategorien der Rekreationszeit oder auch der Mediennutzung. In der Freizeit bestehen keine Unterschiede.

Wegen des hohen Wahlsiegs der SPD bei der letzten Landtagswahl ist der Anteil der Abgeordneten momentan sehr hoch, die zum ersten Mal in den Landtag gewählt wurden. Man könnte vermuten, daß sich die ungewöhnliche Zusammensetzung der

gegenwärtigen Abgeordneten nach Seniorität auf die Ergebnisse der Untersuchung auswirkt. Hier zeigen sich bei den zentralen Tätigkeitskategorien der Parlamentsarbeit und der mandatsbezogenen Tätigkeiten aber nur geringe Unterschiede (vgl. Schaubild 6). Erwartungsgemäß nimmt übrigens der Umfang der Berufsarbeit mit zunehmender Dauer der Parlamentszugehörigkeit ab. Berichtenswert ist ein weiteres Ergebnis, das in Schaubild 6 nicht separat dokumentiert ist: Je länger ein Abgeordneter dem Parlament angehört, umso mehr führt er gezielte Informationsgespräche. Man kann dies so interpretieren, daß die erfahreneren Abgeordneten mehr als Ansprechpartner zur Besprechung konkreter Gesetzesvorhaben gesucht sind als die Parlamentsneulinge. Soweit Parlamentsarbeit Sitzungsaufwand ist, bestehen keine Unterschiede nach der Seniorität.

Von den Abgeordneten, die an der Tagebucherhebung teilnahmen, waren neun Vorsitzende von Orts- oder Kreisverbänden ihrer Partei, sechs hatten Positionen auf höherer Ebene wie Mitglied im Landesvorstand oder Vorsitzender einer Arbeitsgemeinschaft auf Landes- oder Bundesebene. Vier Abgeordnete hatten keines dieser Parteiämter. Schaubild 7 beantwortet die Frage, wie sich diese Situation bei den Parteiämtern auf das Zeitbudget auswirkt.

Hier ist ein Ergebnis besonders bemerkenswert. Von allen unterschiedenen Gruppen können die Abgeordneten ohne Parteiämter die höchste Wochenstundenzahl für Parlamentsarbeit vorweisen: 35.34 Stunden. Dagegen wenden die Parteivorsitzenden auf Orts- bzw. Kreisebene etwa 26 Stunden für Parlamentsarbeit auf. Umgekehrt ist die Situation erwartungsgemäß bei dem Zeitaufwand für Parteiarbeit, aber, vielleicht nicht ganz so erwartungsgemäß, auch beim Zeitaufwand für mandatsbezogene Tätigkeiten. Einer Wochenstundenanzahl von knapp sieben Stunden bei den Abgeordneten ohne Parteiamt stehen bei den mandatsbezogenen Tätigkeiten immerhin 15 Stunden bei Abgeordneten mit Führungspositionen auf Landesebene gegenüber.

Die Schaubilder 8 und 9 runden die möglichen Aufgliederungen des Zeitbudgets nach Merkmalen der Abgeordneten ab und

bestätigen beide einen Trend, der auch bisher schon sichtbar wurde: Zusätzliche Positionen außerhalb des Parlaments gehen im Prinzip zu Lasten der Parlamentsarbeit. Dies zeigt sich in Schaubild 8 wieder ganz deutlich im Hinblick auf kommunale Ämter, nicht allerdings für bloße Mitglieder in kommunalen Vertretungskörperschaften. Man muß schon Bürgervorsteher, Ausschußvorsitzender oder Fraktionsvorsitzender in einer kommunalen Vertretungskörperschaft sein, um die Parlamentsarbeit einschränken zu müssen. Nur in diesem Fall ist auch der Zeitaufwand für kommunale Tätigkeiten merklich höher. Im Unterschied zu Abgeordneten, die berufstätig sind oder die ein Parteiamt haben, treiben die MdLs mit kommunalen Ämtern aber keinen erhöhten Aufwand für mandatsbezogene Tätigkeiten.

Ähnlich ist die Situation für ehrenamtliche Vorstandsmitglieder von Verbänden oder Kammern. Sie verwenden etwas weniger Zeit für Parlamentsarbeit als die Abgeordneten ohne Vorstandstätigkeit in einem Verband, sie haben aber auch einen geringeren Zeitaufwand für mandatsbezogene Tätigkeiten. In der Parteiarbeit bestehen keine Unterschiede. Die Verbandstätigkeit schlägt mit 1.75 Wochenstunden auch bei den Vorstandsmitgliedern relativ schwach zu Buche.

Die vorgenommenen Aufgliederungen des Zeitbudgets nach politischen und beruflichen Merkmalen der MdLs können keine Kausalanalyse im strengen Sinn ersetzen. Diese Problematik wurde bei der Interpretation der Unterschiede nach Fraktionszugehörigkeit im Zusammenhang mit der Berufstätigkeit angesprochen. Leider erlaubt die Untersuchungsanlage keine Aufgliederung des Zeitbudgets nach mehreren Merkmalen gleichzeitig. Auch bei den hier vorgenommenen Aufgliederungen mußte jeweils überprüft werden, ob die Mitglieder der einen oder anderen Gruppierung wenigstens in etwa gleichgewichtig in der Gruppe der ersten zehn oder der zweiten zehn Tagebuchführenden vertreten waren. Diese Bedingung war in allen aufgeführten Fällen im wesentlichen erfüllt.

Trotz diese methodischen Probleme sind die folgenden Hauptergebnisse der Untersuchung gut bestätigt. Selbst wenn die

Fallzahl der Abgeordneten, die sich an der Tagebucherhebung beteiligt haben, nur 20 beträgt, stehen für jeden Abgeordneten doch sehr viele Meßwerte zur Verfügung, so daß die gültige und zuverlässige Messung der abhängigen Variablen Einsparungen bei der Fallzahl erlaubte.

Zusammenfassend seien die folgenden Hauptergebnisse hervorgehoben: Die Berufstätigkeit einerseits und die politischen Ämter der Abgeordneten außerhalb des Parlaments andererseits vermindern die für Parlamentsarbeit verfügbare Zeit. Die mandatsbezogenen Tätigkeiten sind von Einschränkungen weniger betroffen. Berufstätige und Inhaber von Parteiämtern z.B. treiben eher einen höhreren Aufwand in diesem Bereich als die jeweilige Gegengruppe; auf die Inhaber von kommunalen Ämtern und von Vorstandspositionen in Verbänden trifft das nicht zu. Letztere Gruppen haben auf kommunaler Ebene bzw. in einem Verband ein alternatives politisches Tätigkeitsfeld, das ihre Abgeordnetentätigkeit zur Seite der peripheren Rollenelemente hin abrundet. Die Frage ist, welche Schlußfolgerungen man aus diesem Befund ziehen kann.

5. SCHLUßFOLGERUNGEN

Die Art der Schlußfolgerungen, die man aus der Gesamtuntersuchung zieht, hängt natürlich in erster Linie von den Zielen einer Entscheidung ab. Eine empirische Untersuchung wie die vorliegende kann dann Aussagen zur unterstellten Ausgangssituation und zu den wahrscheinlichen Konsequenzen der Entscheidung machen.

Von der Ausgangssituation her betrachtet sind mehrere Zielvorstellungen realistisch. Man kann den durchschnittlichen wöchentlichen Zeitaufwand für Parlamentsarbeit im Falle von Landtagsabgeordneten noch für relativ gering halten, so daß es sich lohnt, über gewisse Straffungen der Parlamentsarbeit nachzudenken, um mehr Abgeordneten als bisher einen Verbleib in ihrem Beruf, zumindest auf Teilzeitbasis, zu ermöglichen. Man kann aber auch andererseits die politischen Zusatzaktivitäten eines Landtagsabgeordneten im Auge haben, die hier als die peripheren Rollenelemente bezeichnet wurden, und fordern, daß die Voraussetzungen für den Vollzeitparlamentarier verbessert werden.

"Wie das Bundesverfassungsgericht im Diätenurteil ausgeführt hat, soll die Entschädigung sich nach der Bedeutung des Abgeordnetenamtes richten, die ihrerseits nach der mit dem Amt verbundenen Verantwortung (qualitatives Moment) und Belastung (quantitatives Moment) und dem ihm im Verfassungsgefüge zukommenden Rang zu bestimmen ist. Unterschiede zwischen Bundestags- und Landtagsabgeordneten bestehen vor allem in bezug auf ihre Verantwortung und Belastung." (von Arnim 1988: 65).

Für die klassische Parlamentsfunktion der Gesetzgebung ist die im Vergleich zum Bundestag geringere Verantwortung der Landtage unbestritten. So wurden in der 10. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtags von 1983 bis 1987 84 Gesetze eingebracht, während der Bundestag in seiner in etwa zeitgleichen Legislaturperiode 612 Gesetzesvorhaben beriet. Was für die Bedeutung des Gesamtparlaments gilt, muß allerdings

nicht unmittelbar auch für den einzelnen Abgeordneten gelten. So sollte bei derartigen Vergleichen immerhin erwähnt werden, daß der Schleswig-Holsteinische Landtag 74 Mitglieder hat, im 10. Bundestag aber 520 Parlamentarier vertreten waren.

Was die zweite klassische Parlamentsfunktion betrifft, die Kontrolle von Regierung und Verwaltung, hat sich der Schwerpunkt der Landtagsarbeit stark auf diese Funktion verschoben. Von Arnim ist der Ansicht, daß die Bedeutung dieser Funktion allerdings das Verantwortungsübergewicht des Bundestages unberührt lasse, "zumal die Kontrollmöglichkeit der Landtage gegenüber ihren Landesregierungen in vielen Bereichen, insbesondere solchen der bundespolitischen Mitwirkung (über den Bundesrat) und der Koordination (vor allem in Bund-Länder-Gremien), sehr eingeschränkt ist." (1988: 66).

Die für die Bemessung der Entschädigung vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Maßstäbe sind auch bei anderen rechtlichen Gestaltungen der Tätigkeit von Abgeordneten beachtenswert. Bei dieser Gestaltung ist von den Kernfunktionen des Parlaments auszugehen. Dazu zählt nach heutiger Auffassung sicher auch die Kommunikationsfunktion, zumindest soweit sie auf die klassischen Parlamentsaufgaben bezogen ist. Deshalb wurden hier die gezielten Informationsgespräche zur eigentlichen Parlamentsarbeit hinzugerechnet. Eine Vermittlerfunktion der Landtagsabgeordneten zwischen Politik und Öffentlichkeit über die gezielten Informationsgespräche hinaus, hier als mandatsbezogene Tätigkeiten bezeichnet, hat eine unscharfe Grenze zu weiteren politischen Ämtern von Abgeordneten. Dieses Problem ist bei rechtlichen Gestaltungen der Abgeordnetentätigkeit zu berücksichtigen, wenn man eine weite Abgrenzung dieser Tätigkeiten befürwortet.

In diesem Zusammenhang sind die empirischen Befunde des letzten Abschnitts aufschlußreich. Ein Übergang zum Vollzeitmandat für Landtagsabgeordnete muß sich nicht zugunsten der eigentlichen Parlamentsarbeit auswirken. Es besteht eher eine Tendenz zur Ausweitung der mandatsbezogenen Tätigkeiten. Trotzdem ist nicht zu bestreiten, daß die Übernahme zusätzli-

cher Ämter in Parlament und Fraktion den Zeitaufwand für Parlamentsarbeit so verlängert, daß in diesem Fall eine zusätzliche Berufstätigkeit schwierig sein dürfte. Es sollte also grundsätzlich die Möglichkeit eines völligen Rückzugs aus dem Beruf offengehalten werden, ohne daß dieses Modell für alle Landtagsabgeordneten unterstellt wird. Von den Ergebnissen der Zeitbudget-Untersuchung her beurteilt, ist der Teilzeitparlamentarier für Landtagsabgeordnete ohne Zusatzämter im Parlament möglich.

6. ZITIERTE LITERATUR

von Arnim, Hans Herbert, 1988:
Macht macht erfinderisch. Der Diätenfall: Ein politisches Lehrstück. Osnabrück: Fromm.

Deutscher Bundestag, Presse- und Informationszentrum (Hrgs.), 1979:
Politik als Beruf? Das Abgeordnetenbild im historischen Wandel. Zur Sache 1/79.

Harvey, Andrew S., Alexander Szalai, David H. Elliot, Philip J. Stone, Susan M. Clark, 1984:
Time Budget Research. Frankfurt, New York: Campus.

Holzapfel, Klaus-Jürgen, Andreas Holzapfel, Klaus Volquartz (Red.), 1988:
Der Schleswig-Holsteinische Landtag: 12. Wahlperiode, 1988-1992 (Volkshandbuch). Rheinbreitbach: Neue Darmstädter Verl.-Anst.

Hübner, Emil, Heinrich Oberreuter, 1977:
Parlament und Regierung. Ein Vergleich dreier Regierungssysteme. München: Ehrenwirth.

Kevenhörster, Paul, Wulf Schönbohm, 1973:
"Zur Arbeits- und Zeitökonomie von Bundestagsabgeordneten." Zeitschrift für Parlamentsfragen. Jg. 4 (Heft 1): 18-37.

Oberreuter, Heinrich, 1985:
"Krise des Parlamentarismus?" S. 55-72 in Ulrich Matz, Hrsg., Aktuelle Herausforderungen der repräsentativen Demokratie. Köln...: Carl Heymanns Verlag.

Stadler, Peter M., 1987:
"Zeitsorgen von Parlamentariern." S. 604-607 in Jürgen Friedrichs, Hrsg., 23. Deutscher Soziologentag. Sektions- und Ad-hoc-Gruppen. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Weber, Max, 1958:
Politik als Beruf. Berlin: Duncker und Humblot (3. Auflage).

7. TABELLEN UND SCHAUBILDER

F.U. Pappi, Infratest Sozialforschung
MdL-Befragung: Schleswig-Holstein

Tabelle 1:

STELLUNG IM BERUF UNMITTELBAR VOR ERSTER MANDATSANNAHME UND JETZT

Stellung vor erster Mandatsannahme	Jetzige Stellung 1	2	3	4	5	6	7	Summe
1 Nicht berufstätig	2							2
2 Arbeitnehmer in Privatwirtschaft	3	-						3
3 im öffentl. Dienst	30		7					37
4 bei Verband/Gewerkschaft/Kammer	2			4				6
5 Angestellter einer Partei/Fraktion	3				-			3
6 Selbständiger mit eigenem Unternehmen	2					4		6
7 Freiberufler	2						1	3
Summe	44	-	7	4	-	4	1	60

Tabelle 2:

Zeitverwendung in Stunden in der 1. Woche (24.10.-29.10.1988) pro Tag (6-24 h)

Tätigkeit		Mo F		Di A,F		Mi A,F		Do A,F		Fr A		Sa –	
11	Sitzungen des Landtags (P,A)	–		.4	(3)	.3	(2)	.5	(3)	2.2	(4)	–	
12	Sitzungen der Fraktion (F)	1.6	(7)	5.8	(10)	3.0	(9)	2.2	(8)	.2	(2)	–	
13	Sitzungsvorbereitung	1.6	(7)	.8	(9)	1.6	(7)	.9	(7)	.5	(4)	.4	(2)
14	Informelle Gespräche MdL	.7	(4)	.3	(3)	.2	(4)	.3	(5)	.2	(4)	–	
18	Mittagspause etc.	.1	(3)	.2	(3)	.1	(2)	.4	(7)	.3	(4)	.1	(1)
19	Wegzeiten	1.0	(6)	2.0	(10)	1.0	(9)	.8	(7)	.5	(6)	–	
21-25	MdL Informationsgespräche	.9	(5)	.2	(3)	.7	(5)	1.4	(3)	.2	(2)		(1)
29	Wegzeiten	.1		–		.1		.2		–		.1	
31	Öffentlichkeitsarbeit	–		.2	(1)	.4	(2)	–		.2	(1)	–	
32	Veranstaltungen	1.1	(5)	.2	(1)	.2	(2)	.2	(1)	.6	(2)	.8	(3)
33	Gremienarbeit	–		–		–		–		.2	(1)	–	
34	Bürgersprechstunde	–		–		.2	(1)	.2	(1)	.4	(2)	.1	(1)
35	Vorbereitung	.1	(3)	.1	(1)	.5	(5)	.2	(5)	.2	(4)	–	(3)
39	Wegzeiten	.9	(5)	.2	(2)	.4	(4)	.5	(3)	.3	(5)	.3	
41-49	Kommunale Ämter	1.8	(5)	1.0	(3)	.3	(3)	1.0	(3)	.5	(1)	.1	(1)
51-59	Parteiarbeit	1.9	(6)	1.6	(4)	1.4	(4)	1.4	(4)	5.4	(8)	3.5	(6)
61-69	Verbandstätigkeit	–		–		.4	(1)	.0	(1)	–		–	
71/2/9	Hintergrundgespräche	.4	(9)	–	(9)	.2	(9)	.5	(9)	–	(6)	–	(6)
73-76	Informationssammlung	1.1		1.0		1.1		1.1		.6		.8	
81-89	Berufstätigkeit	1.3	(3)	.6	(3)	1.7	(5)	.5	(3)	1.0	(2)	.8	(2)
91-94	Privater Bereich	3.5	(10)	3.4	(10)	4.0	(10)	5.5	(10)	4.5	(10)	11.0	(10)
	Stunden pro Tag	18		18		18		18		18		18	
	Befragte		10		10		10		10		10		10
	Bewertung des Tages: normal		8		8		10		6		7		7
	untypisch		2		2		–		4		3		3

Anmerkung: F unter dem Wochennamen = Fraktionssitzungen einschl. Fraktionsarbeitskreise lt. Landtagskalender;
A = Ausschußsitzungen, P = Plenum.

Tabelle 3:

Zeitverwendung in Stunden in der 2. Woche (31.10.-5.11. 1988) pro Tag (6-24 h)

Tätigkeit		Mo A,F		Di A,F		Mi A,F		Do A,F		Fr F		Sa –	
11	Sitzungen des Landtags (P,A)	1.3	(3)	.5	(3)	.5	(3)	1.0	(3)	.3	(1)	–	
12	Sitzungen der Fraktion (F)	2.5	(7)	3.9	(9)	1.2	(4)	1.7	(6)	1.5	(4)	–	
13	Sitzungsvorbereitung	1.2	(8)	.6	(7)	.5	(5)	.9	(8)	.9	(4)	.9	(3)
14	Informelle Gespräche MdL	.6	(6)	.5	(5)	.2	(2)	.3	(5)	.1	(1)	–	
18	Mittagspause etc.	.1	(2)	.2	(5)	.2	(3)	.2	(3)	.3	(2)	–	
19	Wegzeiten	1.3	(7)	1.3	(10)	1.0	(6)	1.9	(8)	.7	(5)	–	
21-25	MdL Informationsgespräche	.1	(1)	.4	(3)	.5	(4)	.9	(3)	.4	(2)	–	
29	Wegzeiten	–		.2		.2		.2		.2		–	
31	Öffentlichkeitsarbeit	–		–		.2	(1)	–		–		.1	(1)
32	Veranstaltungen	.4	(2)	.6	(2)	.9	(4)	1.4	(5)	.8	(3)	3.4	(6)
33	Gremienarbeit	.3	(1)	–		–		–		–		–	
34	Bürgersprechstunde	.4	(3)	–		.4	(2)	.0	(1)	.1	(1)	.3	(1)
35	Vorbereitung	.2	(2)	.2	(1)	.3	(2)	–		.2	(3)	.0	(1)
39	Wegzeiten	.5	(5)	.3	(2)	.8	(4)	.4	(4)	.3	(4)	1.0	(6)
41-49	Kommunale Ämter	.2	(1)	.5	(1)	.7	(3)	.8	(2)	1.1	(3)	–	
51-59	Parteiarbeit	2.5	(5)	1.7	(4)	1.4	(3)	1.6	(4)	4.6	(7)	1.9	(2)
61-69	Verbandstätigkeit	.3	(1)	–		.2	(1)	–		.2	(1)	.2	(1)
71/2/9	Hintergrundgespräche	.3	(8)	.1	(8)	–	(9)	.6	(7)	.2	(8)	.2	(6)
73-76	Informationssammlung	1.0		1.1		1.7		.5		1.1		.6	
81-89	Berufstätigkeit	1.2	(3)	1.9	(3)	1.8	(3)	1.8	(4)	.8	(3)	.7	(1)
91-94	Privater Bereich	3.5	(10)	3.9		5.4		3.7	(10)	4.2	(10)	8.6	(10)
	Stunden pro Tag	18		18		18		18		18		18	
	Befragte		10		10		10		10		10		10
	Bewertung des Tages: normal		8		10		9		8		5		4
	untypisch		2		–		1		2		5		6

Anmerkung: F unter dem Wochennamen = Fraktionssitzungen einschl. Fraktionsarbeitskreise lt. Landtagskalender;
A = Ausschußsitzungen, P = Plenum.

Tabelle 4:

Zeitverwendung in Stunden in der 3. Woche (7.11.-12.11. 1988) pro Tag (6-24 h)

Tätigkeit		Mo F		Di P,F		Mi P		Do P,A		Fr F		Sa	
11	Sitzungen des Landtags (P,A)	.6	(3)	6.2	(10)	6.7	(10)	3.9	(10)	-		-	
12	Sitzungen der Fraktion (F)	2.1	(8)	.5	(4)	.3	(2)	.3	(3)	2.5	(6)	-	
13	Sitzungsvorbereitung	2.0	(6)	1.1	(8)	1.4	(9)	1.3	(9)	.4	(3)	.4	(3)
14	Informelle Gespräche MdL	.4	(4)	.4	(4)	.5	(6)	.6	(4)	-		-	
18	Mittagspause etc.	.1	(1)	.5	(4)	.8	(6)	.1	(4)	.1	(1)	.1	(1)
19	Wegzeiten	1.6	(8)	1.9	(10)	1.4	(10)	1.5	(10)	.9	(6)	-	
21-25	MdL Informationsgespräche	.5	(3)	.4	(4)	.5	(4)	.5	(4)	.4	(2)	.1	(1)
29	Wegzeiten	.1		-		-		-		.2		-	
31	Öffentlichkeitsarbeit	.1	(1)	.6	(3)	.9	(5)	-		-		-	
32	Veranstaltungen	.2	(1)	.5	(2)	.4	(2)	.5	(2)	.5	(2)	1.3	(4)
33	Gremienarbeit	-		-		-		-		.3	(1)	-	
34	Bürgersprechstunde	.1	(1)	-		-		-		.6	(3)	.2	(1)
35	Vorbereitung	.4	(3)	.1	(1)	-		.2	(1)	.2	(3)	.4	(1)
39	Wegzeiten	.4	(2)	.5	(3)	.0	(1)	.2	(3)	.5	(5)	.6	(4)
41-49	Kommunale Ämter	1.2	(6)	-		-		.5	(1)	.3	(1)	.4	(1)
51-59	Parteiarbeit	1.7	(4)	.4	(2)	.3	(2)	1.0	(3)	2.6	(5)	3.3	(5)
61-69	Verbandstätigkeit	.6	(2)	.1	(1)	-		.7	(2)	.6	(1)	-	
71/2/9	Hintergrundgespräche	.2	(7)	.5	(8)	.1	(5)	.1	(8)	.2	(8)	-	(8)
73-76	Informationssammlung	.5		.6		.3		1.6		.7		1.2	
81-89	Berufstätigkeit	1.4	(4)	.7	(3)	.5	(3)	1.0	(3)	1.6	(3)	1.1	(3)
91-94	Privater Bereich	3.5	(9)	2.9	(10)	3.9	(10)	4.1	(10)	5.5	(10)	9.1	(10)
	Stunden pro Tag	18		18		18		18		18		18	
	Befragte		10		10		10		10		10		10
	Bewertung des Tages: normal		7		7		6		9		9		8
	untypisch		3		3		4		1		1		2

Anmerkung: F unter dem Wochennamen = Fraktionssitzungen einschl. Fraktionsarbeitskreise lt. Landtagskalender;
A = Ausschußsitzungen, P = Plenum.

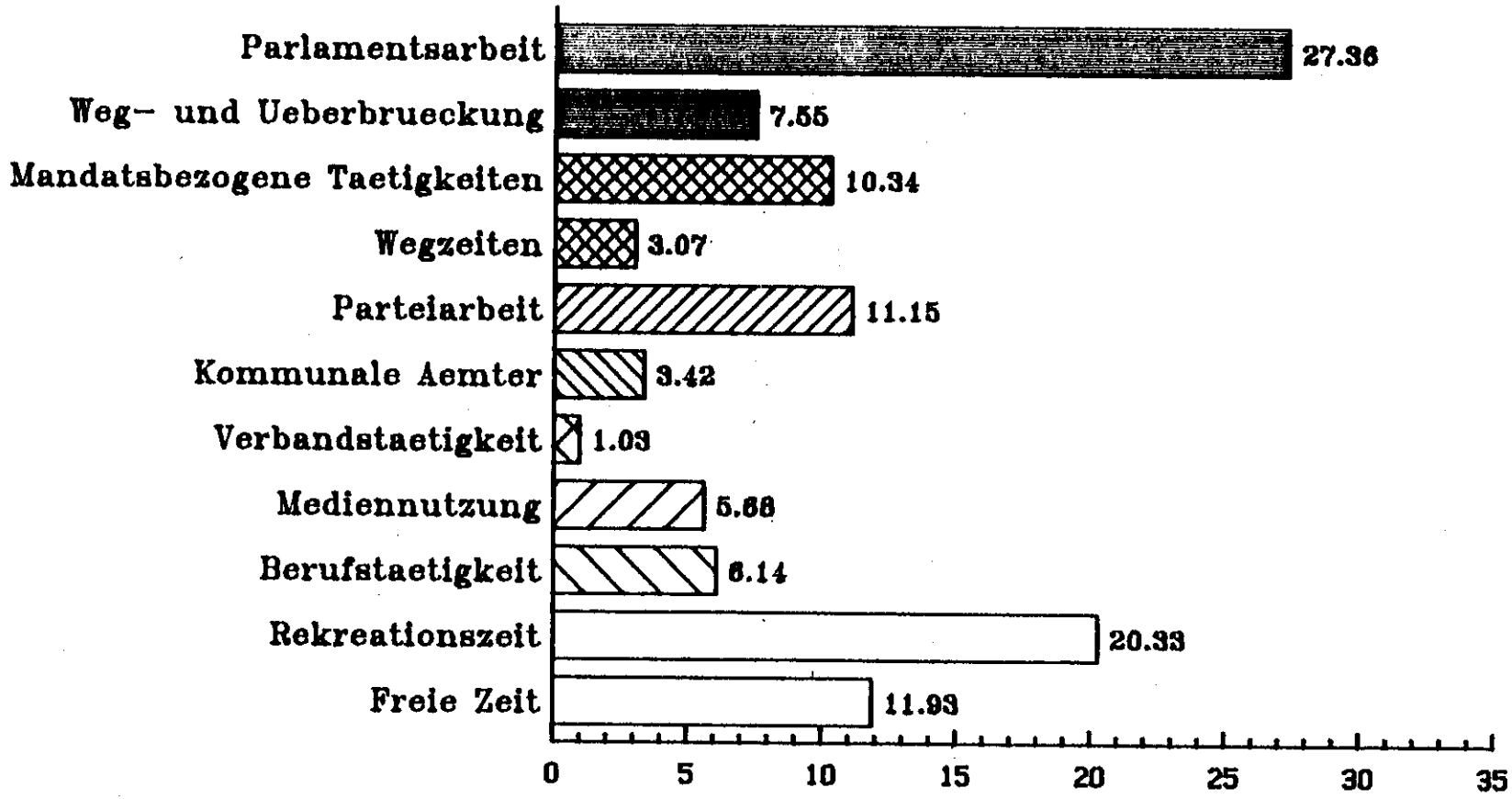
Tabelle 5:

Zeitverwendung in Stunden in der 4. Woche (14.11.-19.11. 1988) pro Tag (6-24 h)

Tätigkeit		Mo A,F		Di A,F		Mi		Do F		Fr F		Sa	
11	Sitzungen des Landtags (P,A)	2.2	(8)	.4	(3)	-		.3	(1)	.4	(1)	-	
12	Sitzungen der Fraktion (F)	1.2	(3)	1.4	(4)	-		3.2	(4)	1.8	(1)	1.8	(1)
13	Sitzungsvorbereitung	1.1	(8)	1.0	(8)	.3	(2)	.9	(3)	.5	(2)	-	
14	Informelle Gespräche MdL	.2	(3)	.6	(3)	-		.4	(2)	.5	(3)	.2	(1)
18	Mittagspause etc.	.2	(3)	.2	(3)	-		.1	(2)	.1	(1)	-	
19	Wegzeiten	.9	(8)	1.3	(6)	-		2.0	(6)	.7	(2)	-	
21-25	MdL Informationsgespräche	.6	(4)	.7	(5)	.0	(1)	.6	(3)	1.5	(3)	.3	(1)
29	Wegzeiten	.1		.1		-		-		.5		-	
31	Öffentlichkeitsarbeit	.1	(1)	.0	(1)	-		.2	(3)	-		-	
32	Veranstaltungen	1.6	(1)	2.3	(4)	1.6	(1)	1.4	(4)	1.6	(3)	1.7	(2)
33	Gremienarbeit	-		.2	(1)	-		-		-		-	
34	Bürgersprechstunde	.1	(1)	-		.5	(3)	.2	(1)	.2	(1)	-	
35	Vorbereitung	.2	(2)	.2	(2)	.7	(3)	.1	(1)	-		.2	(1)
39	Wegzeiten	.1	(1)	.8	(3)	.2	(3)	1.4	(3)	.5	(3)	.1	(1)
41-49	Kommunale Ämter	.5	(1)	1.0	(3)	.3	(1)	.2	(1)	.1	(1)	1.1	(1)
51-59	Parteiarbeit	3.5	(7)	.4	(2)	.5	(2)	.4	(2)	.2	(1)	1.1	(2)
61-69	Verbandstätigkeit	-		.2	(2)	.6	(3)	-		-		-	
71/2/9	Hintergrundgespräche	.1	(9)	.4	(9)	-	(8)	1.9	(6)	1.9	(5)	1.5	(5)
73-76	Informationssammlung	.7		1.2		1.8		1.0		.2		.3	
81-89	Berufstätigkeit	1.5	(2)	1.4	(3)	.7	(2)	.1	(1)	-		-	
91-94	Privater Bereich	3.1	(10)	4.1	(10)	10.7	(10)	3.6	(9)	7.3	(9)	9.8	(9)
	Stunden pro Tag	18		18		18		18		18		18	
	Befragte		11		11		11		9		9		9
	Bewertung des Tages: normal		8		10		2		3		2		2
	untypisch		3		1		9		6		7		7

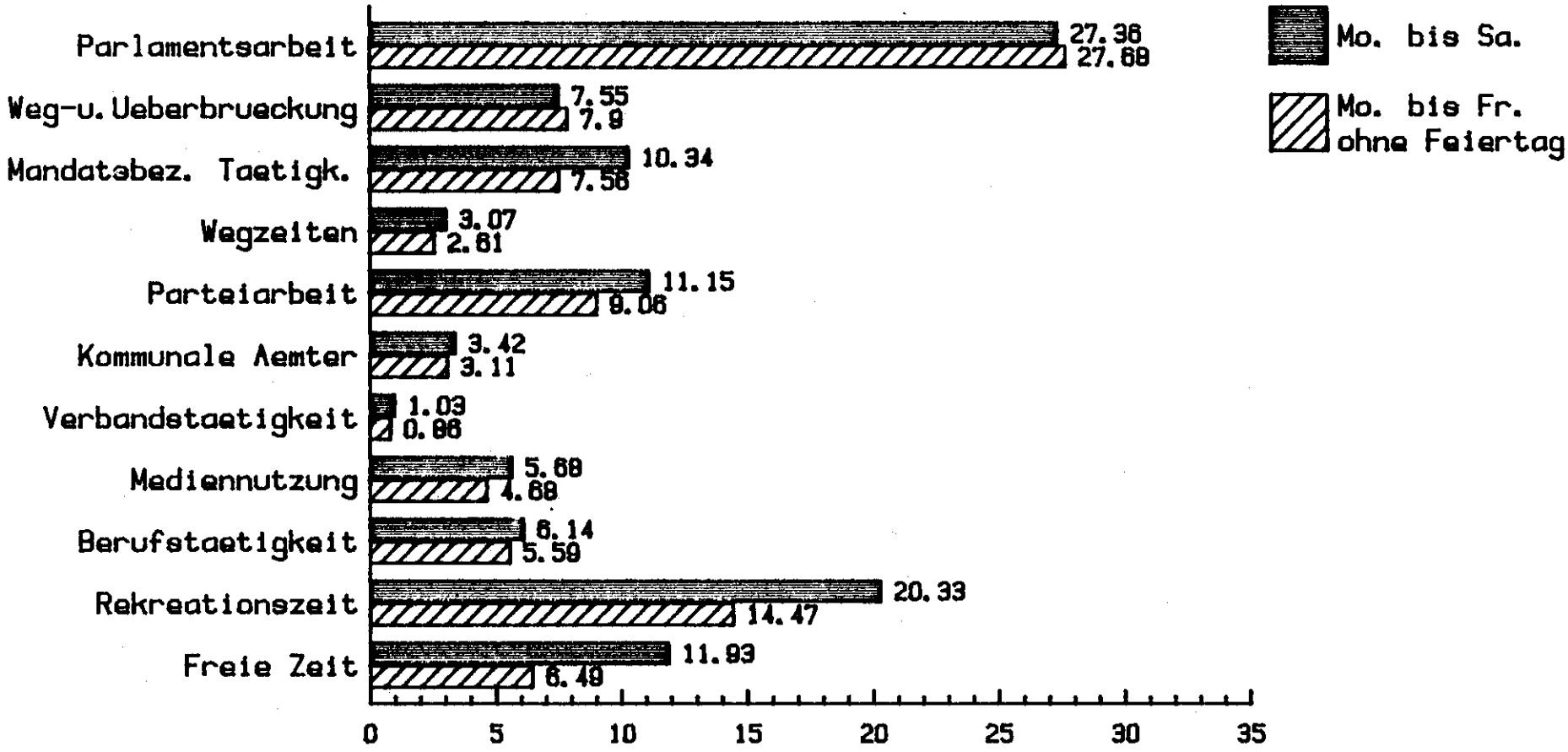
Anmerkung: F unter dem Wochennamen = Fraktionssitzungen einschl. Fraktionsarbeitskreise lt. Landtagskalender;
A = Ausschußsitzungen, P = Plenum.

Schaubild 1:
Durchschnittliche Dauer der Taetigkeiten in Wochenstunden (Mo. – Sa.)



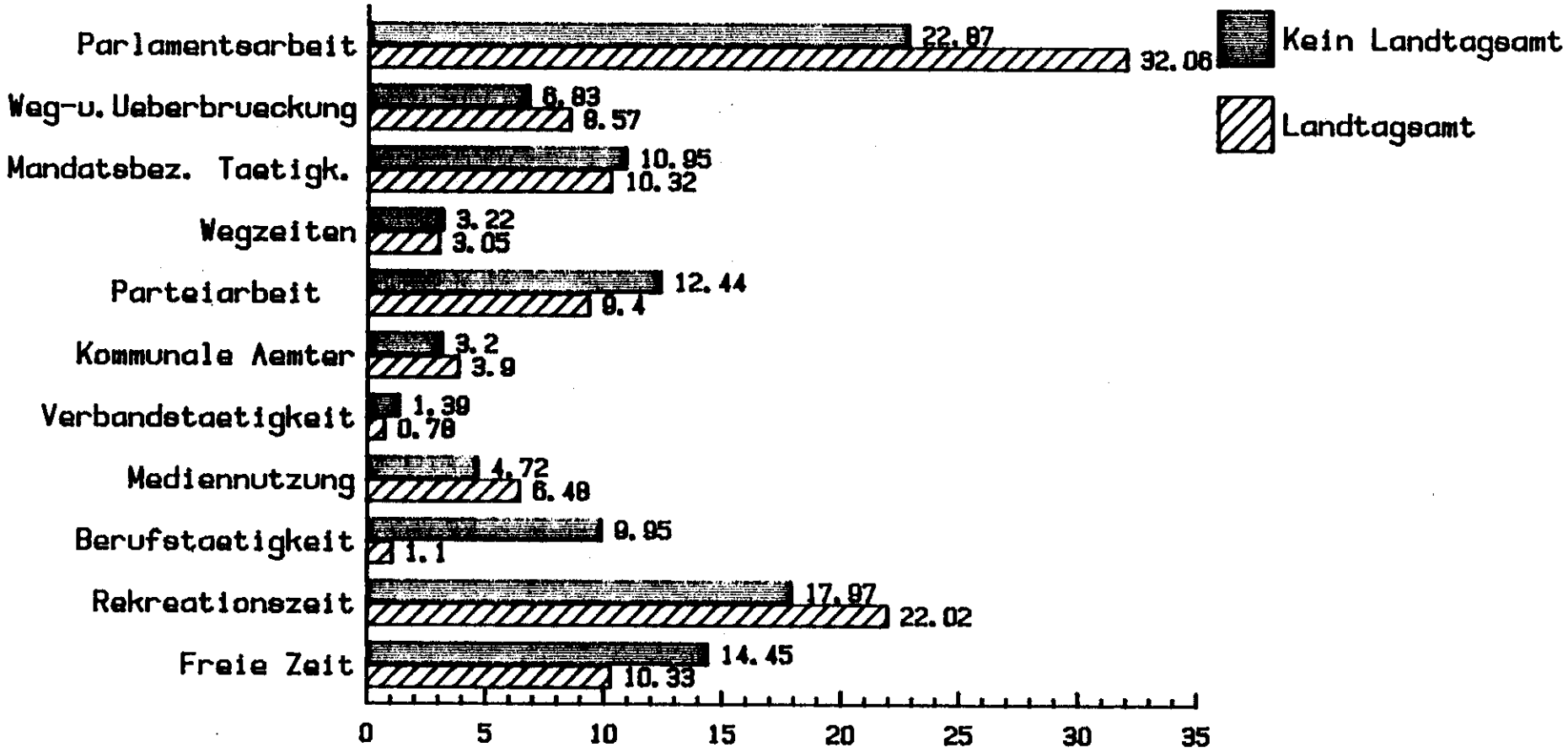
F.U. Pappi – Infratest Sozialforschung
MdL-Zeitbudget Schleswig-Holstein

Schaubild 2:
Dauer der Taetigkeit in Wochenstunden: Woche Mo. bis Sa. und Woche Mo. bis Fr. ohne Feiertag



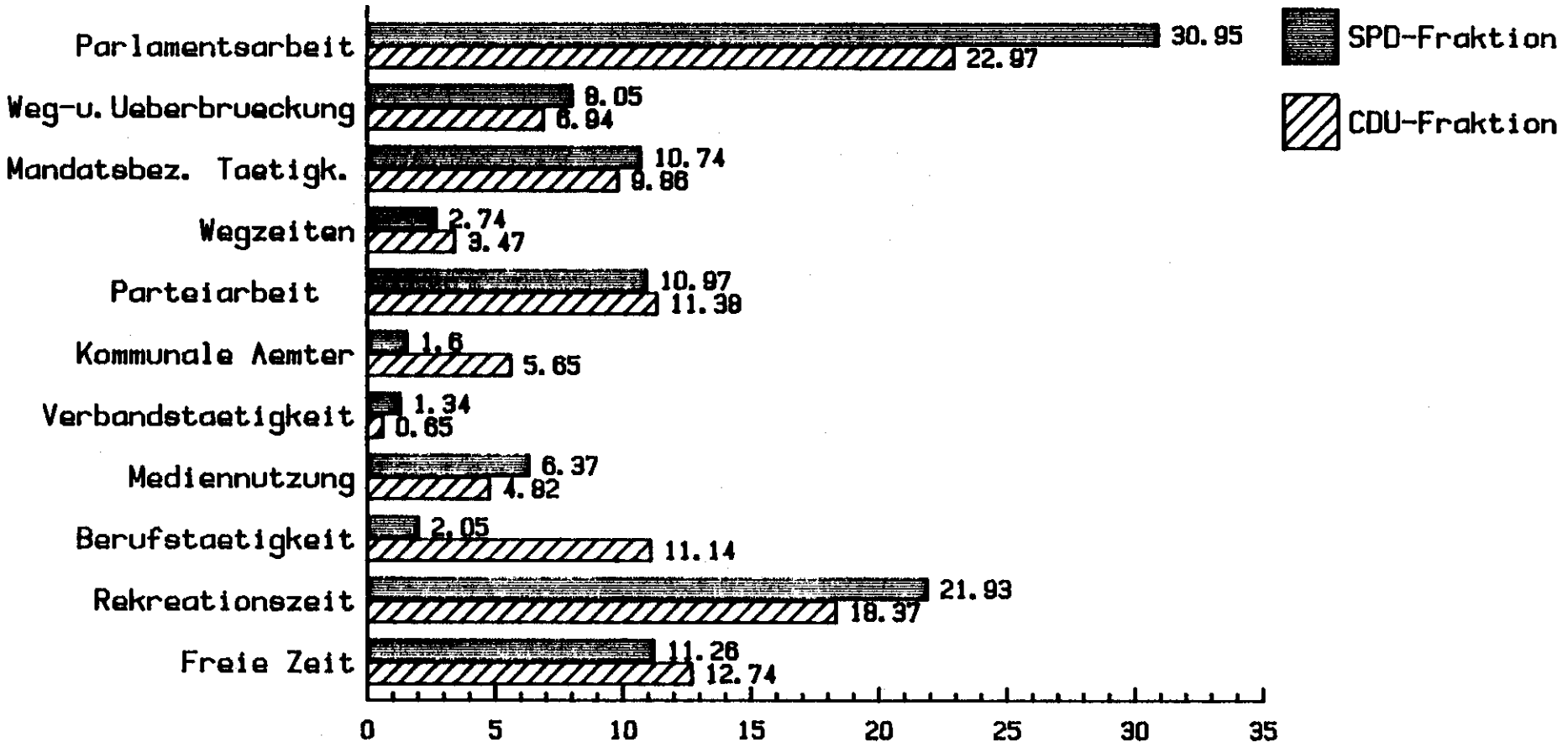
F.U. Pappi - Infratest Sozialforschung
MdL-Zeitbudget Schleswig-Holstein

Schaubild 3: Dauer der Taetigkeit in Wochenstunden (Mo.–Sa.) nach Landtagsamt in Ausschuss oder Fraktion



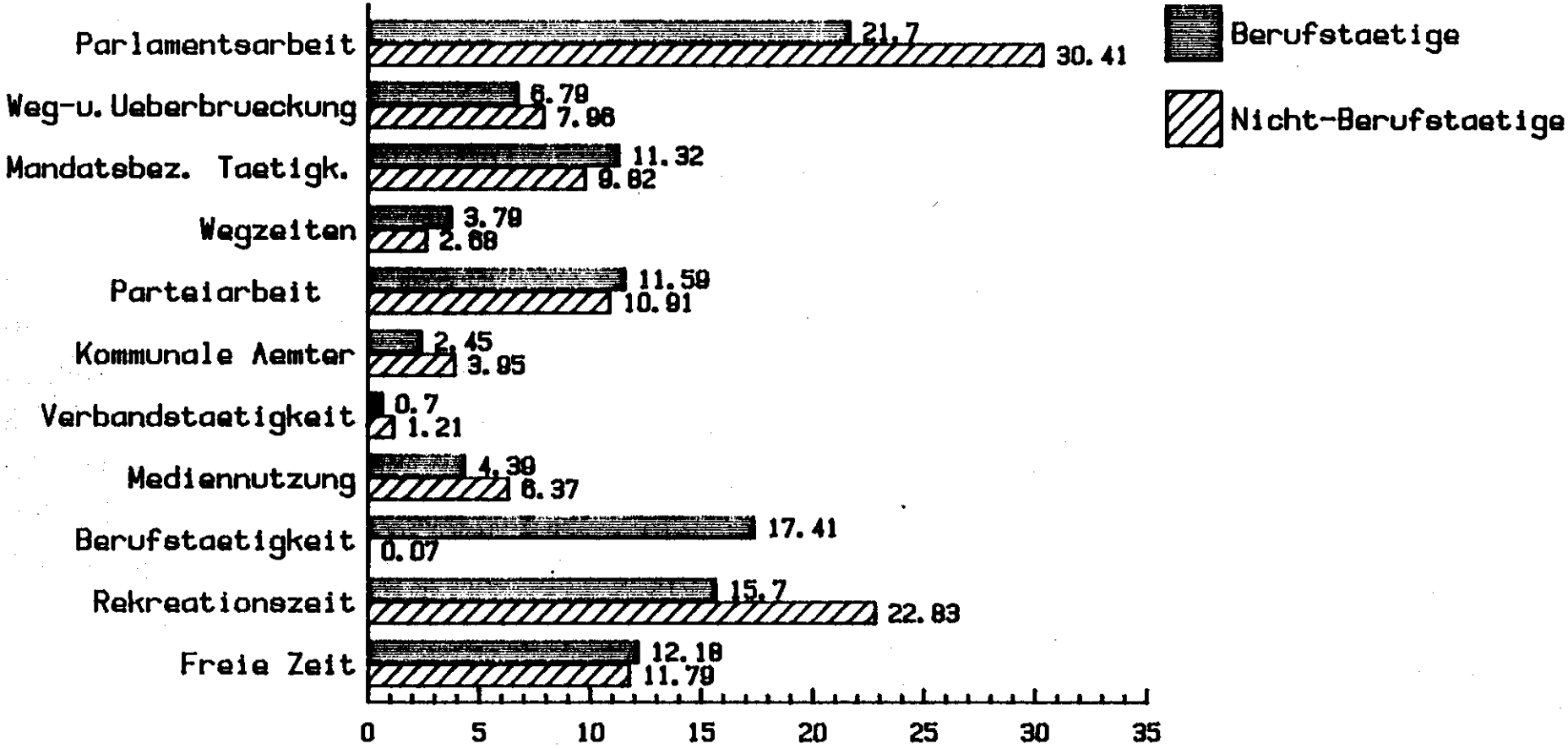
F.U. Pappi - Infratest Sozialforschung
MdL-Zeitbudget Schleswig-Holstein

Schaubild 4:
Dauer der Taetigkeit in Wochenstunden (Mo.–Sa.) nach Fraktionszugehoerigkeit



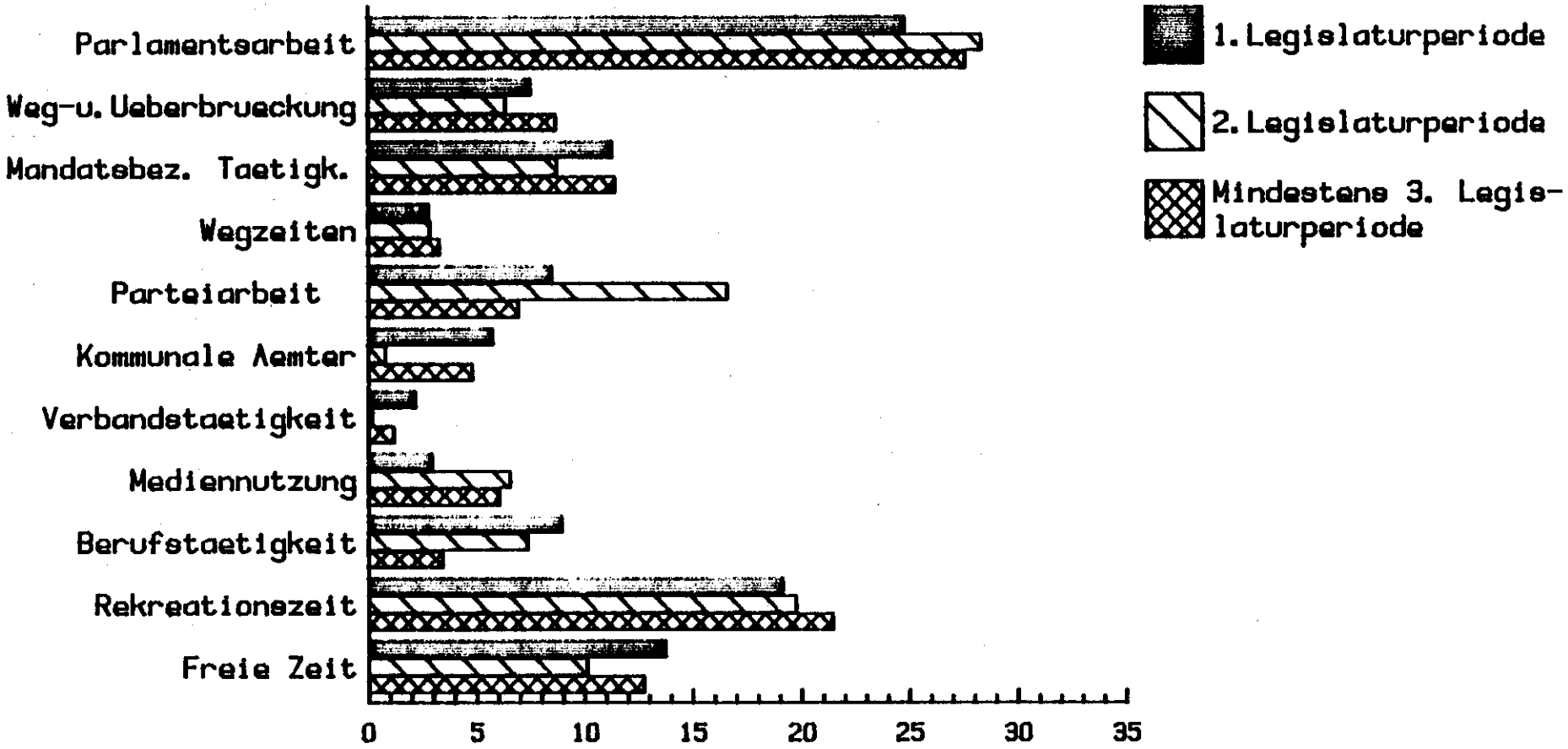
F.U. Pappi - Infratest Sozialforschung
MdL-Zeitbudget Schleswig-Holstein

Schaubild 5:
Dauer der Taetigkeit in Wochenstunden (Mo.–Sa.) nach Berufstaetigkeit



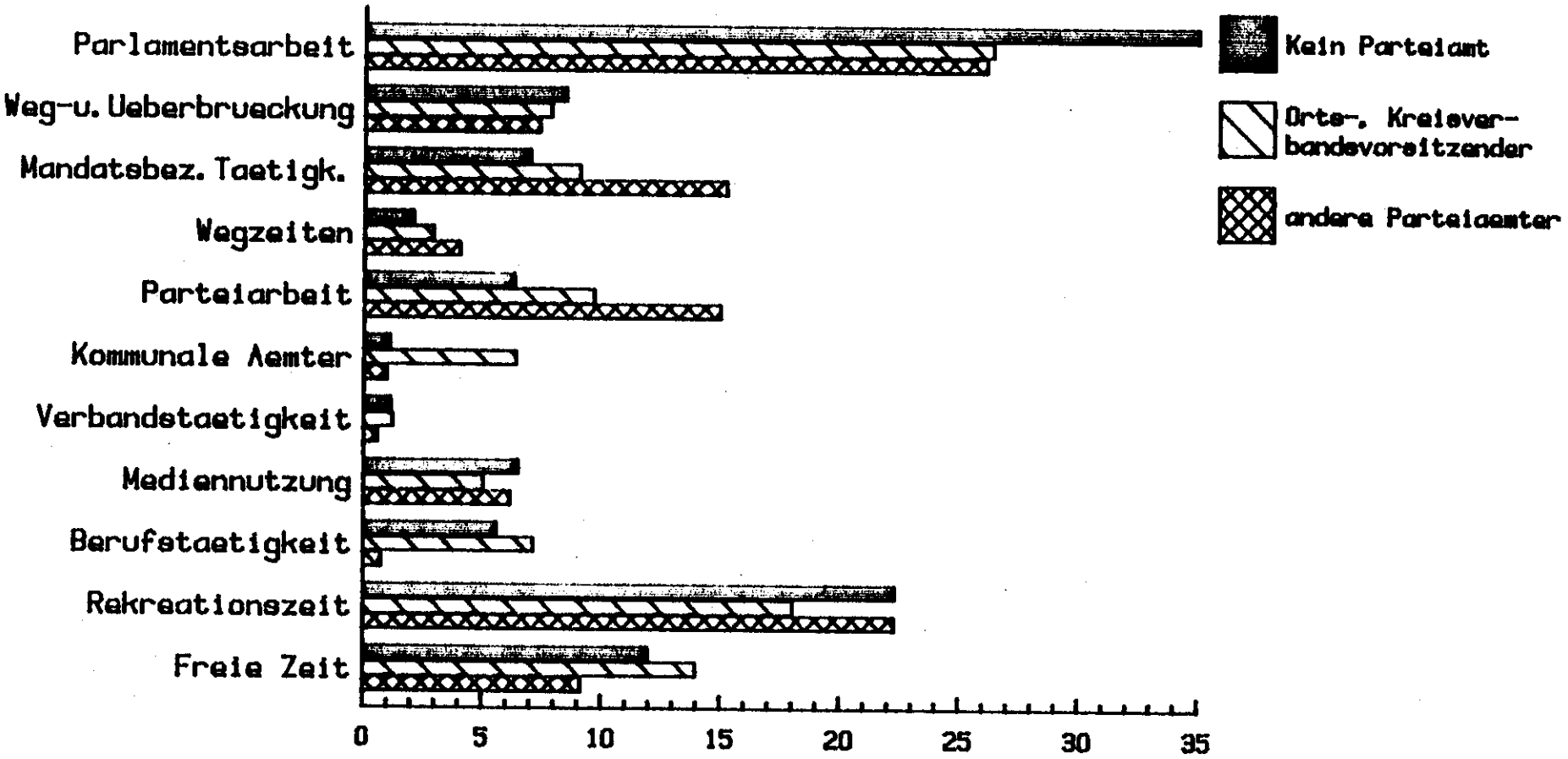
F.U. Pappi - Infratest Sozialforschung
MdL-Zeitbudget: Schleswig-Holstein

Schaubild 6:
Dauer der Taetigkeit in Wochenstunden (Mo.-Sa.) nach Senioritaet



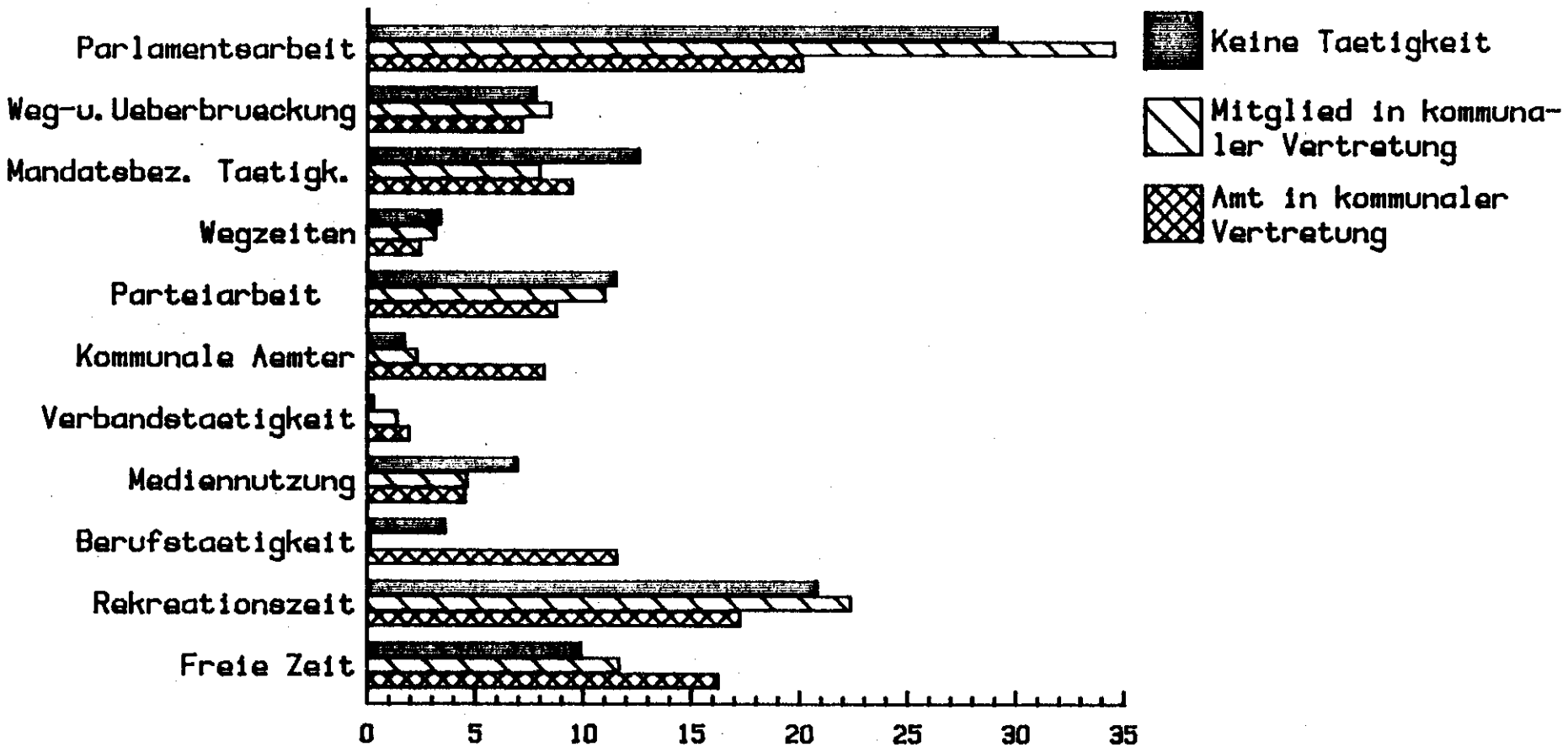
F.U. Pappi - Infratest Sozialforschung
MdL-Zeitbudget: Schleswig-Holstein

Schaubild 7:
Dauer der Taetigkeit in Wochenstunden (Mo.–Sa.) nach Parteiaemtern



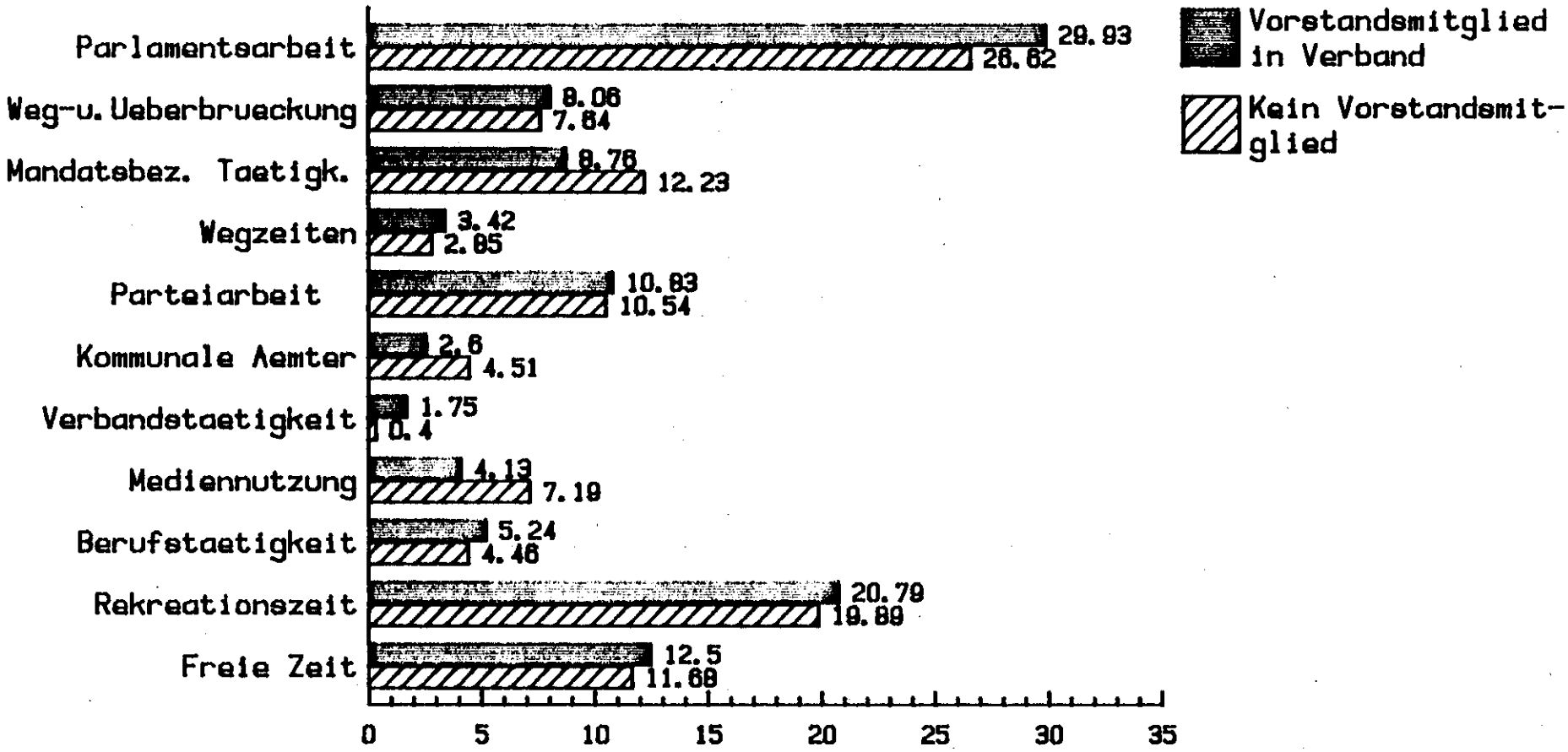
F.U. Pappi - Infratest Sozialforschung
MdL-Zeitbudget Schleswig-Holstein

Schaubild 8:
Dauer der Taetigkeit in Wochenstunden (Mo.–Sa.) nach kommunaler Taetigkeit



F.U. Pappi - Infratest Sozialforschung
MdL-Zeitbudget: Schleswig-Holstein

Schaubild 9:
Dauer der Taetigkeit in Wochenstunden (Mo.–Sa.) nach Verbandstaetigkeit



F.U. Pappi – Infratest Sozialforschung
MdL-Zeitbudget: Schleswig-Holstein