19.03.2002

Gesetzentwurf

der Fraktion der FDP

Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

A Problem

Als Gesetzgebungsorgan hat das Landesparlament lange nicht mehr den hohen Stellenwert, der ihm in der Vergangenheit noch zukam. Die großen, die Gesellschaft prägenden Gesetzesvorhaben sind beschlossen. Die Phase des Aufbaus eines demokratischen Staates geht damit über in die Phase der demokratischen Kontrolle eines wohlgeordneten Systems. Darüber hinaus ist eine wachsende Verlagerung von Kompetenzen zu verzeichnen.

Demgegenüber hat aber die Exekutive – die Landesregierung – an Macht dazu gewonnen: Für jeden Kompetenzverlust der Landtage erhielten die Landesregierungen mehr Mitspracherechte bei der Bundesgesetzgebung. Konnte der Bundesrat 1949 nur über rund ein Zehntel aller Bundesgesetze mitentscheiden, müssen heutzutage fast zwei Drittel der Bundesvorhaben von der Länderkammer mitbeschlossen werden. Dieser Tausch von Zuständigkeiten gegen Mitspracherechte sowie die fast völlige Ausschöpfung der konkurrierenden Gesetzgebung hat zu einem Kompetenzverlust bei den Ländern geführt.

Ebenso wie sich der Einzelne veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen anpasst, muss die politische Arbeit auf die skizzierten Entwicklungen reagieren. Bei diesem Anpassungsprozess werden die zentralen Aufgaben die Festlegung von Leitentscheidungen und die parlamentarische Kontrolle der Landesregierung sein. Ablauf und Struktur der Arbeit des Landtages müssen sich den veränderten Bedingungen und diesen Aufgaben anpassen.

Datum des Originals: 11.03.2002/Ausgegeben: 20.03.2002

Die Veröffentlichungen des Landtags sind fortlaufend oder auch einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (02 11) 8 84-24 39, zu beziehen.

Dabei kommt der Stärkung der Minderheitenrechte im Parlament eine wichtige Aufgabe zu, denn die Kontrolle der Landesregierung wird im Wesentlichen von der Opposition ausgeübt. Damit haben sich im heutigen Parlamentarismus die Rahmenbedingungen der klassischen Gewaltenteilung verschoben. Statt des Gegensatzes von Regierung und Parlament stehen heute einander die Regierung und die sie tragenden Fraktionen einerseits sowie die Oppositionsfraktionen andererseits gegenüber. Die für die Demokratie lebensnotwendige Machtbalance zwischen den Gewalten hat sich eindeutig zugunsten der Exekutive (Landesregierung) verschoben.

Die Verwaltung des Landes, insbesondere in den für die Gestaltung der Regierungspolitik entscheidenden Schlüsselpositionen, ist in den vergangenen Jahrzehnten personell stark angewachsen. Demgegenüber wirken die Arbeitsmöglichkeiten der Fraktionen und erst recht einzelner Abgeordneter bescheiden. Den Abgeordneten, insbesondere denjenigen der Oppositionsfraktionen, fehlen häufig schon unabdingbar notwendige Informationen, die eine effektive Kontrolle der Landesregierung erst ermöglichen. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund immer komplexer und komplizierter werdender Sachverhalte.

Neben dem Verlust an Entscheidungskompetenzen und dem gestörten Machtgefüge zwischen Legislative und Exekutive leidet die parlamentarische Arbeit unter einer starren Debattenstruktur, die zudem der Landesregierung durch das uneingeschränkte Rederecht eine nicht angemessene Bedeutung im Plenum zukommen lässt.

B Lösung

Die aufgezeigten Fehlentwicklungen müssen korrigiert werden. Reformvorhaben der Vergangenheit sind Stückwerk geblieben. Die Rechte des Parlaments müssen gestärkt werden; insbesondere muss der Landtag im Verhältnis zur Landesregierung wieder an Gewicht gewinnen. Dies erfordert umfassende Informations- und Berichtspflichten seitens der Landesregierung, die ebenso wie die Oppositionsrechte Verfassungsrang erhalten müssen, um die Machtbalance zwischen der Legislative - dem Landtag - und der Exekutive - der Regierung - wieder herzustellen. Eine im System angelegte Störung des Machtverhältnisses zwischen den Staatsgewalten kann eine Demokratie auf Dauer nicht ertragen.

Die Änderung der Landesverfassung erfordert ebenfalls eine Änderung der Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen. Dem wird Rechnung getragen durch den Antrag der Fraktion der FDP mit der Drucksachenummer 13/2394.

C Alternativen

Beibehaltung des bisherigen unzureichenden Zustandes.

D Kosten

Keine

G e g e n ü b e r s t e l l u n g

Gesetzentwurf der Fraktion der FDP

Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 18. Juni 1950 (GV NW S. 127), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. November 1992 (GV NW S. 448)

Artikel 45

Rechte und Pflichten der Landesregierung

(1) Die Mitglieder der Landesregierung und die von ihnen Beauftragten können den Sitzungen des Landtags und seiner Ausschüsse beiwohnen. Sie unterstehen der Ordnungsgewalt der Präsidentin/des Präsidenten bzw. der/des Ausschussvorsitzenden. Den Mitgliedern der Landesregierung kann jederzeit - auch außerhalb der Tagesordnung - das Wort erteilt werden. Die Entscheidung hierüber trifft die Präsidentin/der Präsident bzw. die/der Ausschussvorsitzende.

unverändert

(3) Die Vorschrift des Absatzes 1, Satz 1 sowie Satz 3 und 4 gilt nicht für die Sitzungen der Untersuchungsausschüsse.

Auszug aus den geltenden Gesetzesbestimmungen

Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

Artikel 45

Rechte und Pflichten der Landesregierung

(1) Die Mitglieder der Landesregierung und die von ihnen Beauftragten können den Sitzungen des Landtags und seiner Ausschüsse beiwohnen. Sie unterstehen der Ordnungsgewalt des Vorsitzenden. Den Mitgliedern der Landesregierung ist jederzeit, auch außerhalb der Tagesordnung, das Wort zu erteilen.

(2) Der Landtag und seine Ausschüsse können die Anwesenheit jedes Mitgliedes der Landesregierung verlangen.

(3) Die Vorschrift des Absatzes 1, Satz 1 und 3 gilt nicht für die Sitzungen der Untersuchungsausschüsse.

Nach Artikel 45 ist folgender Artikel 45a neu einzufügen:

Artikel 45 a
Auskunft, Aktenvorlage und Zugang zu öffentlichen Einrichtungen

(1) Fragen von Mitgliedern des Landtags hat die Landesregierung im Landtag und in seinen Ausschüssen nach bestem Wissen unverzüglich und vollständig zu beantworten.

(2) Die Landesregierung hat, wenn es eine Fraktion oder ein Fünftel der Ausschussmitglieder verlangt, zum Gegenstand einer Ausschusssitzung Akten unverzüglich und vollständig vorzulegen und Zugang zu öffentlichen Einrichtungen zu gewähren. Für Akten und Einrichtungen, die nicht in der Hand des Landes sind, gilt dies, soweit das Land die Vorlage oder den Zugang verlangen kann.

(3) Die Landesregierung braucht dem Verlangen nicht zu entsprechen, soweit dadurch Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Landesregierung wesentlich beeinträchtigt würden oder zu befürchten ist, dass durch das Bekanntwerden von Tatsachen dem Wohl des Landes oder des Bundes Nachteile zugefügt oder schutzwürdige Interessen Dritter verletzt werden. Die Entscheidung ist zu begründen.

(4) Weitergehende Regelungen bleiben unberührt.

(5) Näheres kann ein Gesetz regeln.

Nach Artikel 45a ist folgender Artikel 45b neu einzufügen:

Artikel 45b

Unterrichtungspflicht durch die Landesregierung

(1) Die Landesregierung ist verpflichtet, den Landtag über die Vorbereitung von Gesetzen sowie über Grundsatzfragen der Landesplanung, der Standortplanung und Durchführung von Großvorhaben frühzeitig und vollständig zu unterrichten. Das Gleiche gilt, soweit es um Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung geht, für die Vorbereitung von Verordnungen und Verwaltungsvorschriften, für die Mitwirkung im Bundesrat sowie für die Zusammenarbeit mit dem Bund, den Ländern, anderen Staaten der Europäischen Gemeinschaft und deren Organe.

(2) Näheres kann ein Gesetz regeln.

Nach Artikel 46 ist folgender Artikel 46a neu einzufügen:

Artikel 46a

Rechtsstellung der Opposition

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

(2) Die Opposition hat die Aufgabe Regierungsprogramm und Regierungsentscheidungen kritisch zu begleiten und zu kontrollieren. Sie steht der Regierung und der sie tragenden parlamentarischen Mehrheit als Alternative gegenüber.

(3) Sie hat das Recht auf politische Chancengleichheit.

Artikel 67
Bedenken der Landesregierung

entfällt

Artikel 67
Bedenken der Landesregierung

Gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz kann die Landesregierung innerhalb von zwei Wochen Bedenken erheben. Der Landtag entscheidet sodann, ob er den Bedenken Rechnung tragen will.

In-Kraft-Treten

Das Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

Zu Artikel 45 Rechte und Pflichten der Landesregierung

Mit dieser Änderung in Artikel 45 Absatz 1 der Landesverfassung wird das bisher „unbegrenzte“ Rederecht der Mitglieder der Landesregierung eingeschränkt. Es gibt keinen zwingenden Grund für die gegenwärtige Privilegierung der Landesregierung im Hinblick auf die ihr zustehende Redezeit im Plenum. Auch die Landesregierung hat in Zukunft grundsätzlich die vom Ältestenrat vorgegebene Redezeit zu beachten. Sollte in begründeten Einzelfällen die dringende Notwendigkeit bestehen, dass Vertreter der Landesregierung über die für sie vorgesehene Zeit hinaus Erklärungen zum Beratungsgegenstand abgeben, so trifft die Präsidentin/der Präsident die Entscheidung, ob und ggf. in welchem Umfang weitere Redezeit eingeräumt wird. Damit ist den Interessen der Landesregierung ausreichend Rechnung getragen. Die Debatte zu einzelnen Tagesordnungspunkten muss durch das Parlament und nicht durch die Landesregierung bestimmt werden, die durch Überziehen ihrer Redezeit bisher uneingeschränkt Einfluss auf die Dauer der Debatte nehmen konnte und damit insbesondere auch auf die den Fraktionen zusätzlich zu gewährenden Redezeiten.

Zu Artikel 45a Auskunft, Aktenvorlage und Zugang zu öffentlichen Einrichtungen

Der neu in die Landesverfassung eingefügte Artikel 45a dient der besseren Information der Mitglieder des Parlaments durch die Mitglieder der Landesregierung. Es werden Informationsverschaffungspflichten – wie in anderen Ländern – erstmalig in der nordrhein-westfälischen Landesverfassung verankert. Die Informationsverschaffungspflichten und die Informationsmöglichkeiten sind geeignete Instrumente, das Parlament gegenüber der Regierung und der Ministerialbürokratie zu stärken. Da Artikel 45a nur das Mindestmaß an Mitwirkungspflichten der Landesregierung regelt, bleiben weitergehende Rechte der Ausschussmitglieder insbesondere im Untersuchungs- oder Petitionsausschuss unberührt.

Zu Artikel 45b Unterrichtungspflicht durch die Landesregierung

Auch der neu in die Landesverfassung aufgenommene Artikel 45b dient der besseren Information der Mitglieder des Landtags durch die Schaffung von Unterrichtungspflichten. Diese Vorschrift ist mit dem Fragerecht der Abgeordneten und der Auskunfts- und Aktenvorlagepflicht der Regierung in Artikel 45a Landesverfassung im Zusammenhang zu sehen, unterscheidet sich jedoch hiervon in zweifacher Hinsicht: Zum einen wird die Landesregierung in Artikel 45b verpflichtet, von sich aus initiativ zu werden, ohne dass es eines Anstoßes durch einzelne Abgeordnete, durch Ausschüsse oder den Landtag bedarf, zum anderen ist die Informationspflicht der Landesregierung hier gegenständlich.

Der Landtag soll frühzeitig über Vorhaben der Landesregierung unterrichtet werden. Hiermit soll es den Mitgliedern des Landtags, insbesondere der Opposition, die nicht über einen solchen Apparat verfügen, ermöglicht werden, sich inhaltlich mit den Vorhaben auseinander zu setzen und Informationen einzuholen. Mit der Artikulation eigener Stellungnahmen und Meinungen, von Änderungsvorschlägen und anderen, auf Meinungsbildung der Regierung und ihrer Ministerialbürokratie einwirkende Möglichkeiten aus dem Arsenal mitlaufender Kontrolle wird dem Landtag die Möglichkeit eröffnet, das Verhalten der Exekutive zu beeinflussen und die Position des Parlaments insbesondere der Opposition zu verdeutlichen. Rechtzeitige Informationen über das Verhalten der Landesregierung im Bundesrat und auf Fachministerkonferenzen sind wichtig, da dort Themen beraten und Entscheidungen getroffen werden sollen, die von erheblicher landespolitischer Bedeutung sind.

Durch Artikel 45b werden die Verantwortlichkeiten zwischen Landtag und Landesregierung nicht verwischt. Vielmehr soll durch die frühzeitige und vollständige Unterrichtung über bestimmte Gegenstände der Landtag in die Lage versetzt werden, seiner Gesetzgebungsaufgabe, seiner Kontrollaufgabe und seiner Aufgabe, öffentliche Angelegenheiten sachbezogen zu behandeln und hierzu Entschließungen zu fassen, nachzukommen.

Die Gegenstände, auf die sich die Informationsverpflichtung der Landesregierung bezieht, werden in Artikel 45b nicht detailliert aufgeführt; vielmehr werden Fallgruppen zusammengestellt. Die Landesregierung auch zu verpflichten, den Landtag bei Verwaltungsvorschriften zu unterrichten, trägt dem Umstand Rechnung, dass die Exekutive zunehmend in wichtigen Politikbereichen durch Erlasse und Richtlinien selbst Bindungen schafft – ein Bereich, dessen parlamentarische Kontrolle durch rechtzeitige Unterrichtung verbessert werden soll.

Zu Artikel 46a Rechtsstellung der Opposition

Die Opposition im Landtag und ihre Aufgaben in der parlamentarischen Demokratie erhält mit Aufnahme des Artikels 46a in die Landesverfassung nunmehr ausdrücklich Verfassungsrang. Der Verfassungsrang der Opposition ist notwendig, da ihr inzwischen die maßgebliche Rolle der parlamentarischen Kontrolle zufällt. Die Wahrnehmung der parlamentarischen Kontrolle durch die Opposition bedarf daher einer klaren verfassungsrechtlichen Grundlage. Um dieses Verfassungsziel zu erreichen, muss der Opposition insbesondere eine ausreichende Redezeit und eine adäquate finanzielle Ausstattung zugestanden werden.

Zu Artikel 67 Bedenken der Landesregierung

Artikel 67 der Landesverfassung, wonach die Landesregierung gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz Bedenken erheben kann, was dann zu einer weiteren Lesung führt, ist ersatzlos gestrichen. Es ist zum einen nicht Aufgabe der Landesregierung dem Landtag nachträglich Ratschläge zu erteilen, vielmehr hat die Exekutive als zweite Gewalt die Beschlüsse des Parlaments als erste Gewalt unverzüglich umzusetzen. Zum anderen ist die Vorschrift praktisch völlig irrelevant, da sie in der Vergangenheit bisher kaum zur Anwendung gekommen ist.

Karl Peter Brendel

Dietmar Brockes
Dr. Ute Dreckmann
Holger Ellerbrock
Horst Engel
Angela Freimuth
Dr. Stefan Grüll
Dr. Jens Jordan
Christian Lindner
Jürgen W. Möllemann
Dr. Robert Orth
Dr. Gerhard Papke
Dr. Jana Pavlik
Ingrid Pieper-von Heiden
Christof Rasche
Dr. Stefan Romberg
Joachim Schultz-Tornau
Jan Söffing
Marianne Thomann-Stahl
Prof. Dr. Friedrich Wilke
Ralf Witzel
Dr. Ingo Wolf