

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	12
Einleitung	15
<i>Teil 1 Stellung und Aufgaben des nordrhein-westfälischen Landtags</i>	17
A. Der Landtag Nordrhein-Westfalen als Volksvertretung gem. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG	17
I. Die Gesetzgebungsfunktion des Landtags	17
1. Probleme der Landesgesetzgebung	18
a) Das Übergewicht der Bundeszuständigkeiten	18
aa) Die Ausschöpfung der Bedürfnisklausel des Art. 72 Abs. 2 GG	19
α) Das Streben nach Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse	19
β) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 72 Abs. 2 GG	20
bb) Die Rahmengesetzgebung durch den Bund	20
cc) Ergebnis	20
b) Koordinierte Gesetzgebung der Länder	21
aa) Die Auswirkungen der interföderalen Kooperation auf die Gesetzgebung durch den Landtag	21
bb) Ergebnis	22
c) Gesetzgebung der Länder im vereinigten Europa	23
2. Reformbestrebungen des bundesstaatlichen Systems im Bereich der Gesetzgebung	24
a) Die Enquête-Kommission "Verfassungsreform" des Deutschen Bundestages	24
aa) Die Vorschläge der Enquête-Kommission "Verfassungsreform"	25
bb) Reaktionen auf die Empfehlungen der Enquête-Kommission	25
cc) Fehlende Umsetzung der Empfehlungen der Enquête-Kommission	26
b) Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat	26
aa) Die Vorschläge der Gemeinsamen Verfassungskommission	26
α) im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung	27
β) im Bereich der Rahmengesetzgebung	27
χ) im Bereich des Art. 80 GG	27
δ) im Bereich der Bedürfnisklausel des Art. 72 Abs. 2 GG	28
bb) Die Umsetzung der Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission	28
cc) Die Auswirkungen der Grundgesetzreform 1994 auf die Gesetzgebungsfunktion des Landesparlaments	29

α)	Sicherung und Vergrößerung des Handlungsspielraumes der Legislative	29
β)	Keine substantielle Stärkung der Landesgesetzgebung	29
dd)	Der nordrhein-westfälische Landtag in der Diskussion über Reformen des bundesstaatlichen Systems	30
α)	Die Forderungen des Landtags an eine Verfassungsreform	30
β)	Die Reaktion des Landesparlaments auf die Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission	31
χ)	Stellungnahme	31
3.	Die Gesetzgebungskompetenzen des Landtags	32
a)	Das "Hausgut" der Landesgesetzgebung	32
b)	Einschränkungen der Etathoheit des Landtags	33
c)	Haupttätigkeitsfeld der Landesgesetzgebung: Änderungs- und Anpassungsgesetzgebung	33
d)	Ergebnis	34
II.	Die Kontrollfunktion des Landtags	34
1.	Beschränkung der Untersuchung auf Einflußfaktoren des bundesstaatlichen Systems	34
2.	Defizite der Regierungskontrolle durch das Landesparlament	35
a)	im Bereich der Bundesratsstätigkeit	35
aa)	Die Ablehnung einer vorgängigen Regierungskontrolle im Bereich der Bundesratsstätigkeit durch Scholz	35
bb)	Die Bejahung vorgängiger Kontrolle	36
cc)	Stellungnahme	36
dd)	Faktische Machtverschiebung von der Legislativen zur Exekutiven	36
b)	im Bereich der Europapolitik	37
c)	im Bereich des kooperativen Föderalismus	38
aa)	Die interföderale Zusammenarbeit	38
bb)	Die Exekutive als Handelnder	38
cc)	Das Leerlaufen nachträglicher Regierungskontrolle durch das Parlament	39
dd)	Die Notwendigkeit antizipierter Kontrollmaßnahmen	39
ee)	Die Verfassungswirklichkeit der Kontrolle der Regierungskooperation	40
ff)	Ergebnis	41
3.	Die Wahrnehmung der parlamentarischen Exekutivkontrolle in der Verfassungswirklichkeit	41
a)	Kooperative Zusammenarbeit der Gewalten	41
b)	Stellungnahme	42
4.	Ergebnis	43
III.	Die Wahlfunktion des Landtags	44
1.	Die Legitimation der Regierung durch das Parlament	44
2.	Weitere Wahlrechte des Landesparlaments	45
3.	Die Wahlfunktion in der Verfassungswirklichkeit	45

4. Ergebnis	46
IV. Die Willensbildungsfunktion des Landtags Nordrhein-Westfalen	46
1. Die Kritik an der Verfassungswirklichkeit der parlamentarischen Willensbildung	46
2. Stellungnahme	47
a) Die Willensbildung in den Fraktionen und Gremien des Parlaments	47
b) Die Verlagerung des Willensbildungsprozesses in Gremien der politischen Parteien	47
3. Ergebnis	48
V. Die Öffentlichkeitsfunktion des Landtags	48
1. Der Landtag als Repräsentativorgan	48
a) Das Erfordernis formeller und materieller Repräsentation	48
b) Die Notwendigkeit der Öffentlichkeit der Parlamentsarbeit in einer repräsentativen Demokratie	49
c) Voraussetzungen der öffentlichen Parlamentsarbeit	49
2. Das Plenum als Forum der öffentlichen Diskussion	49
a) Anforderungen an Parlamentsdebatten	50
b) Die Verfassungswirklichkeit der Parlamentsdebatte und daraus folgende Reformüberlegungen	50
c) Stellungnahme	51
d) Die Diskussion von Themen aus dem Kompetenzbereich des Bundestages	52
aa) Die Frage nach der Kompetenz des Landtags, Themen aus dem Kompetenzbereich des Bundestages zu behandeln	52
α) Besteht ein aus dem Repräsentationsprinzip abgeleitetes Befassungsrecht?	52
β) Das aus der Aufgabe der Regierungskontrolle abzuleitende Befassungsrecht	53
bb) Stellungnahme	54
3. Die Nichtöffentlichkeit der Ausschüsse	55
a) Die Landtagsausschüsse als Träger der Parlamentsarbeit	55
b) Die Diskussion über die Öffnung der Landtagsausschüsse für die Öffentlichkeit	56
aa) Die Position des Parlaments	56
bb) Argumente für die Öffentlichkeit der Ausschüsse	56
cc) Erfahrungen mit der Öffentlichkeit von Landtagsausschüssen in der Staatspraxis	57
dd) Stellungnahme	57
4. Die faktische Wahrnehmung des Landtags in der Öffentlichkeit	59
5. Der Abgeordnete und die Öffentlichkeit	61
a) Die verfassungstheoretische Funktion der Rückkoppelung des Abgeordneten mit dem Volk	61
b) Die Verfassungswirklichkeit der politischen Arbeit des Abgeordneten außerhalb des Parlaments	62
6. Ergebnis	64

B.	Der Standort des Landesparlaments in Nordrhein-Westfalen	64
I.	Die "Kommunalisierung" des Landesparlaments	64
	1. Die These von der "Kommunalisierung" des Landesparlaments	64
	2. Notwendige Modifizierung der These	66
	3. Ergebnis	66
II.	Exkurs: Zweifel an der Eignung des parlamentarischen Systems auf der Ebene der Gliedstaaten	66
	1. Der Ansatz Hennis'	66
	2. Der Ansatz Eschenburgs	67
	3. Der Ansatz v. Arnims	67
	4. Die Kritik an den Reformüberlegungen	68
	5. Stellungnahme	69
III.	Entwicklungstendenzen der legislativen Gewalt auf Landesebene	69
	1. Die Einwirkungen der Entwicklung des bundesstaatlichen Systems und der europäischen Integration	69
	2. Empfehlung: Stärkung der kommunalen Ebene	70
IV.	Folgerungen für die Entschädigung der Landtagsabgeordneten und deren "full-time-job"	72
	<i>Teil 2 Der Landtagsabgeordnete in Nordrhein-Westfalen</i>	73
A.	Der Status des Abgeordneten	73
I.	Das Amt des Abgeordneten	73
II.	Die Egalität der Abgeordneten	73
III.	Das "freie Mandat" des Abgeordneten	74
IV.	Normzweck des Art. 30 Abs. 2 Verf. NW	74
	1. Förderung des Gemeinwohls	74
	2. Gemeinwohlorientierung als Forderung an den Abgeordneten	75
V.	Der Abgeordnete im Parteienstaat	75
	1. Der Abgeordnete als Mitglied einer Fraktion	75
	a) Die Fraktion und der Abgeordnete	75
	b) Die Verfassungswirklichkeit in den Fraktionen	76
	c) Abgeordneter und Fraktion im Landtag NW	77
	2. Der Abgeordnete als Mitglied einer Partei	78
	a) Die Partei und der Abgeordnete	78
	b) Die Verfassungswirklichkeit in den Parteien	79
	aa) Der parteiabhängige Abgeordnete	79
	bb) Der Abgeordnete als Teil der Parteioligarchien	79
	c) Der nordrhein-westfälische Landtag und die Probleme des Parteienstaats	80
VI.	Das Postulat des "freien Mandats"	81
	1. Ältere Zweifel an der Vereinbarkeit von Art. 21 Abs. 1 GG und dem "freien Mandat" des Abgeordneten	81

2. Keine Veränderung des Status des Abgeordneten	82
3. Die Unabhängigkeit des Abgeordneten als verfassungsrechtliches Postulat	82
B. Die zeitliche Belastung des Abgeordneten durch sein Mandat	83
I. Das Zeitbudget von Landtagsabgeordneten	83
1. Der Zeitaufwand für die politische und gesellschaftliche Betätigung des Abgeordneten	84
2. Der Zeitaufwand für die Berufstätigkeit des Abgeordneten	84
a) Berufstätige Abgeordnete im nordrhein-westfälischen Landtag	84
b) Der Zeitaufwand für die berufliche Tätigkeit	85
3. Das durchschnittliche Gesamtzeitbudget	86
4. Der Zeitaufwand der Funktionsträger	86
II. Exkurs: Das Zeitbudget der Bundestagsabgeordneten	86
III. Die faktische Vereinbarkeit von Mandat und Berufstätigkeit	88
C. Folgerungen für die verfassungstheoretische Funktion der Entschädigung des Abgeordneten gem. Art. 50 Verf. NW	88
I. Der Status des Abgeordneten und die Entschädigung	88
1. Das "freie Mandat" und die Abgeordnetenentschädigung	88
2. Der gleiche Zugang zum Parlament	89
II. Der Zeitaufwand des Abgeordneten und die Entschädigung	89
III. Die Ratio des Entschädigungsanspruches: Sicherung des repräsentativen Systems	89
<i>Teil 3 Die Entschädigung in der Verfassungswirklichkeit: Entgelt für die Abgeordnetentätigkeit</i>	91
A. Die Abgeordnetenentschädigung in Nordrhein-Westfalen	91
I. Grundlagen der Abgeordnetenentschädigung	91
1. Abgeordnetenentschädigung in NW vor dem "Diätenurteil"	91
2. Das "Diätenurteil" des Bundesverfassungsgerichts	92
3. Die Wirkungen der Rechtsprechung auf den Landtag NW und deren Umsetzung	92
II. Die dem Lebensunterhalt dienende (Grund-) Entschädigung	93
1. Die steuerpflichtige (Grund-) Entschädigung	93
2. Das Übergangsgeld	94
3. Die Altersentschädigung	94
4. Sonstige Bestandteile der Abgeordnetenalimentation	94
III. Die Amtsausstattung des Abgeordneten	95
1. Die steuerfreien Kostenpauschalen	95
2. Die übrige Amtsausstattung	95

IV. Das Anpassungsverfahren	95
V. Die Abgeordnetenentschädigung im Selbstverständnis der Parlamentarier	96
1. Verpflichtung zum Vollzeitmandat mit Vollalimentation	96
2. Mangelnde Angemessenheit der Entschädigung	97
3. Die Entschädigungsregeln in der öffentlichen Diskussion	98
a) Die Kritik der Öffentlichkeit an den Abgeordnetenräten	98
b) Die Scheu der Abgeordneten vor der Öffentlichkeit	99
VI. Ergebnis	100
B. Die Entscheidung des Parlaments in eigener Sache als Grundproblem der Abgeordnetenentschädigung	100
<i>Teil 4 Landesparlamentarismus und Vollalimentation</i>	104
A. Landesparlamentarismus und Vollzeitmandat in der Verfassungswirklichkeit	104
B. Besteht ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf eine als Entgelt für die Abgeordnetentätigkeit ausgestaltete Vollalimentation?	105
I. Das "Diätenurteil" von 1975 und die Abgeordnetenentschädigung	105
1. Der Inhalt des "Diätenurteils"	105
2. Meinungsstand	107
3. Stellungnahme	108
a) Die rechtstatsächlichen Aussagen	109
b) Die verfassungsrechtlichen Aussagen	109
c) Das auf den Landtag zutreffende Verständnis des "Diätenurteils"	110
4. Ergebnis	111
II. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1987	112
1. Der für die Abgeordnetenentschädigung bedeutsame Inhalt des Urteils	112
2. Die Verneinung eines verfassungsrechtlichen Anspruchs auf Vollalimentation	112
3. Ergebnis	113
III. Verfassungsrechtliche Mindestanforderungen der Art. 50 Verf. NW und Art. 48 Abs. 3 GG	113
1. Das unbedingt Notwendige der Entschädigung	114
2. Geeignete methodische Alternativen des Gesetzgebers	114
IV. Ergebnis	115
C. Die Vollalimentation der Volksvertreter als politische Entscheidung des Landtags	115
I. Die politische Entscheidung in eigener Sache	115
II. Das Alimentsprinzip aus verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer Sicht	116
1. Landesparlamentarismus und Vollalimentation	116

2. Die Unabhängigkeit des Abgeordneten und seine Alimentation	117
a) Politik als Beruf	118
b) Die finanzielle Attraktivität des Mandats	119
3. Egalität des passiven Wahlrechts und Vollalimentation	119
4. Repräsentation und Vollalimentation	120
a) Der politische Wettbewerb	120
b) Gefahr materieller Repräsentationsdefizite	121
5. Verfassungswidrigkeit der Vollalimentation der Landtagsabgeordneten	122
III. Teilzeitparlament mit Verdienstausfallentschädigung als verfassungsrechtlich gebotene und föderalismusadäquate Alternative	122
1. Reformvorschlag: Verdienstausfallentschädigung im Teilzeitparlament	122
2. Die Vereinbarkeit mit der Verfassungsordnung	124
a) Der Normzweck des Entschädigungsanspruchs	124
b) Kein Widerspruch zur verfassungsrechtlichen Egalität der Abgeordneten	125
c) Weitere verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Vorzüge	127
3. Einwände	127
a) Die Stellung der Volksvertretung	127
b) Abgeordnetenrekrutierung und finanzielle Motivation	128
c) Stellungnahme	128
4. Föderalismus und Abgeordnetenentschädigung	129
<i>Thesen</i>	130
<i>Literaturverzeichnis</i>	132
<i>Statistik-Anhang</i>	150