

Stefan Altenschmidt

**Bundesstaatliche Grenzen des
Befassungsrechts der Landesparlamente
am Beispiel
des Landes Nordrhein-Westfalen**

Verlag Dr. Kovač

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	17
Einleitung	21
<i>1. Teil Die Stellung des nordrhein-westfälischen Landtags in der Verfassungsordnung</i>	23
A. Notwendigkeit der Herleitung aus dem System der Verfassung	23
B. Die Volksvertretung als oberstes Staatsorgan	23
C. Der Anteil des Parlaments an der Staatsleitung	24
D. Das Parlament als Forum des Landesvolkes	25
E. Die Einbindung des Landesparlaments in das Gesamtsystem der Verfassungsordnung	25
I. Der Landtag und das bundesstaatliche System des Grundgesetzes	25
II. Der Landtag und die parlamentarische Regierungsweise	26
III. Der Landtag im Parteienstaat deutscher Prägung	26
IV. Ergebnis	27
<i>2. Teil Verbandskompetenzen und Parlamentsfunktionen im Bundesstaat</i>	29
A. Die Grundzüge der Verbandskompetenzordnung des Grundgesetzes	29
I. Art. 30 GG als Grundregel der Verbandskompetenzordnung	29
II. Art. 70 Abs. 1 GG als Grundregel für die gesetzgeberische Zuständigkeit	29
III. Zuständigkeitsverteilung im Bereich Verwaltung und Rechtsprechung	30
IV. Verfassungsdogmatische Begründung der Bundesstaatlichkeit des Grundgesetzes	30
V. Funktionen der Kompetenznormen im Verhältnis von Bund und Ländern	31

1. Die Abgrenzungsfunktion	31
2. Die Schrankenfunktion	31
VI. Verflechtungen im System deutscher Bundesstaatlichkeit	32
1. Gemeinsame Verantwortungsträgerschaft in Sachbereichen	32
2. Mitwirkung der Länder an der Bundeswillensbildung	32
3. Ergebnis	33
B. Die Funktionen des Landesparlaments aus verfassungsrechtlicher Sicht	33
I. Der Landtag als Gesetzgeber	33
1. Die Leitfunktion der Gesetzgebung	34
2. Gesetzgebung als originäres Recht der Gliedstaaten	34
II. Die Wahlfunktion des Landesparlaments	35
III. Die Kontrollfunktion der Volksvertretung	36
1. Der verfassungsrechtliche Sinn der Regierungskontrolle	36
2. Formen der Kontrolle der Regierung durch das Parlament	37
3. Die dem Landtag zustehenden Kontrollmittel	37
IV. Die Öffentlichkeitsfunktion der Volksvertretung	38
1. Der verfassungsrechtliche Sinn der Öffentlichkeitsfunktion	38
2. Voraussetzungen der Wahrnehmung der Öffentlichkeitsfunktion	39
a) Öffentlichkeit der parlamentarischen Verhandlungen	39
b) Materielle Anforderungen an die Öffentlichkeitsfunktion	40
3. Teil <i>Verfassungswirklichkeit des Landesparlamentarismus in Nordrhein-Westfalen</i>	43
A. Der Machtverlust des Landtags im deutschen Bundesstaat	43
I. Bedeutungsverlust des Landesparlaments in seiner Rolle als Gesetzgeber	43
1. Die Konzentration der Gesetzgebungszuständigkeiten beim Bund	44
2. Die Situation der Landesgesetzgebung	47
3. Ergebnis	49
II. Die Dominanz der Landesregierung	49
1. Politikgestaltung im Bundesstaat durch die Landesregierung	50
a) Landesregierung und Bundesrat	50
b) Landesregierung und kooperativer Föderalismus	52
2. Vorhandene Wirkungsmöglichkeiten des Landtags	53
3. Ergebnis	56

III. Landesparlament und Öffentlichkeit	56
1. Das politische Forum des Landes	56
2. Landesparlament und Öffentlichkeit in der Verfassungswirklichkeit	57
3. Begründung der eingeschränkten Wahrnehmung des Landtags	58
B. Die „Kommunalisierung“ des Landesparlaments nach <i>Arnim</i> und anderen	58
I. Die detailorientierte Arbeitsweise des Landesparlaments	59
II. Detailorientierung und Lokalbezug in den parlamentarischen Agenden	60
III. Der personelle Aspekt der kommunalpolitischen Prägung des Landtags	61
C. Der Landtag und die Bundespolitik	62
I. Bundespolitische Befassung des Landtags	62
II. Verfassungspolitische Stellungnahmen zur bundespolitischen Ausrichtung des Landesparlaments	63
III. Skizzierung der verfassungsrechtlichen Stellungnahmen	64
1. Allgemeinpolitisches Mandat des Landtags	64
2. Beachtlichkeit der bundesstaatlichen Zuständigkeitsverteilung	64
3. Die Stellungnahme des brandenburgischen Verfassungsgerichts	65
4. Ergebnis	65
4. Teil <i>Der Landtag und der Bundesrat</i>	67
A. Zur Bedeutung des Bundesrates im föderalen Staat	67
B. Die parlamentarische Kontrolle des Bundesratsverhaltens der Landesregierung	68
I. Bedenken gegen eine Parlamentskontrolle des Bundesratsverhaltens der Landesregierung	68
1. Das Argument des „originär-bundesrechtlichen Mandats“ der Landesregierung	69
2. Das Argument der kompetentiellen Bindung der parlamentarischen Kontrollinstrumentarien	69
II. Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Landesregierung für ihr Verhalten im Bundesrat	70

1. Bundesratstätigkeit als Ausübung von Landesstaatsgewalt	70
2. Uneingeschränkte parlamentarische Regierungsverantwortung	70
3. Grundgesetzliche Immanenz der ebenenübergreifenden Regierungskontrolle	71
III. Ist eine vorgängige und mitlaufende Kontrolle durch den Landtag zulässig?	72
1. Bedenken gegen eine vorgängige und mitlaufende Kontrolle	72
a) Die These vom „originär-bundesrechtlichen“ Mandat der Landesregierung	72
b) Gefährdung der Eigenverantwortlichkeit der Landesregierung	73
c) Ausschluß vorheriger Einflußnahme des Parlaments durch grundgesetzliche Fristbestimmungen	74
2. Konsequenzen aus den Bedenken	74
3. Zur Zulässigkeit der vorgängigen und mitlaufenden Regierungskontrolle in Bundesratsangelegenheiten	75
a) Vorgängige und mitlaufende Kontrolle im parlamentarischen Regierungssystem	75
b) Vorgängige und mitlaufende Kontrolle im Bundesstaat	76
IV. Ergebnis	79
C. Der Landtag und die „Instruktion“ der Bundesratsvertreter des Landes	80
I. Der Bundesrat als Kammer weisungsgebundener Vertreter der Landesregierungen	80
1. Die Länderkammer als „Verfassungserbgut“	80
2. Die Weisungsgebundenheit der Bundesratsvertreter der Landesexekutiven	82
a) Die Bestimmungen der Art. 51 und 52 GG	82
b) Der Gegenschluß zu ausdrücklichen Weisungsfreistellungen im Grundgesetz	83
c) Die Gesamtwürdigung des Bundesratsmodells	83
d) Die historische Überlieferung der Instruktionsbindung	84
e) Ergebnis	85
II. Der Landtag und das Instruktionsrecht	85
1. Verfassungshistorische Vorbemerkung	86
2. Grundgesetzliche Erwägungen zur Instruktionsbefugnis des Landtags	86
a) Die exekutivische Prägung des Bundesratsmodells	87
b) Die Eigenschaft des Bundesrates als Bundesorgan	87
c) Parlamentarische Instruktion und das Senatsprinzip	88

d) Die Struktur der Bundesratsarbeit	88
e) Die Ablehnung einer Weisungsbefugnis des Landtags durch die herrschende Meinung	89
f) Die Rechtsprechung zu Weisungen durch das Landesparlament	90
g) Ergebnis	91
3. Die parlamentarische Instruktion der Bundesratsvertreter aus landesverfassungsrechtlicher Perspektive	91
a) Art. 51 GG als bloße Verfahrensvorschrift ohne instruktionsbezogene Kompetenzzuweisung	92
b) Die Staatlichkeit der Länder als Argument für eine landesverfassungsrechtliche Regelungsbefugnis	93
c) Vereinbarkeit einer parlamentarischen Instruktion mit dem Bundesratsmodell	93
d) Besteht die Möglichkeit der Wahrnehmung eines Instruktionsrechtes des Landesparlaments ohne ausdrückliche landesverfassungsrechtliche Ermächtigung?	94
aa) Die These der bereits bestehenden Instruktionsmöglichkeit des Landesparlaments durch schlichten Parlamentsbeschluß oder aufgrund eines Gesetzes	94
bb) Zur Vereinbarkeit einer derartigen Instruktion mit der Landesverfassung	95
(1) Die Bindung der Bundesratsmitglieder des Landes durch die Landesregierung	96
(2) Die fehlende Verbindlichkeit eines schlichten Parlamentsbeschlusses	97
(3) Die Problematik der Bindung aufgrund eines Gesetzes	99
cc) Fehlende Vereinbarkeit einer Bundesratsweisung des Landesparlaments mit der Landesverfassung	102
e) Verfassungsmodifizierende Vorschläge zur Einführung eines parlamentarischen Instruktionsrechtes	102
III. Ergebnis	102
D. Uneingeschränktes Recht des Landesparlaments zur Befassung mit dem Bundesratsverhalten der Landesregierung	103
5. Teil <i>Besteht ein freies und allgemeinpolitisches Mandat des Landtags?</i>	105
A. Der Begriff des freien und allgemeinpolitischen Mandats	105
B. Grundrechtliche Erwägungen zum freien und allgemeinpolitischen	106

schen Mandat

I.	Das Landesparlament als Grundrechtsträger?	107
II.	Der Landtagsabgeordnete als Grundrechtsträger?	108
III.	Ergebnis	110
C.	Zur Lehre vom verbandskompetenzfreien Raum	110
I.	Die Aussagen der Lehre vom verbandskompetenzfreien Raum	110
1.	Kompetenzfreiheit des Prozesses der politischen Willensbildung	110
2.	Äußerungsfreiheit des Parlaments als politisches Führungsorgan	111
3.	Loyalitäts- und Treuepflichten als Begrenzungen des freien und allgemeinpolitischen Mandats	111
II.	Der dogmatische Zusammenhang der Lehre vom verbandskompetenzfreien Raum	112
1.	Staatlichkeit der Länder	112
2.	Fehlende rechtliche Relevanz des politischen Diskurses im Parlament	113
3.	Eigenständigkeit der parlamentarischen Befassungskompetenz	113
4.	Spezifisch demokratische Funktion der Landesparlamente	114
5.	Politikverantwortung des Landtags im gesamtgesellschaftlichen Prozeß der politischen Willensbildung	115
D.	Das freie und allgemeinpolitische Mandat und die Verfassungsordnung	116
I.	Zur rechtlichen Relevanz allgemeinpolitischer Beschlüsse und Diskurse im Parlament	116
1.	Parlamentarische Meinungskundgaben als Staatswillensäußerung	117
a)	Die Öffentlichkeitsfunktion des Parlaments als Legitimation politischer Meinungskundgaben	117
b)	Zur Bedeutung politischer Diskurse und Beschlüsse des Parlaments	117
2.	Die für allgemeinpolitische Diskurse und Beschlüsse zur Verfügung stehenden parlamentarischen Instrumentarien	120
a)	Schlichte Parlamentsbeschlüsse und ihnen vorausgehende Debatten	120
b)	Meinungskundgaben ohne förmliche Beschlußfassung	121
aa)	Erklärungen des Landtagspräsidenten	121

bb)	Aktuelle Stunden	122
cc)	Sonstige Meinungskundgaben von Parlamentariern im Plenum	122
3.	Ergebnis	123
II.	Der von der Verfassungsordnung vorgesehene Prozeß politischer Willensbildung	123
1.	Die verfassungsrechtliche Konzeption des politischen Willensbildungsprozesses nach der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts	124
a)	BVerfGE 8, S. 104 ff. - Volksbefragungsurteil	124
b)	BVerfGE 20, S. 56 ff. - 1. Parteienfinanzierungsurteil	125
c)	BVerfGE 44, S. 125 ff. - Wahlwerbungsurteil	125
d)	BVerfGE 85, S. 264 ff. - Parteienfinanzierungsurteil von 1992	127
e)	Grundsätze der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in der Zusammenfassung	127
2.	Die Kritik an der verfassungsgerichtlichen Judikatur	128
3.	Die verfassungsrechtlich vorgesehene Rolle des Landesparlaments im Prozeß der politischen Willensbildung	129
a)	Der Prozeß gesellschaftlicher politischer Meinungs- und Willensbildung	130
b)	Die Einwirkung des Parlaments auf die politische Willensbildung des Volkes	134
c)	Folgerungen	137
4.	Ergebnis	139
III.	Allgemeinpolitisches Mandat und die Reichweite der bundesstaatlichen Kompetenzordnung	140
1.	Das Land als Gliedstaat der Bundesrepublik	140
a)	Grundsatz der Universalität des Befassungsrechts des Parlaments als Staatsorgan	141
b)	Beschränkte gliedstaatliche Hoheitsmacht im Bundesstaat	141
c)	Folgerungen für das Befassungsrecht des Landesparlaments	142
2.	Verteilung der staatlichen Zuständigkeiten durch die bundesstaatliche Kompetenzordnung des Grundgesetzes	144
a)	Schwierigkeiten mit der Reichweite der Kompetenzgeneralklausel des Art. 30 GG	145
aa)	Fehlen einer expliziten Koppelung der Befassungskompetenz an die Entscheidungszuständigkeiten	145
bb)	Geringe Aussagekraft der historischen Verfassungsberatungen	145
cc)	Ablehnung einer kompetentiellen Beschränkung der	146

Diskussionskompetenz durch *Menzel* u.a.

b) Die Verbindung zwischen der ausdrücklichen Kompetenzzuweisung und der Befassungskompetenz	147
aa) Sinn und Zweck der föderalen Kompetenzordnung	147
(1) Sicherung der Eigenständigkeit der Ebenen	147
(2) Freiheits- und Demokratiesicherung durch föderale Gewaltenteilung	148
(3) Ermöglichung sachgerechter Willensbildung und Entscheidung	149
bb) Art. 30 GG als formelle Regel föderaler Hoheitsabgrenzung	149
(1) Gebotenheit eines umfassenden Verständnisses des Art. 30 GG zur Abgrenzung der Hoheitssphären im Bundesstaat	149
(2) Begründung subjektiver Rechte durch föderale Zuständigkeitsverteilung	150
cc) Die Freiheits- und demokratiesichernde Komponente der föderalen Begrenzung des Befassungsrechts	152
(1) Notwendigkeit der Einbeziehung informellen Handelns des Parlaments in die Konzeption der vertikalen Gewaltenteilung	152
(2) Demokratiegefährdende Aspekte als Begründung für ein bundesstaatlich begrenztes Befassungsrecht	153
(3) Der Gedanke der politischen Vielfalt und Transparenz staatlichen Handelns im Bundesstaat	155
dd) Föderale Zuständigkeitsverteilung als Sicherung sachgerechter Willensbildungs- und Entscheidungsvorgänge	156
ee) Folgerungen für das Befassungsrecht des Landesparlaments	158
(1) Befassungsrecht als Annex der Kompetenzzuweisungen im Bundesstaat	158
(2) Keine Kontrolle von Bundestag und Bundesregierung durch den Landtag	159
(3) Bestätigender Vergleich mit den Regeln für parlamentarische Untersuchungsausschüsse im Bundesstaat	160

E. Ergebnis 162

6. Teil Kriterien der Zulässigkeit bundespolitischer Aktivitäten des Landtags 165

A. Parlamentarische Befassung im Rahmen der eigenen Verbandskompetenz	165
B. Die Kontrolle des Bundesratsverhaltens der Landesregierung	166
C. Die Befassung mit besonderen und spezifischen Landesangelegenheiten	167
I. Die sogenannten „Leitlinien“ der Konferenz der Präsidenten der deutschen Landesparlamente	168
1. Die unberechtigte Beförderung eines Thesenpapiers zu „Leitlinien“ der Konferenz der Landtagspräsidenten	168
2. Mangelnde verfassungsrechtliche Relevanz der „Leitlinien“ und interparlamentarischen Abstimmungen	171
II. Bedenken gegen das Kriterium der besonderen und spezifischen Belange eines Landes	172
III. Die Definition der besonderen und spezifischen Belange des Bundeslandes und deren Abgrenzung von der allgemeinpolitischen Befassung mit bundespolitischen Themen	172
1. Fehlen eines besonderen Landesbezugs bei bloßer Betroffenheit des Landesvolkes als Teil der Gesamtgesellschaft	173
2. Grundgesetzliche Anknüpfungspunkte für die Definition besonderer und spezifischer Landesangelegenheiten	173
a) Besondere Verhältnisse eines Landes gemäß Art. 32 Abs. 2 GG	174
b) Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gemäß Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	174
3. Ergebnis	176
IV. Die besondere und spezifische Landesbetroffenheit und die bundesstaatliche Verbandskompetenzordnung	177
V. Gesamtergebnis	179
D. Die Befugnis des Landtags zur Befassung mit Themen aus dem Kompetenzbereich des Bundes in der Zusammenfassung	179
<i>7. Teil Die Befassung mit Agenden aus dem Kompetenzbereich des Bundes in der Verfassungspraxis des nordrhein-westfälischen Landtags</i>	181
A. Gang der Untersuchung	181
B. Befassung mit Agenden aus dem Kompetenzbereich des Bundes	181

I.	Aktuelle Stunden gemäß § 99 Abs. 2 GeschO	181
	1. Aktuelle Stunde 12/107 - „Das neue Staatsbürgerschaftsrecht - ein guter Weg zur Integration“	182
	a) Thema und Zielrichtung der parlamentarischen Beratung	182
	b) Verbandskompetentielle Einordnung des Beratungsgegenstandes	182
	c) Verfassungsrechtliche Bewertung der Befassung	183
	2. Aktuelle Stunde 12/109 - „Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf europäischer Ebene sichern - Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1999 zur Mitbestimmung im Montanbereich“	184
	a) Thema und Zielrichtung der parlamentarischen Beratung	184
	b) Verbandskompetentielle Einordnung des Beratungsgegenstandes	184
	c) Verfassungsrechtliche Bewertung der Befassung	185
	3. Aktuelle Stunde 12/114 - „Katastrophale Auswirkungen der gesetzlichen Neuregelung des 630-DM-Gesetzes und der Regelung der Scheinselbständigkeit“	186
	a) Thema und Zielrichtung der parlamentarischen Beratung	186
	b) Verbandskompetentielle Einordnung des Beratungsgegenstandes	186
	c) Verfassungsrechtliche Bewertung der Befassung	186
	4. Aktuelle Stunde 12/115 - „Ein Gebot der Humanität - Kriegsflüchtlinge aus dem Kosovo großzügig aufnehmen“	187
	a) Thema und Zielrichtung der parlamentarischen Beratung	187
	b) Verbandskompetentielle Einordnung des Beratungsgegenstandes	187
	c) Verfassungsrechtliche Bewertung der Befassung	187
	5. Ergebnis	188
II.	Befassung mit Anträgen der Fraktionen gemäß §§ 87 Abs. 1, 88 Abs. 1 GeschO	189
	1. Antrag 12/3003 - „Kinder- und Jugendkriminalität - Herausforderung für Staat und Gesellschaft“	189
	a) Antragsinhalt	189
	b) Verbandskompetentielle Einordnung des Antragsgegenstandes	190
	c) Verfassungsrechtliche Bewertung des Antrags	190
	2. Antrag 12/3419 - „Integration von Menschen mit Behinderun-	191

gen“	
a) Antragsinhalt	191
b) Verbandskompetentielle Einordnung des Antragsgegenstandes	191
c) Verfassungsrechtliche Bewertung des Antrags	192
3. Antrag 12/3815 - „Viel europäisches Porzellan durch Bonner Koalition zerschlagen - Auf den nationalen Empfindlichkeiten der Nachbarn herumgetrampelt“	192
a) Antragsinhalt	192
b) Verbandskompetentielle Einordnung des Antragsgegenstandes	193
c) Verfassungsrechtliche Bewertung des Antrags	193
4. Antrag 12/4223 - „Landesregierung muß Arbeitnehmer und Rentner vor Schröders Rentenpolitik schützen“	194
a) Antragsinhalt	194
b) Verbandskompetentielle Einordnung des Antragsgegenstandes	194
c) Verfassungsrechtliche Bewertung des Antrags	195
5. Ergebnis	195
III. Bundespolitische Befassung in der Fragestunde des Landtags gemäß § 99 Abs. 1 GeschO	195
1. Dringliche Anfrage 211 - „Änderung des Ladenschlußgesetzes“	196
a) Inhalt der Anfrage	196
b) Verbandskompetentielle Einordnung des Fragegegenstandes	196
c) Verfassungsrechtliche Bewertung der Anfrage	196
2. Ergebnis	196
IV. Erklärungen des Parlamentspräsidenten vor dem Plenum	197
1. Erklärung für eine rechtsstaatliche Behandlung von PKK-Chef Öcalan in der Türkei vom 12. März 1999	197
a) Erklärungsinhalt	197
b) Verbandskompetentielle Einordnung des Erklärungsgegenstandes	198
c) Verfassungsrechtliche Bewertung der Erklärung	198
2. Gedenken an die Opfer des Erdbebens in der Türkei vom 25. August 1999	199
a) Erklärungsinhalt	199
b) Verbandskompetentielle Einordnung des Erklärungsgegenstandes	199
3. Ergebnis	200

Thesen	201
Literaturverzeichnis	205
Berichte, Tagungsprotokolle, sonstige Materialien	235
Anhang	237