

Problemaufriß

zu Abschnitt II 1. des Einsetzungsbeschlusses der Enquete-Kommission 13/1 „Parlamentsreform“

Die Enquete-Kommission 13/1 "Parlamentsreform" hat den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, einen Problemaufriß zu Abschnitt II 1. des Einsetzungsbeschlusses - Drs. 13/727 - zu erstellen und dabei Erfahrungen anderer Parlamente einzubeziehen (s. 1. Sitzung am 11.11.1996, Protokoll S. 5).

Die Enquete-Kommission soll die Frage untersuchen, „welche Aufgaben sich dem Landtag an der Wende zum 21. Jahrhundert stellen und mit welchem Selbstverständnis er die besonderen Herausforderungen, die sich aus den Veränderungen auf der bundesstaatlichen und europäischen Ebene ergeben, aufnimmt“. Dazu soll die Enquete-Kommission Empfehlungen zu bestimmten Einzelpunkten vorlegen. Im folgenden wird zu den Punkten, die in Abschnitt II.1. des Einsetzungsbeschlusses aufgeführt sind, insbesondere dargestellt,

- welche Empfehlungen die Enquete-Kommission 12/1 „Verfassungsreform“ dazu erarbeitet hat,
- welche Maßnahmen im Landtag Rheinland-Pfalz bereits umgesetzt wurden und
- welche Maßnahmen andere Parlamente ergriffen haben oder erörtern.

II.1. erster Spiegelstrich - effektivere Wahrnehmung der Aufgabe als Vermittler zwischen Staat und Bürgern

Wie der Landtag seine Aufgabe als Vermittler zwischen Staat und Bürgern wahrnimmt, hängt unter anderem von seinen Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten und seiner Öffentlichkeitswirkung ab. Soweit die nachfolgenden Spiegelstriche einzelne Aspekte hierzu ansprechen, wird dort näher auf sie eingegangen.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

Zur Vermittlungsfunktion gehört auch, daß das Parlament Vorstellungen und Probleme in der Bevölkerung erkennt und aufnimmt. Durch die Wahl kann das Volk seine politischen Vorstellungen unmittelbar Ausdruck geben, indem es die politische Zusammensetzung des Parlaments bestimmt. Deshalb ist das Wahlrecht für die Vermittlungsfunktion von großer Bedeutung. In diesem Zusammenhang steht die Diskussion um die Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre. Niedersachsen hat 1995 das aktive Wahlrecht für die Kommunalwahlen auf 16 Jahre gesenkt,¹ um „eine möglichst frühzeitige Teilnahme und Mitbestimmungsmöglichkeit am staatsbürgerlichen Geschehen auf kommunaler Ebene“ zu erreichen.² Auf Bundesebene ist von seiten der SPD die Absenkung des Wahlrechts auf 16 Jahre befürwortet worden.³ Die Fraktionen des Landtags Rheinland-Pfalz haben sich unterschiedlich geäußert.⁴

Die Enquete-Kommission 12/1 „Verfassungsreform“ hat sich im übrigen mit dem Ausbau der Bürgerbeteiligung befaßt, welche die Vermittlerrolle des Parlaments zwar nicht unmittelbar betrifft, aber - z.B. durch Formen der direkten Demokratie - ergänzen kann. Bereits in der Verfassung für Rheinland-Pfalz verankerte Formen der direkten Demokratie sind Volksbegehren und Volksentscheid (Art. 109 LV).⁵ Die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ hat dazu mit großer Mehrheit folgende Empfehlungen erarbeitet:⁶

1. Es soll das Recht einer **Volksinitiative** verfassungsrechtlich verankert werden. Danach kann der Landtag im Rahmen seiner Zuständigkeit mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung befaßt werden.*
2. Das Quorum für das Zustandekommen einer Volksinitiative soll auf 30.000 festgelegt werden.
3. Volksinitiativen über Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen sollen unzulässig sein, wenn ihnen ein Gesetzentwurf zugrunde liegt.
4. Für die Durchführung einer Volksinitiative soll eine Frist von drei Monaten festgelegt werden.

¹ S. § 34 Abs. 1 Nr. 1 Niedersächsische Gemeindeordnung und § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Nds. Landkreisordnung; eingefügt durch Gesetz vom 20.11.1995, Nds. GVBl. S. 432.

² So die Begründung des Gesetzentwurfs, Drs. LT Nds. 13/1240, S. 5 und S. 9.

³ So die SPD auf ihrem Sonderparteitag zur Jugendpolitik im November 1996, s. „SPD umwirbt Jugend“, FAZ v. 26.11.96. Zur Diskussion um die Absenkung des Wahlalters s. Knödler, Wahlrecht für Minderjährige - eine gute Wahl? Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 1996, S. 553; und Hoffmann-Lange/de Rijke, 16jährige Wähler - erwachsen genug? ZParl 1996, S. 572 ff.

⁴ S. Absenkung des Wahlalters im Gespräch, Staatszeitung Rh.Pf. vom 23.9.96 (SPD-Fraktion grds. positiv, CDU-Fraktion ablehnend, FDP-Fraktion skeptisch).

⁵ S. insb. Art. 109 LV.

⁶ S. Bericht, Drs. 12/5555, S. 17 - 28, in der Vorlage EK 13/1-1.

* z.Z. in der Landesverfassung nicht geregelt.

5. Das Quorum für das Zustandekommen eines **Volksbegehrens** soll auf 300.000 Stimmen verringert werden.**
6. Die Frist, innerhalb der ein Volksbegehren durchzuführen ist, soll in der Verfassung geregelt werden, vier Monate betragen und mit der Bekanntmachung der Zulassung des Volksbegehrens beginnen. Innerhalb dieser Frist soll die sog. Eintragungsfrist drei Monate betragen. Dem Landtag soll eine Frist von drei Monaten eingeräumt werden, um über den einem Volksbegehren zugrunde liegenden Gesetzentwurf zu beraten.
7. Es soll eine Mindestbeteiligung von einem Viertel der Stimmberechtigten für die Durchführung eines **Volksentscheids** festgelegt werden.***
8. Das Recht des Landtags, im Rahmen eines Volksentscheids einen eigenen Gesetzentwurf vorzulegen, soll in der Verfassung verankert werden. Die Frist zur Durchführung des Volksentscheids soll grundsätzlich drei Monate betragen; legt der Landtag einen eigenen Gesetzentwurf vor, soll sich die Frist zur Durchführung des Volksentscheids von drei auf sechs Monate verlängern.
9. Das Nähere zur Volksinitiative, zum Volksbegehren und zum Volksentscheid soll nicht in der Verfassung, sondern im Landeswahlgesetz geregelt werden.
10. Jedem soll ein verfassungsrechtlich garantiertes allgemeines **Akteneinsichtsrecht** eingeräumt werden. Dieses soll mit einem umfassenden Gesetzesvorbehalt versehen werden.

II.1. zweiter Spiegelstrich - Gesetzesfolgenabschätzung, Begründungspflichten, Wahrnehmung neuer Gesetzgebungsspielräume

a) Gesetzesfolgenabschätzung und Begründung von Gesetzesvorlagen

Die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ hat zur Begründung von Gesetzesvorlagen und zur Gesetzesfolgenabschätzung folgende Empfehlung abgegeben:⁷

Eine erweiterte Pflicht zur Begründung von Gesetzen sowie die Notwendigkeit einer Gesetzesfolgenabschätzung soll in den Geschäftsordnungen des Landtags und der Landesregierung geregelt werden.

Der Landtag hat in seiner Geschäftsordnung für die 13. Wahlperiode in § 50 Abs. 1 und 2 die Begründungspflicht für Gesetzentwürfe erweitert. Danach sind Gesetzentwürfe aus der Mitte des Landtags schriftlich einzubringen und zu begründen. Ihnen ist „ein Vorblatt voranzustellen, in dem Problem, Lösung, Alternativen und Kosten kurz darzustellen sind; dabei sollen auch die wesentlichen Kosten für die Gemeinden und Gemeindeverbände aufgezeigt werden.“ (§ 50 Abs. 1 Satz 2 GOLT). Gesetzentwürfe der Landesregierung sollen ebenfalls mit einem Vorblatt schriftlich eingebracht und begründet werden. „Bei der Darstellung der Kosten sind auch die wesentlichen Kosten für die Gemeinden und Gemeindeverbände aufzuzeigen. Die

** z.Z. ein Fünftel der Stimmberechtigten = ca. 600.000 Stimmen.

*** z.Z. keine Voraussetzung.

⁷ Bericht, Drs. 12/5555, S. 71 f.

Begründung soll auch eine Erläuterung der verwaltungsmäßigen Abwicklung und des entstehenden Verwaltungsaufwands enthalten“ (§ 50 Abs. 2 GOLT).

Die Landesregierung sieht in § 14 Satz 2 ff. ihrer Gemeinsamen Geschäftsordnung (GGO) vor, daß einem Gesetzentwurf ein Vorblatt voranzustellen ist,

„daß in kurzer Form Auskunft gibt über
 A. Problem und Regelungsbedürfnis,
 B. Lösung,
 C. Alternativen,
 D. Kosten,
 E. Zuständigkeit.

Unter Buchstabe A sind auch die Notwendigkeit der vorgesehenen Regelung und die möglichen Auswirkungen eines Regelungsverzichts darzustellen.

Unter Buchstabe D ist zudem anzugeben, wie viele zusätzliche Stellen für das Land und - soweit die entsprechenden Personalkosten das Land belasten - für die vollziehenden Verwaltungsträger erforderlich sind und inwieweit gleichwertige Stellen hierfür eingespart werden können. Satz 4 ist nicht anzuwenden bei lediglich geringfügigen oder redaktionellen Änderungen von Gesetzen, die keine Kosten auslösen, bei solchen Gesetzen, die keinerlei personelle oder finanzielle Auswirkungen haben, und bei Stellen, die zu 100 v.H. drittfinanziert sind.“

Nach § 14 Abs. 1 GGO ist bei der Erstellung eines Gesetzentwurfs ferner ein Merkblatt des Ministeriums der Justiz zu beachten. Dieses Merkblatt enthält u.a. einen „Fragenkatalog für die Rechtsvereinfachung“, der auch auf die Abschätzung der Gesetzesfolgen abzielt. Danach sind folgende Fragen bei der Erstellung eines Gesetzentwurfs zu prüfen:

1. Ist die Rechtsvorschrift notwendig?
2. Sind Art, Umfang und Regelungsdichte (Zahl und Intensität der Regelungen für einen bestimmten Handlungsbereich) notwendig?
3. Ist die Regelung verständlich?
4. Erreicht die Regelung die beabsichtigten Wirkungen?
5. Lassen sich die Regelungen wirtschaftlich und reibungslos durchführen?

Der vollständige Fragenkatalog ist als Anlage 1 beigelegt.

Der Bund verwendet einen entsprechenden Fragenkatalog, die „Blauen Prüffragen“. Sie sind ebenfalls im Anhang beigelegt (Anlage 2).

Auch Bayern hat in seinen Organisationsrichtlinien Leitsätze für die Vorschriftengebung erlassen und dazu eine Prüfliste entwickelt. Entwürfe zu Vorschriften müssen zudem einem Normprüfungsausschuß vorgelegt werden. Der Normprüfungs-

ausschuß hat die Aufgabe, Regelungsentwürfe auf mögliche Vereinfachungen hin zu überprüfen. Er wird bei der Staatskanzlei gebildet und besteht aus Vertretern aller Ressorts. Die bayerischen Organisationsrichtlinien, die Prüfliste und die Bestimmungen über den Normprüfungsausschuß sind beigefügt als Anlage 3.

Der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ des Bundes⁸ hat im August 1996 einen „Testkatalog für gesetzgeberische Vorhaben“ vorgelegt, in dem er u.a. eine konsequente Gesetzesfolgenabschätzung fordert, die insbesondere die Auswirkungen der Gesetzesausführung, die zu erwartenden Personal- und Sachkosten des Vollzugs sowie eine Abschätzung der allgemein-gesellschaftlichen Folgen umfaßt (s. Anlage 4).

Prof. Dr. Böhret, Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, führt zur Zeit ein Projekt zur Gesetzesfolgenabschätzung durch. Die Ergebnisse werden voraussichtlich Anfang 1997 im Rahmen der Arbeit der rheinland-pfälzischen Verwaltungsmodernisierungskommission vorgelegt; sie können dann auch der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ zugänglich gemacht werden. Ferner wird zur Zeit im Auftrag der Konferenz der Landtagspräsidenten eine Umfrage unter den Parlamenten zur Gesetzesfolgenabschätzung durchgeführt. Die Ergebnisse werden voraussichtlich ebenfalls Anfang 1997 vorliegen.

b) Wahrnehmung neuer Gesetzgebungsspielräume

Neue Gesetzgebungsspielräume haben sich für die Landtage durch die Änderung des Art. 80 Abs. 4 GG ergeben.⁹ Dieser lautet nunmehr wie folgt:

„Soweit durch Bundesgesetz oder auf Grund von Bundesgesetzen Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen, sind die Länder zu einer Regelung auch durch Gesetz befugt.“

Den Ländern die Möglichkeit zu geben, im Falle bundesrechtlicher Verordnungsermächtigungen auch formelle Gesetze zu erlassen, war bereits von der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ des Deutschen Bundestages 1976 vorgeschla-

⁸ Eingesetzt durch Beschluß des Bundeskabinetts vom 15.7.1995 als unabhängige Expertenkommission unter Vorsitz des Abgeordneten Prof. Dr. Rupert Scholz.

⁹ Durch Gesetz vom 27.10.1994, BGBl. I S. 3146. Der Gesetzgeber folgte einer Empfehlung der Gemeinsamen Verfassungskommission, s. deren Bericht, Zur Sache 5/93, S. 74.

gen¹⁰ und seitdem von den Landesparlamenten wiederholt gefordert worden.¹¹ Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente haben sich auf ihrer Tagung im Oktober 1996 mit der neugeschaffenen Möglichkeit befaßt, daß der Landesgesetzgeber nach Artikel 80 Abs. 4 GG ordnungsvertretende Gesetze erlassen kann.¹² Dabei stellten sie fest, daß bislang offenbar noch kein einziges Landesparlament von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hat. Es wird zwar nur in wenigen, politisch einigermaßen bedeutsamen Fällen in Betracht kommen, daß die Landtage ordnungsvertretende Gesetze nach Artikel 80 Abs. 4 GG erlassen.¹³ Den Landtagen fehlt zunächst aber die Information darüber, in welchen Fällen die Möglichkeit zur Gesetzgebung nach Artikel 80 Abs. 4 GG überhaupt besteht. Die Landesparlamente sind mangels ausreichender eigener Ressourcen darauf angewiesen, diese Information von ihrer jeweiligen Landesregierung zu erhalten. Die Landesregierung dürfte jedoch von sich aus kaum Interesse daran haben, eigene Regelungsbefugnisse an den parlamentarischen Gesetzgeber abzugeben. Dies betrifft sowohl diejenigen Fälle, in denen die Landesregierung bereits Verordnungen erlassen hat oder zu erlassen gedenkt, als auch diejenigen Fälle, in denen die Landesregierung bewußt von einer Ausnutzung der Verordnungsermächtigung absieht. Es kommt deshalb darauf an, ein Verfahren zu finden, das die Unterrichtung des Landtags über neue bundesrechtliche Ermächtigungen nach Artikel 80 Abs. 4 GG gewährleistet. Ein solches Verfahren könnte zwischen Landtag und Landesregierung vereinbart oder gesetzlich geregelt werden.

II.1. dritter Spiegelstrich - effektivere Mitwirkung der Kommunen bei der Gesetzgebung

¹⁰ S. den Bericht der EK, Zur Sache 3/76, Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform (I), S. 264.

¹¹ S. Standortbestimmung und Perspektiven der Landesparlamente, Entschließung der Konferenz der Präsidenten der deutschen Landesparlamente, Zparl 1983, 357; Sicherung der Länder-Eigenstaatlichkeit und Stärkung der Landesparlamente, Vorschläge einer von den Fraktionsvorsitzendenkonferenzen von CDU/CSU, SPD und FDP berufenen interfraktionellen Arbeitsgruppe, ZParl 1985, 179.

¹² 78. Sitzung am 28. Oktober 1996 in Trier, Protokoll S. 16 ff.

¹³ S. den Vermerk des Wissenschaftlichen Dienstes "Ermächtigung der Landesregierung zum Erlaß von Rechtsverordnungen nach Art. 80 Abs. 4 GG" vom 31. Mai 1996, Az.: II/52-1177, in der Vorlage EK 13/1-1.

Die Mitwirkung der Kommunen an der sie betreffenden Rechtssetzung war bislang in § 129 der Gemeindeordnung und § 72 der Landkreisordnung geregelt. Danach haben die Landesregierung und die obersten Landesbehörden „Entwürfe von Rechtsvorschriften, die die Belange der gemeindlichen Selbstverwaltung berühren, sowie Entwürfe von allgemeinen Verwaltungsvorschriften, die wichtige Belange der gemeindlichen Selbstverwaltung unmittelbar berühren,“ mit den kommunalen Spitzenverbänden „in geeigneter Form rechtzeitig zu erörtern“.

Baden-Württemberg, Brandenburg, Sachsen und Thüringen haben derartige Mitwirkungsrechte in ihren Verfassungen verankert. ¹⁴ Artikel 71 Abs. 1 der Baden-Württembergischen Landesverfassung lautet z.B.:

"Bevor durch Gesetz oder Verordnung allgemeine Fragen geregelt werden, welche die Gemeinden und Gemeindeverbände berühren, sind diese oder ihre Zusammenschlüsse rechtzeitig zu hören."

Die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ empfahl allerdings, in Rheinland-Pfalz die Beteiligung kommunaler Spitzenverbände am Gesetzgebungsverfahren nicht auf Verfassungsebene zu regeln.¹⁵

Ende 1995 hat der Landtag die einfach-gesetzlichen Beteiligungsrechte der Kommunen an der Rechtssetzung erweitert. Der neu geschaffene Kommunale Rat¹⁶ wirkt bei der Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung mit und berät die Landesregierung in allen Angelegenheiten, die für die Kommunen von Bedeutung sind. Der Kommunale Rat wird - entsprechend § 129 GemO und § 72 LKO - über Entwürfe von Rechtsvorschriften und allgemeiner Verwaltungsvorschriften unterrichtet. Darüber hinaus kann er selbst initiativ werden, indem er Empfehlungen an den Landtag und die Landesregierung richtet.

Der Kommunale Rat besteht aus Vertretern der kommunalen Spitzenverbände und der rheinland-pfälzischen Kommunen. Er hat sich im September 1996 konstituiert.

¹⁴ S. Art. Art. 97 Abs. 4 Verf. Brandenburg, Art. 84 Abs. 2 Verf. Sachsen und Art. 91 Abs. 4 Verf. Thüringen.

¹⁵ S. Bericht EK "Verfassungsreform", S. 72 f. Auch die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ des Bundes hat in ihrem 1976 vorgelegten Bericht davon abgesehen, im Hinblick auf die Mitwirkungsrechte der Kommunen eine Grundgesetz-Änderung zu empfehlen, s. Bericht, Zur Sache 2/77, S. 215 ff.

¹⁶ Artikel 5 des Zweiten Landesgesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 22.12.1995, GVBl. S. 521, BS 2020-10. S. Vorlage EK 13/1-1 unter Nr. 6.

Der Gemeinde- und Städtebund schlägt darüber hinaus vor, beim Landtag ein weiteres Gremium einzurichten, und zwar eine „Kommunale beratende Kommission“. Diese soll - als eine Art ständige Enquete-Kommission - aus Abgeordneten sowie aus weiteren Mitgliedern bestehen, die dem Landtag nicht angehören und die in Absprache mit den kommunalen Spitzenverbänden benannt werden. Die Kommission soll dem Innenausschuß des Landtags vierteljährlich Bericht erstatten; ferner sollen die ihr angehörenden Abgeordneten „bei Bedarf“ dem Landtag unmittelbar Bericht erstatten können.¹⁷ In welchem Verhältnis die Beteiligungsmöglichkeiten des Kommunalen Rates und der „Kommunalen beratenden Kommission“ stehen sollen, insbesondere was den Landtag betrifft, bleibt bei diesem Modell allerdings unklar.

II.1. vierter Spiegelstrich - Stärkung der Kontrollfunktion des Landtags gegenüber Regierung und Verwaltung und Verbesserung der Stellung der parlamentarischen Opposition

Zur Stärkung der Kontrollfunktion tragen der Ausbau der Informations- und Beteiligungsrechte des Parlaments und seiner Frage-, Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte bei. Dazu wird unten unter II.1. fünfter und sechster Spiegelstrich Stellung genommen.

Im Hinblick auf die Stellung der parlamentarischen Opposition hat die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ empfohlen, keine Regelung über die Opposition in die Landesverfassung aufzunehmen.¹⁸ Sie hat auch nicht empfohlen, das Quorum für die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen zu verkleinern.¹⁹ Gestärkt wird die Opposition durch die Vorschläge der Enquete-Kommission zum Ausbau der Informations-, Beteiligungs- sowie der Frage-, Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte (dazu unten).

Im Rahmen der Geschäftsordnungsreform zu Beginn der laufenden Wahlperiode hat der Landtag folgende Änderungen vorgenommen, die die Arbeit insbesondere kleinerer Oppositionsfraktionen in den Ausschüssen erleichtern können: Bei einer Anhörung kann jede Fraktion zumindest einen Anzuhörenden benennen (§79 Abs. 5

¹⁷ S. die Schreiben des Vorsitzenden des Gemeinde- und Städtebundes an den Landtagspräsidenten vom 18.11. und 17.9.1996, Vorlage EK 13/1-2.

¹⁸ S. Bericht S. 60 f.

¹⁹ S. Bericht S. 64. Das Quorum beträgt ein Fünftel der Mitglieder des Landtags, Art. 91 Abs. 1 LV.

GOLT). Die Möglichkeit der Vertretung von Ausschußmitgliedern wurde erweitert (§72 Abs. 4 GOLT).

II.1. fünfter Spiegelstrich - Ausbau der Informations- und Beteiligungsrechte des Parlaments

Die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ hat zu den Beteiligungs- und Informationsrechten des Landtags mit großer Mehrheit folgende Empfehlungen abgegeben:²⁰

Es soll folgende Bestimmung über die Kompetenzen des Landtags in die Landesverfassung aufgenommen werden:

"Der Landtag ist das vom Volk gewählte oberste Organ der politischen Willensbildung. Der Landtag wählt den Ministerpräsidenten. Er übt gesetzgebende Gewalt aus und kontrolliert die vollziehende Gewalt. Er wirkt an der Willensbildung des Landes in europapolitischen Fragen mit, behandelt öffentliche Angelegenheiten und erfüllt die sonstigen ihm nach dieser Verfassung zustehenden Aufgaben."

Die Informationspflicht der Landesregierung soll wie folgt verfassungsrechtlich geregelt werden:

"(1) Die Landesregierung unterrichtet den Landtag zum frühestmöglichen Zeitpunkt über

1. die Vorbereitung von Gesetzen,
2. die Vorbereitung von Staatsverträgen
und, soweit es sich um Gegenstände von erheblicher landespolitischer Bedeutung handelt, über
3. Angelegenheiten der Landesplanung,
4. Bundesratsangelegenheiten,
5. die Vorbereitung von Verwaltungsabkommen,
6. die Zusammenarbeit mit dem Bund, den Ländern, den Regionen, anderen Staaten und zwischenstaatlichen Einrichtungen sowie
7. Angelegenheiten der Europäischen Union.

(2) Die Landesregierung kann die Unterrichtung ablehnen, wenn diese ihre Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung oder schutzwürdige Interessen einzelner beeinträchtigen würde.

(3) Das Nähere regeln Landtag und Landesregierung durch Vereinbarung."

Das in Artikel 89 LV geregelte Zitierrecht soll wie folgt neu gefaßt werden:

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

Die Enquete-Kommission hat dabei die entsprechenden Empfehlungen der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente²¹ sowie

²⁰ S. Bericht S. 68-70 und 79-82. Kursiv gedruckte Formulierungen betreffen die Empfehlung der Enquete-Kommission.

²¹ S. Zparl 1992, S. 572 ff.

vergleichbare Regelungen in anderen Bundesländern berücksichtigt.²² Im übrigen hat die Enquete-Kommission vorgeschlagen, anstelle der Landesregierung dem Landtag die Bestimmung des Termins der Landtagswahl²³ und anstelle des Ministerpräsidenten dem Landtagspräsidenten die Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen²⁴ zu übertragen.

Für die Information über die Bundes- und Europapolitik der Landesregierung sind in der Praxis des rheinland-pfälzischen Landtags mehrere Schriftwechsel maßgebend, die seit Mitte der 70er Jahre zwischen den Landtags- und den Ministerpräsidenten geführt wurden. Darin hat sich die Landesregierung grundsätzlich bereit erklärt, den Landtag von sich aus zu unterrichten

- über Staatsverträge und Verwaltungsabkommen vor deren Unterzeichnung,
- über Bundesratsangelegenheiten, die das Land in besonderem Maße berühren,
- über Beschlüsse der Fachministerkonferenzen, die der verfassungsrechtlichen Entscheidungskompetenz des Landtags unterliegen, und
- über EG-Angelegenheiten, die das Land in besonderem Maße berühren.²⁵

In diesem Zusammenhang berichten in einigen Ausschüssen die zuständigen Minister regelmäßig von sich aus über die Beratungsgegenstände der einschlägigen Fachministerkonferenzen.²⁶

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hatte zu Beginn der 13. Wahlperiode vorgeschlagen, dem Ausschuß für Europafragen auch die Zuständigkeit für Bundesratsangelegenheiten zu übertragen.²⁷ Die übrigen Fraktionen lehnten dies im Hinblick

²² Hamburg hat in Art. 32 a seiner mit Wirkung vom 1.9.96 geänderten Verfassung nunmehr ebenfalls die Informationsrechte der Bürgerschaft ausdrücklich verankert (s. Vorlage EK 13/1-1 unter 4.), ebenso wie Berlin in Art. 50 seiner 1995 neugefaßten Verfassung.

²³ Durch eine Änderung des Landeswahlgesetzes, s. Bericht S. 58. Hamburg hat in Art. 12 Abs. 1 seiner geänderten Verfassung ebenfalls vorgesehen, daß die Bürgerschaft den Wahltermin bestimmt (s. Vorlage EK 13/1-1 unter 4.).

²⁴ Durch eine Änderung von Art. 113 LV, s. Bericht S. 74 f.

²⁵ S. Drs. 8/2266, 8/2307, 9/946 und 11/1148 (Anlagen 5 bis 8).

²⁶ In der 13. Wahlperiode haben dies beispielsweise der Minister für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung und die Ministerin für Kultur, Jugend und Familie den entsprechenden Fachausschüssen ausdrücklich zugesagt (s. 2. Sitzung des Ausschusses für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung am 29.7.1996, Protokoll S. 1; 3. Sitzung des Ausschusses für Kultur, Jugend und Familie am 24.9.1996, Protokoll Öffentlicher Teil S. 1).

²⁷ Drs. 13/2. In den Parlamenten der folgenden Länder wird ein Ausschuß (auch) für Bundesangelegenheiten gebildet (idR. Ausschuß für Bundes- und Europaangelegenheiten): Bayern, Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig Holstein. Der Sächsische Landtag hatte in seiner 1. Wahlperiode ebenfalls einen Ausschuß für Bundes- und Europaangelegenheiten gebildet, ist aber davon in der 2. Wahlperiode wieder abgegangen.

auf die Praxis im Landtag Rheinland-Pfalz ab, Bundesratsangelegenheiten im jeweils zuständigen Fachausschuß zu erörtern.²⁸

Dafür sieht die Geschäftsordnung in § 68 Abs. 1 nunmehr ausdrücklich vor, daß der Landtag die Zusammenarbeit mit anderen Landesparlamenten und dem Bundestag pflegt. Dabei sind auch gemeinsame Sitzungen der Ausschüsse des Landtags mit Ausschüssen anderer Parlamente vorgesehen. Diese Zusammenarbeit erleichtert den Erfahrungsaustausch unter den Parlamenten und kann dazu beitragen, die Zusammenarbeit der Landesregierungen untereinander und mit dem Bund besser zu kontrollieren. Demselben Ziel dient die Vorschrift in § 1 Abs. 2 Satz 3 des Fraktionsgesetzes Rheinland-Pfalz, wonach die Fraktionen im Rahmen ihrer Aufgaben mit Fraktionen anderer Parlamente zusammenarbeiten können.

II.1. sechster Spiegelstrich - Verstärkung der Frage-, Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte des Parlaments

Die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ hat - überwiegend mit großer Mehrheit²⁹ - vorgeschlagen, zum Frage-, Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht der Abgeordneten folgende Bestimmung in die Landesverfassung aufzunehmen:

"(1) Parlamentarische Anfragen hat die Landesregierung unverzüglich und vollständig zu beantworten.

(2) Jedes Mitglied eines Landtagsausschusses kann verlangen, daß die Landesregierung dem Ausschuß zu Gegenständen seiner Beratung Auskünfte erteilt.

(3) Die Landesregierung hat den Ausschüssen des Landtags zu Gegenständen ihrer Beratung Akten vorzulegen, wenn dies ein Fünftel der Ausschußmitglieder verlangt.

(4) Die Landesregierung kann die Beantwortung von parlamentarischen Anfragen, die Erteilung von Auskünften und die Vorlage von Akten ablehnen, wenn

1. dem Bekanntwerden des Inhalts Staatsgeheimnisse oder schutzwürdige Interessen einzelner entgegenstehen oder

2. die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Landesregierung beeinträchtigt werden.

Die Berufung auf Gründe des Satzes 1 Nr. 1 ist ausgeschlossen, wenn Vorkehrungen gegen das Bekanntwerden geheimhaltungsbedürftiger Tatsachen in der Öffentlichkeit getroffen sind und der unantastbare Bereich privater Lebensgestaltung nicht betroffen ist. Die Ablehnung ist zu begründen."

²⁸ S. Plenarprotokoll 13/1 vom 20.5.1996, S. 13 ff.

²⁹ Mit Ausnahme des Akteneinsichtsrechts, das von den Vertretern der SPD abgelehnt wurde, s. Bericht S. 75 ff..

Sie hat dabei wiederum auf die Vorschläge der Landtagspräsidentenkonferenz³⁰ sowie auf vergleichbare Vorschriften in anderen Landesverfassungen hingewiesen.³¹

II.1. siebter Spiegelstrich - Stärkung der Funktionsfähigkeit des Landtags durch Belebung und Transparenz

a) Geschäftsordnungsreform in Rheinland-Pfalz

Der Landtag hat im Rahmen der Reform seiner Geschäftsordnung zu Beginn dieser Wahlperiode Änderungen vorgesehen, die zur Belebung der Debatten beitragen sollen.³² So sollen die Plenarsitzungen von reinen Fachdebatten und weniger wichtigen Tagesordnungspunkten entlastet werden. Dem dienen folgende Änderungen:

- Die Möglichkeiten, Gesetzentwürfe und Anträge unmittelbar an die Ausschüsse zu überweisen, wurden erweitert (§ 53 Abs. 2 und 59 Abs. 2 GOLT).
- Anträge, die das Plenum an Ausschüsse überwiesen hat, werden in der zweiten Beratung ohne Aussprache behandelt, sofern der Ältestenrat nichts anderes beschließt (§ 59 Abs. 4 GOLT).
- In der zweiten Beratung von Gesetzentwürfen ist die Einzelberatung nicht mehr obligatorisch (§ 54 Abs. 1 Satz 2 GOLT).

Um die Aktualität der Fragestunde im Plenum besser zu gewährleisten, wurde die Frist zur Einreichung mündlicher Anfragen von drei auf zwei Wochen verkürzt (§ 95 Abs. 4 Satz 1 GOLT). Für den Antrag auf eine Aktuelle Stunde wurde eine solche Frist erstmals eingeführt (§ 98 Abs. 1 Satz 2 GOLT). Die Zahl der Zusatzfragen, die der Fragesteller in der Fragestunde stellen kann, wurde von zwei auf drei angehoben (§ 95 Abs. 6 GOLT).

Wiederholungen vermeiden soll die neue Vorschrift in § 96 Abs. 2 GOLT. Danach ist eine Aussprache zu einer Mündlichen Anfrage dann nicht mehr zulässig, wenn zum Gegenstand der Frage bereits eine Aktuelle Stunde beantragt worden ist.

³⁰ S. ZParl 1992, S. 572 ff.

³¹ S. Bericht S. 75 ff. Nach Art. 45 der 1995 neu gefaßten Verfassung von Berlin darf „das Recht des Abgeordneten, sich im Abgeordnetenhaus und in den Ausschüssen durch Rede, Anfragen und Anträge an der Willensbildung und Entscheidungsfindung zu beteiligen“ nur insoweit beschränkt werden, „wie es für die gemeinschaftliche Ausübung der Mitgliedschaft im Parlament notwendig ist.“

³² S. die Zusammenstellung der Änderungen der GOLT zu Beginn der 13. Wahlperiode, Vorlage EK 13/1-1 unter 2.

Um die Transparenz der Arbeit des Landtags zu erhöhen, tagen die Ausschüsse nunmehr grundsätzlich öffentlich (§ 78 Abs. 1 GOLT). Die Presse wird über die Tagesordnungen der anstehenden Ausschußsitzungen rechtzeitig informiert. Ab 1997 werden Besuchergruppen und Schulklassen nicht nur die Plenarsitzungen, sondern auch Ausschußsitzungen besuchen.

Keine Mehrheit fand dagegen der Vorschlag von Landtagspräsident Grimm, die Plenarsitzungen - statt wie bisher einmal im Monat über zwei oder drei Tage - im Rhythmus von zwei Wochen über ein oder eineinhalb Tage abzuhalten. Damit sollten die Aktualität der Debatten erhöht und die Voraussetzungen für die Berichterstattung in den Medien verbessert werden.

b) Geschäftsordnungsreform im Bundestag und anderen Landesparlamenten

In den letzten Jahrzehnten gab es in Bund und Ländern mehrfach Reformen und Änderungen der Geschäftsordnungen mit dem Ziel, die Debatten zu beleben und die parlamentarische Arbeit transparenter zu machen. Aus der jüngeren Zeit sind folgende Vorhaben zu nennen:

Der Bundestag hat 1995 zur Erhöhung der Transparenz und zur Verbesserung seiner Wahrnehmung in der Öffentlichkeit eine Plenarkernzeit eingeführt.³³ In der Sitzung am Donnerstagvormittag sollen einige wenige aktuelle Themen von allgemeinem Interesse behandelt werden. Die Debatten werden von den öffentlich-rechtlichen Sendern übertragen. Der Belebung der Debatten dient die Zwischenbemerkung (Kurzintervention): Sie ermöglicht es den Abgeordneten, außerhalb der Rednerliste kurz auf Debattenbeiträge einzugehen. Die Kurzintervention ist nunmehr bereits in der ersten Debattenrunde zulässig und kann bis zu drei (vorher: zwei) Minuten dauern.³⁴ Der Bundestag hat zwar die Nichtöffentlichkeit der Ausschußsitzungen im Grundsatz beibehalten, aber die Möglichkeit zu „erweiterten öffentlichen Aus

³³ Zur jüngsten Geschäftsordnungsreform des Bundestages s. Lemke-Müller, Aus Politik und Zeitgeschichte B 27/96, S. 3 ff., 12 ff. (Vorlage 13/1-1 unter 7.); Marschall, ZParl 1996, S. 365 ff..

³⁴ S. § 27 Abs. 2 GOLT.

schußsitzungen“ geschaffen. Sie dienen dazu, in einer öffentlichen Schlußbesprechung Vorlagen zu beraten, die nachfolgend ohne Aussprache im Plenum abgestimmt werden.³⁵

Berlin und Hamburg haben Fragen des Parlamentsrechts im Zuge der Reform ihrer Landesverfassungen neu geregelt. Die Belebung der Debatten oder die Transparenz der Parlamentsarbeit standen allerdings nicht im Vordergrund.³⁶

Der Niedersächsische Landtag hat bei seiner Geschäftsordnungsreform in der 13. Wahlperiode unter anderem die - im Landtag Rheinland-Pfalz bereits bestehende - Möglichkeit vorgesehen, Gesetzentwürfe und Anträge ohne Beratung im Plenum an die Ausschüsse zu überweisen.³⁷ Die Ausschüsse können derartige Vorlagen öffentlich beraten,³⁸ im übrigen bleiben die Ausschusssitzungen grundsätzlich nichtöffentlich. Zusätzlich zur Fragestunde wurde die Möglichkeit geschaffen, daß jede Fraktion in jedem Tagungsabschnitt eine Dringliche Anfrage an die Landesregierung richten kann. Sie ist bis zum Mittag des 2. Arbeitstags vor Beginn des Tagungsabschnitts einzureichen und wird von der Landesregierung mündlich beantwortet. Die Abgeordneten können - wie in der Fragestunde - Zusatzfragen stellen.³⁹ Berichtet die Landesregierung über die Ausführung von Beschlüssen des Landtags, können die Abgeordneten bemerken, daß der Bericht „unvollständig sei oder bestimmt bezeichnete Beschlüsse nicht erledigt seien“. Die Landesregierung antwortet darauf schriftlich, die Antwort kann im Landtag besprochen werden.⁴⁰

Die Bremische Bürgerschaft hat in der laufenden Wahlperiode einen Ausschuß „Verfassungs- und Parlamentsreform“ eingesetzt, die u.a. über die Frage des Teilzeitparlaments, der Inkompatibilität, des Wahlrechts und der Zahl der Abgeordneten beraten soll (s. den Einsetzungsantrag Drs. 14/142, Anlage 9).

Der Landtag des Saarlands hat ebenfalls eine Enquete-Kommission eingesetzt, die sich mit der „Reform der Verfassung des Saarlandes“ befassen soll. Dazu gehören

³⁵ S. § 69a GOBT.

³⁶ Die wesentlichen Neuerungen der Hamburger Verfassung sind in dem anliegenden Schreiben des Direktors der Hamburger Bürgerschaft zusammengefaßt (s. Anlage 12). Vgl. im übrigen die neugefaßte Hamburger Verfassung, Vorlage 13/1-1 unter 4.). Zu Berlin s. Art. 38 ff. der Verfassung von Berlin in der Fassung 23.11.1995, GVBl. S. 779.

³⁷ §§ 24 Abs. 2 und 39 GOLT.

³⁸ S. § 93 Abs. 3 GOLT.

³⁹ S. § 48 GOLT.

⁴⁰ S. § 40 Abs. 2 bis 4 GOLT.

auch Fragen der Parlamentsreform (s. den Einsetzungsantrag Drs. 11/778, Anlage 10).

Auch der Hessische Landtag hat im Dezember 1996 beschlossen, eine Enquete-Kommission zur Parlamentsreform einzusetzen. Ihr Arbeitsauftrag ähnelt dem der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ des Landtags Rheinland-Pfalz und soll unter anderem deren Ergebnisse in ihre Arbeit mit einbeziehen (s. den Einsetzungsantrag Drs. 14/2483, Anlage 11).

c) Ereignis- und Dokumentationskanals „Phönix“

Im Frühjahr 1997 ist der Start des Ereignis- und Dokumentationskanals „Phönix“ geplant, der gemeinsam von ARD und ZDF betrieben wird.⁴¹ Er soll im wesentlichen aus gesellschaftspolitischen Ereignisübertragungen, Dokumentationen und Reportagen bestehen. Vorgesehen sind dabei auch Berichte über und Übertragungen aus den Landesparlamenten. Es ist zu erwarten, daß „Phönix“ die Öffentlichkeitswirkung der Parlamente und die Transparenz ihrer Arbeit verbessert.

d) Internet

Der Landtag Rheinland-Pfalz plant für 1997, sich der Öffentlichkeit im Internet darzustellen. Die bisherigen Informationsangebote des Bundestages und einiger Landesparlamente im Internet werden offenbar gut genutzt. Das Angebot des Landtags Rheinland-Pfalz soll - entsprechend dem Handbuch des Landtags - Informationen über die Zusammensetzung des Landtags, seiner Gremien und Fraktionen enthalten sowie die Biographien der Abgeordneten. Soweit es die finanziellen Mittel gestatten, sollen auch aktuelle Angaben wie Sitzungstermine, Tagesordnungen, Presseerklärungen usw. eingespeist werden.

e) Auswärtige Tagungen

Nach Artikel 83 Abs. 3 LV versammelt sich der Landtag in der Regel am Sitz der Landesregierung. Zur Verbesserung der Öffentlichkeitswirkung und Transparenz könnte der Landtag in geeigneten Fällen auswärtige Plenarsitzungen durchführen.

⁴¹ S. das Konzept, in der Vorlage EK 13/1-1 unter 9.

So wäre es z.B. denkbar, eine Debatte über die Konversion dort zu führen, wo Konversionsprojekte stattfinden.

II.1. achter Spiegelstrich - Verbesserung der Arbeitsweise und der Arbeitsbedingungen des Landtags

Zur Verbesserung der Arbeitsweise des Landtags gehören insbesondere die bereits oben dargestellten Punkte (erster bis sechster Spiegelstrich).

Die Arbeitsbedingungen der Abgeordneten werden sich grundlegend verbessern, wenn das neue Abgeordnetenhaus bezogen wird (voraussichtlich 1998).

Es ist geplant, die Abgeordnetenbüros auf Wunsch mit Informationstechnologie auszustatten. Dazu soll auch der Anschluß an ein Landtagsinformationssystem gehören, das u.a. die Kommunikation mit den Fraktionen und der Landtagsverwaltung erlaubt. Voraussichtlich wird dann auch die Abfrage verschiedener interner und u.U. auch externer Datenbanken möglich sein (intern z.B. das sog. Optische Archiv aller Parlamentaria, das sich zur Zeit im Aufbau befindet).

Den Abgeordneten soll es ferner ermöglicht werden, auch von ihren Wahlkreisbüros aus mittels ISDN auf das Landtagsnetz zuzugreifen.