



PARLAMENTSREFORM

Bericht der Enquete-Kommission
des Landtags Rheinland-Pfalz

Heft 4
der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz

IMPRESSUM

Herausgeber: Der Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz
Titelfoto: Klaus Benz
Herstellung: Landtagsdruckerei, Druckerei Werum GmbH
Copyright: Landtag Rheinland-Pfalz, 1998

Der Landtag im Internet: <http://www.Landtag.Rheinland-Pfalz.de>

PARLAMENTSREFORM

Bericht der Enquete-Kommission
des Landtags Rheinland-Pfalz

VORWORT

LANDTAGSPRÄSIDENT CHRISTOPH GRIMM

Die gesellschaftlichen Entwicklungen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Veränderungen auf bundesstaatlicher und europäischer Ebene und neue finanzpolitische Herausforderungen verlangen nach Reformen, auch beim „obersten Organ der politischen Willensbildung“, dem Parlament. Die Fraktionen des rheinland-pfälzischen Landtags haben deshalb im Juni 1996 aufgrund eines gemeinsamen Antrags die Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ eingesetzt. Sie hat nach fast zweijähriger Arbeit nunmehr ihren Bericht vorgelegt, der bereits als Drucksache des Landtags erschienen ist. Um ihn auch interessierten Bürgerinnen und Bürgern zugänglich zu machen, wird er auch in die Schriftenreihe des Landtags aufgenommen.

Die Parlamentsreform ist mit der Vorlage des Berichts der Enquete-Kommission allerdings nicht beendet. Der Landtag wird vielmehr zu prüfen haben, in welchem Umfang er die Empfehlungen der Enquete-Kommission übernehmen will. Er wird außerdem sicherzustellen haben, dass er selbst, seine Organe und seine Verfahren immer „auf der Höhe der Zeit“ sind. Insoweit ist Parlamentsreform eine ständige Aufgabe. Sie ist auch eine schwierige Aufgabe. Denn die Erfahrung zeigt, dass Parlamentsreform nie alle Erwartungen erfüllen kann. Zu unterschiedlich sind die Forderungen, die an eine Volksvertretung gestellt werden. Sie soll über Politik streiten und gleichzeitig harmonisch zusammenarbeiten, sachbezogen und zugleich fesselnd debattieren, ihre Fraktionen sollen Geschlossenheit zeigen und die einzelnen Abgeordneten den Mut zur abweichenden Meinung.

Trotz oder gerade wegen dieser widersprüchlichen Erwartungen weisen die Ergebnisse der Enquete-Kommission in die richtige Richtung. Denn sie zielen auf mehr Transparenz und auf mehr Bürgernähe. Mit ihnen verbindet sich außerdem die Erwartung, unrealistische Vorstellungen über das Parlament abzubauen. Gelingt dies, wäre ein wesentliches Anliegen der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ erreicht.

INHALT

A. DIE ENQUETE-KOMMISSION 13/1 „PARLAMENTS-REFORM“ – AUFTRAG, ZUSAMMENSETZUNG UND WESENTLICHER GANG DER BERATUNGEN	9
1. Auftrag und Zusammensetzung der Enquete-Kommission	9
1.1 Auftrag	9
1.2 Zusammensetzung	11
2. Ausgangslage, Rahmenbedingungen und Ziel der Beratungen	12
2.1 Ausgangslage	12
2.2 Rahmenbedingungen	12
2.3 Ziel der Beratungen	13
3. Wesentlicher Gang der Beratungen	14
B. EMPFEHLUNGEN DER ENQUETE-KOMMISSION	15
I. Stellung, Aufgaben und Arbeitsweise des Landtags	15
II. Status der Abgeordneten	25
III. Repräsentanz gesellschaftlicher Gruppen im Parlament	26
IV. Parlamentarisches Budgetrecht	26
V. Größe des Landtags	29
C. ZUSAMMENFASSUNG DER BERATUNGEN	30
I. Stellung, Aufgaben und Arbeitsweise des Landtags	30
1. Effektivere Vermittlung zwischen Staat und Bürgern	30
1.1 Ausbau der Bürgerbeteiligung	30
1.1.1 Volksinitiative	31
1.1.1.1 Verankerung der Volksinitiative in der Landesverfassung	31
1.1.1.2 Quorum	32
1.1.1.3 Unzulässigkeit der Volksinitiative	33
1.1.1.4 Frist	33
1.1.2 Volksbegehren	34
1.1.2.1 Quorum	34
1.1.2.2 Fristen	35
1.1.3 Volksentscheid	36
1.1.3.1 Mindestbeteiligung	36
1.1.3.2 Gesetzentwurf des Landtags, Fristen	37

1.1.3.3	Kostenerstattung	37
1.1.3.4	Gesetzesvorbehalt	38
1.1.3.5	Volksbegehren und Volksentscheid nach Aussetzung der Verkündung eines Gesetzes	39
1.2	Akteneinsichtsrecht	40
1.3	Bannmeile	40
1.4	Petitionswesen	42
1.5	Landesbeauftragter für Ausländerfragen	43
1.6	Mündliche Berichterstattung von Beauftragten im Plenum	44
2.	Verbesserung der Gesetzgebungsarbeit des Landtags	45
2.1	Gesetzesfolgenabschätzung	46
2.2	Erweiterung von Begründungspflichten	50
2.3	Verordnungsvertretende Gesetze	51
2.4	Rückholung von Gesetzgebungszuständigkeiten	53
2.5	Mehr Regelungsspielräume im Rahmen von Bundesgesetzen	55
3.	Effektivere Mitwirkung der Kommunen bei der Gesetzgebung	55
3.1	Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren	56
3.2	Berücksichtigung der finanziellen Interessen der Kommunen bei der Gesetzgebung	58
4.	Verbesserung der Stellung der Opposition, Stärkung der Kontrollfunktion des Landtags gegenüber Regierung und Verwaltung	62
4.1	Verankerung der Opposition in der Landesverfassung	62
4.2	Parlamentarische Kontrolle der Geheimdienste	65
4.3	Vorstand des Landtags	66
4.4	Anhörungen	68
4.5	Zutritt von Fraktionsmitarbeitern zu nichtöffentlichen Ausschusssitzungen	69
5.	Ausbau der Informations- und Beteiligungsrechte des Parlaments	69
5.1	Allgemeine Kompetenznorm	69
5.2	Beteiligung des Landtags in Europaangelegenheiten	71
5.3	Informationspflicht der Landesregierung	74
5.4	Zitierrecht	78
5.5	Festlegung des Wahltermins durch den Landtag	79
5.6	Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen	79
6.	Stärkung der Frage-, Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte des Parlaments	81

7.	Stärkung der Funktionsfähigkeit des Landtags durch Belebung und Transparenz	83
7.1	Plenarsitzungen	85
7.2	Redeordnung	86
7.2.1	Kurzintervention	86
7.2.2	Kernzeitdebatte	87
7.2.3	Dringlichkeitsantrag	88
7.2.4	Aufteilung der Redezeit nach Fraktionsstärke	89
7.2.5	Anrechnung der Redezeit der Regierung	90
7.3	Beratung der Berichte des Bürgerbeauftragten und des Landesbeauftragten für den Datenschutz	91
7.4	Beschleunigung des Entlastungsverfahrens, Beratung der Berichte des Landesrechnungshofs	92
7.5	Öffentlichkeitsarbeit des Landtags	95
7.6	Fragestunde, Aktuelle Stunde	97
7.6.1	Fragestunde	98
7.6.2	Aktuelle Stunde	100
7.7	Haushaltsdebatte	100
7.8	Neue Formen der Anhörung	103
7.9	Parlamentarische Untersuchungsausschüsse	104
7.10	Optische Hilfsmittel, Gestaltung der Antworten auf Große Anfragen	105
II.	Status der Abgeordneten	106
1.	Unvereinbarkeit von Abgeordnetenmandat und Tätigkeit im öffentlichen Dienst	106
2.	Unvereinbarkeit von Abgeordnetenmandat und Regierungsamt	107
3.	Festlegung der Diäten und Struktur der Abgeordnetenentschädigung	109
3.1	Neufassung von Artikel 97 Abs. 1 der Landesverfassung	109
3.2	Steuerfreie Kostenpauschalen	110
3.3	Orientierung der Höhe der Abgeordnetenentschädigung an der Höhe der Besoldung des öffentlichen Dienstes	114
3.4	Zweifache Entschädigung für Fraktionsvorsitzende	116
3.5	Veröffentlichung der Nebeneinkünfte	118
III.	Repräsentanz gesellschaftlicher Gruppen im Parlament	120
1.	Absenkung des Wahlalters	120
2.	Familien- und Kinderwahlrecht	123
3.	Quoten	124
4.	Kumulieren/Panaschieren	124

IV. Parlamentarisches Budgetrecht	125
1. Auslagerung staatlicher Aufgaben	126
2. Private Vorfinanzierung („Leasing“)	131
3. Grenzen über- und außerplanmäßiger Ausgaben	135
V. Größe des Landtags	137
Anmerkungen	139
Stichwortverzeichnis	143

A. DIE ENQUETE-KOMMISSION 13/1 „PARLAMENTSREFORM“ – AUFTRAG, ZUSAMMENSETZUNG UND WESENT- LICHER GANG DER BERATUNGEN

1. Auftrag und Zusammensetzung der Enquete-Kommission

1.1 Auftrag

Der Landtag hat auf Antrag der Fraktionen der SPD und F.D.P. – Drucksache 13/40 – und aufgrund des Änderungsantrags der Fraktionen der SPD, CDU, F.D.P. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 13/108 – in seiner 5. Sitzung am 20. Juni 1996 einstimmig die Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ eingesetzt.¹⁾

Der Einsetzungsbeschluss lautete:

„I. Zur Untersuchung der Möglichkeiten, die Stellung des Parlaments und seiner Mitglieder zu stärken, wird gemäß § 88 der Vorläufigen Geschäftsordnung des Landtags eine Enquete-Kommission eingesetzt.

Die Enquete-Kommission besteht aus neun Mitgliedern, die dem Landtag angehören, und aus sechs weiteren Mitgliedern.

II. 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.

1. In diesem Zusammenhang soll die Enquete-Kommission Empfehlungen vorlegen,

- wie der Landtag seine Aufgabe, Vermittler zwischen dem Staat und den Bürgerinnen und Bürgern zu sein, effektiver wahrnehmen kann;
- wie die Entscheidungsgrundlagen der Gesetzgebungsarbeit des Landtags – sei es durch Gesetzesfolgenabschätzungen, erweiterte Begründungspflichten oder durch Wahrnehmung neuer Gesetzgebungsspielräume – verbessert werden können;
- wie die Mitwirkungsrechte der Kommunen bei der Gesetzgebung effektiver gestaltet werden können;

- wie die Kontrollfunktion des Landtags gegenüber Regierung und Verwaltung gestärkt und die Stellung der parlamentarischen Opposition verbessert werden kann;
 - wie die Informations- und Beteiligungsrechte des Parlaments ausgebaut werden können;
 - wie die Frage-, Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte des Parlaments verstärkt werden können;
 - wie die Funktionsfähigkeit des Landtags durch Belebung und Transparenz gestärkt werden kann;
 - wie die Arbeitsweise und die Arbeitsbedingungen des Landtags verbessert werden können.
2. Außerdem soll sich die Enquete-Kommission mit dem Status der Abgeordneten befassen und in diesem Zusammenhang insbesondere Vorschläge
- zur Unvereinbarkeit von Abgeordnetenmandat und Tätigkeit im öffentlichen Dienst und zur Unvereinbarkeit von Abgeordnetenmandat und Regierungsamt,
 - zur Festlegung der Diäten und zur Struktur der Abgeordnetenentschädigung und
 - zur Rolle und Stellung der Abgeordneten in der Mediengesellschaft
- vorlegen.
3. Geprüft werden soll des Weiteren, auf welche Weise eine Verbesserung der Repräsentanz der gesellschaftlichen Gruppen im Parlament, z. B. nach Geschlecht, Beruf und Alter, erreicht werden kann. Hierbei sollen auch die Wirkungen verschiedener Wahlverfahren geprüft werden.
4. Außerdem soll geprüft werden,
- wo die verfassungsrechtlichen Grenzen der Verlagerung von originären Entscheidungskompetenzen des Landtags auf Kommissionen, Beiräte, Stiftungen oder privatrechtliche Organisationsformen (Schattenhaushalte) liegen;
 - wo die verfassungsrechtlichen Grenzen des Rechts auf Einwilligung in über- und außerplanmäßige Ausgaben durch den Finanzminister (§ 37 LHO) liegen;
 - wo die verfassungsrechtlichen Grenzen der Leasingfinanzierung liegen.

5. Schließlich soll die Enquete-Kommission untersuchen, ob die Zahl der Abgeordneten im Hinblick auf eine angemessene und effiziente Erfüllung der Aufgaben des Landtags und unter Berücksichtigung der Kosten der politischen Führung verringert werden kann. Auch hier ist die Frage des Wahlverfahrens mit einzubeziehen.

III. Die Enquete-Kommission knüpft an die Ergebnisse der Arbeit der Enquete-Kommission 12/1 ‚Verfassungsreform‘ an. Sie bezieht die Überlegungen des Bundestags und anderer Landtage zur Verfassungs- und Parlamentsreform ein und kann zur Unterstützung ihrer Arbeit öffentliche Anhörungen von Sachverständigen aus Wissenschaft und Praxis durchführen.

Die Enquete-Kommission soll ihre Arbeit transparent gestalten und dadurch eine Beteiligung der Einwohnerinnen und Einwohner in Rheinland-Pfalz ermöglichen.

Die Enquete-Kommission erstattet dem Landtag ihren Bericht bis zum Jahresende 1998. In diesem Bericht sollen entsprechende Vorschläge zur Änderung der Landesverfassung, anderer Rechtsvorschriften und für sonstige Maßnahmen unterbreitet werden.“

1.2 Zusammensetzung

Die Enquete-Kommission bestand aus 15 Mitgliedern, darunter neun Abgeordneten und sechs weiteren stimmberechtigten Mitgliedern (Sachverständige), die nicht dem Landtag angehörten. Sämtliche Mitglieder wurden von den Fraktionen benannt, die Sachverständigen wurden darüber hinaus gemäß § 88 Abs. 5 Satz 2 der Geschäftsordnung des Landtags vom Präsidenten berufen. Danach gehörten der Enquete-Kommission folgende Mitglieder an:

Abgeordneter Hendrik Hering (SPD)
Abgeordneter Professor Dr. Fritz Preuss (SPD)
Abgeordneter Axel Redmer (SPD)
Abgeordneter Dr. Dieter Schiffmann (SPD)
Abgeordneter Dr. Alfred Beth (CDU)
Frau Abgeordnete Marlies Kohnle-Gros (CDU)
Abgeordneter Herbert Schneiders (CDU)
Abgeordneter Matthias Frey (F.D.P.)
Frau Abgeordnete Friedel Grützmaker (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Emil-Wolfgang Keller
Professor Dr. Ernst Gottfried Mahrenholz
Professor Dr. Dr. h. c. Hans Meyer
Professor Dr. Joachim Rottmann
Dr. Hans-Joachim Stelzl
Dr. Heinz Peter Volkert

Außerdem benannten die Fraktionen folgende ständige Ersatzmitglieder:

Abgeordneter Gerd Itzek (SPD)
Frau Abgeordnete Ulla Brede-Hoffmann (SPD)
Abgeordneter Peter Schuler (CDU)
Abgeordneter Dr. Georg Gölder (CDU)
Abgeordneter Herbert Mertin (F.D.P.)
Frau Abgeordnete Gisela Bill (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)
Abgeordneter Guido Dahm (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

In ihrer konstituierenden Sitzung am 11. November 1996 wählte die Enquete-Kommission den Abgeordneten Dr. Alfred Beth zum Vorsitzenden und den Abgeordneten Professor Dr. Fritz Preuss zum stellvertretenden Vorsitzenden.

2. Ausgangslage, Rahmenbedingungen und Ziel der Beratungen

2.1 Ausgangslage

In der 12. Wahlperiode hatte die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ in ihrem Bericht ²⁾ eine Reihe von Empfehlungen ausgesprochen, die u. a. Größe, Wahl, Organisation und Kompetenzen des Landtags sowie den Status der Abgeordneten betrafen. Der Landtag hat die Empfehlungen der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ mit einer Ausnahme (Kommunalwahlrecht für EU-Bürger, Artikel 50 Satz 2 der Landesverfassung) bislang nicht umgesetzt.

Zu Beginn der 13. Wahlperiode wurde zwischen den Fraktionen Übereinstimmung erzielt, die Fragen der Parlamentsreform erneut aufzugreifen und – über Verfassungsänderungen hinaus – vertieft zu behandeln. Bereits einen Monat nach seiner Konstituierung, in der 5. Sitzung am 20. Juni 1996, beschloss der Landtag einstimmig, die Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ einzusetzen.

2.2 Rahmenbedingungen

Parlamentsreform ist eine ständige Aufgabe. Parlamente müssen sich immer wieder mit ihrer Stellung, ihren Aufgaben und ihrer Arbeitsweise

auseinander setzen und Anpassungen an sich verändernde Umstände vornehmen. Der Bundestag hat zuletzt durch Änderungen seiner Geschäftsordnung und seines Abgeordnetengesetzes sein Verfahren und die Stellung der Abgeordneten in verschiedenen Punkten reformiert³⁾. Auch der Landtag Rheinland-Pfalz hat zu Beginn der Wahlperiode verschiedene Veränderungen seiner Geschäftsordnung beschlossen. In den letzten Jahren haben sich ferner eine Reihe anderer Landtage mit der Parlamentsreform befasst. Ein Ergebnis dieser Diskussionen war, dass in die Verfassungen einiger „alter“ und ab 1991 in die Verfassungen der „neuen“ Bundesländer Vorschriften eingefügt wurden, die unter anderem Informations- und Fragerechte des Parlaments sowie die Stellung der parlamentarischen Opposition in der Verfassung verankerten. Mit der Umsetzung dieser verfassungspolitischen Entwicklungen in Rheinland-Pfalz hatte sich bereits die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ in der 12. Wahlperiode auseinander gesetzt. Aufgabe der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ war es, diese Ansätze aufzugreifen und fortzuentwickeln. Gleichzeitig hatte sich die Enquete-Kommission mit weiteren Fragen auseinander zu setzen. Dazu gehört etwa die Auswirkung neuer Medien auf die Öffentlichkeitsfunktion des Landtags, die Frage, wie der Landtag die Möglichkeiten zur Stärkung der Landesgesetzgebung nutzen kann, die sich aus der Reform des Grundgesetzes 1994 ergeben, oder die parlamentarische Einbindung des Einflusses, den die Landesregierung über den Bundesrat auf Angelegenheiten der Europäischen Union gewonnen hat. Außerdem hatte sich die Kommission mit den Auswirkungen auseinander zu setzen, die sich für die parlamentarischen Mitwirkungs- und Kontrollrechte aus der Auslagerung staatlicher Aufgaben und der privaten Vorfinanzierung öffentlicher Investitionen ergeben.

Etwa zeitgleich mit dem Landtag Rheinland-Pfalz setzte unter anderem auch der Hessische Landtag eine Enquete-Kommission zur Parlamentsreform ein⁴⁾. Der Vorsitzende der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ des Landtags Rheinland-Pfalz, Abgeordneter Dr. Beth, traf sich am 8. Juli 1997 zu einem Gespräch mit der Vorsitzenden und weiteren Mitgliedern der hessischen Kommission in Wiesbaden. Entsprechend der hierbei getroffenen Absprache tauschten die beiden Kommissionen ihre Materialien und Ergebnisse aus.

2.3 Ziel der Beratungen

Die Enquete-Kommission setzte sich zum Ziel, bei ihren Empfehlungen zur Parlamentsreform die politische Umsetzbarkeit von vornherein zu

berücksichtigen. Um die Fraktionen frühzeitig vor einer abschließenden Meinungsbildung einzubeziehen, wurde erst in den letzten Sitzungen der Kommission über die Empfehlungen abgestimmt. Auf diese Weise machen die Beratungsergebnisse deutlich, wo Übereinstimmung und wo Meinungsunterschiede nicht nur zwischen den Mitgliedern der Kommission, sondern auch zwischen den Fraktionen bestehen.

3. Wesentlicher Gang der Beratungen

Die Enquete-Kommission befasste sich in 17 Sitzungen mit den im Einsetzungsbeschluss aufgeführten Themen. In ihrer 5. Sitzung am 14. April 1997 hörte sie Medienvertreter und die Sachverständigen Prof. Patzelt, Prof. Dr. Oberreuter und Prof. Dr. Sarcinelli zur Funktion des Landtags und der Abgeordneten an, zwischen Staat und Bürgern zu vermitteln. In weiteren Sitzungen wurden Prof. Dr. Böhret zur Gesetzesfolgenabschätzung, der Präsident des Landesrechnungshofs zur Beratung der Rechnungshofsberichte, der Bürgerbeauftragte und der Vorsitzende des Petitionsausschusses zum Petitionsrecht sowie die kommunalen Spitzenverbände zum Konnexitätsprinzip und zur Konkretisierung der Begründung von Gesetzentwürfen im Hinblick auf die Kosten der Kommunen angehört.

Am 9. Oktober 1997 besuchten Mitglieder der Enquete-Kommission den Deutschen Bundestag, um an einer Kernzeitdebatte teilzunehmen und Gespräche mit den Parlamentarischen Geschäftsführern der Fraktionen und Gruppen sowie der Vorsitzenden der Kommission für Technologiefolgenabschätzung zu führen.

Im Übrigen waren eine Vielzahl von Materialien sowie Stellungnahmen und Zuschriften von Medienvertretern, Verbänden, Organisationen und Einzelpersonen Grundlage der Beratungen. Dazu gehörte auch der Antrag der Fraktion der CDU zur Jugendoffensive 1998, den der Ausschuss für Kultur, Jugend und Familie der Enquete-Kommission als Material überwies.

B. EMPFEHLUNGEN DER ENQUETE-KOMMISSION

I. STELLUNG, AUFGABEN UND ARBEITSWEISE DES LANDTAGS

1. Effektivere Vermittlung zwischen Staat und Bürgern

1.1 Ausbau der Bürgerbeteiligung

1.1.1 Volksinitiative

1.1.1.1 Verankerung der Volksinitiative in der Landesverfassung

In der Landesverfassung soll die Möglichkeit der Volksinitiative vorgesehen werden, mit der der Landtag im Rahmen seiner Zuständigkeit mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung befasst werden kann.

1.1.1.2 Quorum

Das Quorum für das Zustandekommen einer Volksinitiative soll auf 30 000 Stimmen festgelegt werden.

1.1.1.3 Unzulässigkeit der Volksinitiative

Volksinitiativen über Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen sollen unzulässig sein, wenn ihnen ein Gesetzentwurf zugrunde liegt.

1.1.1.4 Frist

Die Volksinitiative soll innerhalb einer Frist von drei Monaten durchgeführt werden.

1.1.2 Volksbegehren

1.1.2.1 Quorum

Das Quorum für das Zustandekommen eines Volksbegehrens soll auf 300 000 Stimmen verringert werden.

1.1.2.2 Fristen

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 so genannte Eintragsfrist drei Monate betragen. Dem Landtag soll eine Frist von drei Monaten eingeräumt werden, um über den einem Volksbegehren zugrunde liegenden Gesetzentwurf zu beraten.

1.1.3 Volksentscheid

1.1.3.1 Mindestbeteiligung

Es soll eine Mindestbeteiligung von einem Viertel der Stimmberechtigten für die Durchführung eines Volksentscheids eingeführt werden.

1.1.3.2 Gesetzentwurf des Landtags, Fristen

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.

1.1.3.3 Kostenerstattung

Die Enquete-Kommission lehnt eine Erweiterung der Kostenerstattungspflicht für Volksbegehren und Volksentscheid ab. Die jetzige Regelung soll auch für die Volksinitiative gelten.

1.1.3.4 Gesetzesvorbehalt

Das Nähere zur Volksinitiative, zum Volksbegehren und zum Volksentscheid soll nicht in der Verfassung, sondern im Landeswahlgesetz geregelt werden.

1.1.3.5 Volksbegehren und Volksentscheid nach Aussetzung der Verkündung eines Gesetzes

In Artikel 114, 115 der Landesverfassung soll klargestellt werden, dass ein Antrag auf Aussetzung der Verkündung eines Gesetzes darauf gerichtet sein muss, einen Volksentscheid herbeizuführen.

1.2 Akteneinsichtsrecht

Die Enquete-Kommission lehnt die Einräumung eines verfassungsrechtlich garantierten allgemeinen Akteneinsichtsrechtes ab.

1.3 Bannmeile

Die Kommission lehnt die Abschaffung des Bannmeilengesetzes ab.

1.4 Petitionswesen

Der Bürgerbeauftragte soll nicht in der Landesverfassung verankert werden.

Der Petitionsausschuss soll Gegenstände, die über die einzelne Petition hinausgehen und von allgemeiner Bedeutung sind, anderen Ausschüssen zur Beratung überweisen können.

1.5 Landesbeauftragter für Ausländerfragen

Die Enquete-Kommission spricht sich gegen eine Empfehlung aus, den Landesbeauftragten für Ausländerfragen durch den Landtag wählen zu lassen, eine Pflicht zur Berichterstattung gegenüber dem Landtag vorzusehen und das Nähere gesetzlich zu regeln.

1.6 Mündliche Berichterstattung von Beauftragten im Plenum

Die Enquete-Kommission spricht sich dagegen aus, dass der Bürgerbeauftragte, der Landesbeauftragte für den Datenschutz und der Landesbeauftragte für Ausländerfragen ihren Bericht mündlich im Landtag vorstellen.

2. Verbesserung der Gesetzgebungsarbeit des Landtags

2.1 Gesetzesfolgenabschätzung

Der Enquete-Kommission unterstützt die Absicht der Landesregierung, bei wichtigen Gesetzgebungsvorhaben vorab eine Gesetzesfolgenabschätzung durchzuführen.

Sie empfiehlt, dass die Landesregierung in der Begründung zu Gesetzentwürfen, zu denen eine Gesetzesfolgenabschätzung durchgeführt wurde, angeben soll,

- wer die Gesetzesfolgenabschätzung mit welchen Methoden durchgeführt hat und
- die wesentlichen Ergebnisse der Gesetzesfolgenabschätzung.

Bei Gesetzentwürfen von entsprechender Bedeutung soll der Landtag beschließen, dass die Landesregierung dem Landtag über die Bewährung des Gesetzes in der Praxis Bericht erstattet.

2.2 Erweiterung von Begründungspflichten

Die Enquete-Kommission gibt keine Empfehlung ab zur Erweiterung allgemeiner Begründungspflichten für Gesetze.

2.3 Ordnungsvertretende Gesetze

Das Verfahren zum Erlass ordnungsvertretender Gesetze nach Artikel 80 Abs. 4 GG soll durch eine Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag wie folgt geregelt werden:

„Die Landesregierung teilt dem Landtag möglichst frühzeitig ihre Absicht mit, aufgrund einer Ermächtigung im Sinne von Artikel 80 Abs. 4 GG eine Rechtsverordnung zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben oder einen entsprechenden Gesetzentwurf einzubringen und informiert den Landtag über den wesentlichen Inhalt der angestrebten Regelung.“

2.4 Rückholung von Gesetzgebungszuständigkeiten

Die Landesregierung soll im Bundesrat den Entwurf der Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen zur Rückholung von Gesetzgebungskompetenzen nach Artikel 125 a Abs. 2 Grundgesetz unterstützen.

2.5 Mehr Regelungsspielräume im Rahmen von Bundesgesetzen

Die Landesregierung soll im Bundesrat darauf hinwirken, dass innerhalb der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes mehr Raum für Landesrecht gelassen wird.

3. Effektivere Mitwirkung der Kommunen bei der Gesetzgebung

3.1 Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren

Die Enquete-Kommission lehnt den Vorschlag des Gemeinde- und Städtebundes zur Errichtung einer „Ständigen Kommunalen Beratern-Kommission“ ab.

Die Enquete-Kommission lehnt eine Ausdehnung der Pflicht zur Anhörung der kommunalen Spitzenverbände nach § 79 Abs. 4 GOLT auf sonstige Gegenstände parlamentarischer Beratungen ab.

3.2 Berücksichtigung der finanziellen Interessen der Kommunen bei der Gesetzgebung

Die Enquete-Kommission lehnt die Verankerung des Konnexitätsprinzips in der Landesverfassung ab.

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Begründungspflicht für Gesetzentwürfe in § 50 GOLT im Hinblick auf die Kosten für die Gemeinden wie folgt zu erweitern:

– § 50 Abs. 1 Satz 2 GOLT (betreffend Gesetzentwürfe aus der Mitte des Landtags, Neuformulierung *kursiv*) –

„Dem Gesetzentwurf, der schriftlich einzubringen und zu begründen ist, ist ein Vorblatt voranzustellen, in dem Problem, Lösung, Alternativen und Kosten kurz darzustellen sind; *dabei soll auch aufgezeigt*

werden, welche Kosten für die Gemeinden und Gemeindeverbände entstehen und wie diese gedeckt werden sollen.“

– § 50 Abs. 2 Satz 2 GOLT (betreffend Gesetzentwürfe der Landesregierung, Neuformulierung *kursiv*) –

„Bei der Darstellung der Kosten ist auch aufzuzeigen, welche Kosten für die Gemeinden und Gemeindeverbände entstehen und wie diese gedeckt werden sollen.“

4. Verbesserung der Stellung der Opposition, Stärkung der Kontrollfunktion des Landtags gegenüber Regierung und Verwaltung

4.1 Verankerung der Opposition in der Landesverfassung

Die Enquete-Kommission empfiehlt, folgende Regelung über die Opposition in die Landesverfassung aufzunehmen:

„(1) Parlamentarische Opposition ist ein grundlegender Bestandteil der parlamentarischen Demokratie.

(2) Die Fraktionen und die Mitglieder des Landtags, welche die Landesregierung nicht stützen, haben das Recht auf eine ihrer Stellung entsprechende Wirkungsmöglichkeit in Parlament und Öffentlichkeit. Sie haben Anspruch auf eine zur Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben erforderliche Ausstattung.

(3) Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.“

4.2 Parlamentarische Kontrolle der Geheimdienste

Die Enquete-Kommission lehnt eine Empfehlung ab, wonach der Landtag die Größe der Parlamentarischen Kontrollkommission und der G 10-Kommission so gestaltet, dass alle Fraktionen an der Kontrolle beteiligt werden können.

Die Enquete-Kommission spricht sich gegen regelmäßige Berichte dieser Gremien aus.

4.3 Vorstand des Landtags

Die Enquete-Kommission lehnt eine Empfehlung ab, wonach der Vorstand des Landtags als Kollegialorgan organisiert, bezüglich des Geschlechts quotiert und geheim gewählt wird und jede Fraktion im Vorstand vertreten ist.

Die Enquete-Kommission lehnt eine Regelung über die Abwahl des Landtagspräsidenten ab.

4.4 Anhörungen

Das Quorum für das Verlangen, im Ausschuss eine Anhörung durchzuführen, soll nicht verändert werden.

4.5 Zutritt von Fraktionsmitarbeitern zu nichtöffentlichen Ausschusssitzungen

§ 78 der Geschäftsordnung des Landtags soll dahin gehend geändert werden, dass Fraktionsmitarbeiter zu nichtöffentlichen Ausschusssitzungen zugelassen werden können.

5. Ausbau der Informations- und Beteiligungsrechte des Parlaments

5.1 Allgemeine Kompetenznorm

Es soll folgende Regelung in die Landesverfassung aufgenommen werden:

„Der Landtag ist das vom Volk gewählte oberste Organ der politischen Willensbildung. Er vertritt das Volk, wählt den Ministerpräsidenten und bestätigt die Regierung, beschließt die Gesetze und den Staatshaushalt, kontrolliert die Landesregierung und die Verwaltung und wirkt an der Willensbildung des Landes mit in der Behandlung öffentlicher Angelegenheiten, in bundes- und europapolitischen Fragen und nach Maßgabe von Vereinbarungen zwischen Landtag und Landesregierung.“

5.2 Beteiligung des Landtags in Europaangelegenheiten

Folgende Regelung soll in die Landesverfassung aufgenommen werden:

„(1) Die Landesregierung unterrichtet den Landtag frühzeitig über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, soweit es sich um Gegenstände von erheblicher landespolitischer Bedeutung handelt, und gibt ihm Gelegenheit zur Stellungnahme.

(2) Bei Vorhaben, die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berühren, berücksichtigt die Landesregierung die Stellungnahmen des Landtags. Entsprechendes gilt bei der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf die Europäische Union.

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

5.3 Informationspflicht der Landesregierung

Die Informationspflichten der Landesregierung gegenüber dem Landtag sollen in der Verfassung geregelt werden.

5.4 Zitierrecht

Artikel 89 Abs. 1 der Landesverfassung soll folgende Fassung erhalten:

„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.“

5.5 Festlegung des Wahltermins durch den Landtag

Den Termin der Landtagswahl soll der Landtag im Benehmen mit der Landesregierung bestimmen.

5.6 Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen

Die Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen soll beim Ministerpräsidenten verbleiben.

6. Stärkung der Frage-, Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte des Parlaments

Folgende Regelung soll in die Landesverfassung aufgenommen werden:

„(1) Parlamentarische Anfragen hat die Landesregierung unverzüglich und im Rahmen ihrer Kenntnis vollständig zu beantworten.

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

(3) Die Landesregierung kann die Beantwortung von parlamentarischen Anfragen und die Erteilung von Auskünften 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.“

Die Enquete-Kommission spricht sich dagegen aus, in der Verfassung einen allgemeinen Anspruch des Landtags und seiner Ausschüsse gegenüber der Landesregierung auf Aktenvorlage zu verankern.

7. Stärkung der Funktionsfähigkeit des Landtags durch Belegung und Transparenz

7.1 Plenarsitzungen

Der Landtag sollte in besonderen Fällen, insbesondere bei aktuellem regionalem Bezug, auch auswärtige Plenarsitzungen durchführen.

Die Enquete-Kommission lehnt die Pflicht zur regelmäßigen Durchführung von zwei Plenarsitzungen im Monat ab.

7.2 Redeordnung

7.2.1 Kurzintervention

Die Redeordnung soll durch die Möglichkeit einer Kurzintervention ergänzt werden.

7.2.2 Kernzeitdebatte

Die Tagesordnungen der Plenarsitzungen sollen verstärkt nach Kernthemen strukturiert werden.

7.2.3 Dringlichkeitsantrag

Die Enquete-Kommission lehnt die Einführung eines Dringlichkeitsantrags ab.

7.2.4 Aufteilung der Redezeit nach Fraktionsstärke

Die Enquete-Kommission lehnt die Aufteilung der Redezeit nach der Fraktionsstärke ab.

7.2.5 Anrechnung der Redezeit der Regierung

Die Enquete-Kommission lehnt die Anrechnung der Redezeit der Landesregierung auf die Redezeit der Koalitionsfraktionen ab.

§ 30 Abs. 2 GOLT soll so geändert werden, dass, wenn die Landesregierung bei einer Aussprache die für jede Fraktion vereinbarte Redezeit überschreitet, jede Fraktion eine entsprechend verlängerte Redezeit beanspruchen kann.

7.3 Beratung der Berichte des Bürgerbeauftragten und des Landesbeauftragten für den Datenschutz

Berichte des Bürgerbeauftragten und des Landesbeauftragten für den Datenschutz sollen frühzeitig im Landtag beraten werden.

7.4 Beschleunigung des Entlastungsverfahrens, Beratung der Berichte des Landesrechnungshofs

Die Enquete-Kommission empfiehlt, dass die Landesregierung

- dem Landesrechnungshof die Haushaltsrechnung bereits im Juni oder Juli des auf das Jahr der Rechnungslegung folgenden Jahres vorlegen soll, wobei der Landtag sich damit einverstanden erklären soll, dass der Landesrechnungshof in diesem Fall vorab informiert wird,
- ihre Stellungnahme zum Jahresbericht des Rechnungshofes früher als bisher, möglichst innerhalb von etwa zwei Monaten nach dessen Vorlage, abgeben soll.

Der Landesrechnungshof wird gebeten, den Jahresbericht bereits Anfang Januar des zweiten auf das jeweilige Haushaltsjahr folgenden Jahres abzugeben.

Der Landtag soll die Termine für das Entlastungsverfahren, insbesondere für die Beratungen in der Rechnungsprüfungskommission, so festlegen, dass die Entlastung noch vor der Sommerpause des zweiten auf das jeweilige Haushaltsjahr folgenden Jahres erfolgen kann.

Der Landtag soll unmittelbar nach Vorlage des Rechnungshofsberichts eine Grundsatzaussprache durchführen.

7.5 Öffentlichkeitsarbeit des Landtags

Die Öffentlichkeitsarbeit des Landtags soll deutlich verbessert werden. Im Hinblick auf die bereits durchgeführten und geplanten Maßnahmen sieht die Enquete-Kommission von konkreten Empfehlungen ab.

7.6 Fragestunde, Aktuelle Stunde

7.6.1 Fragestunde

Die Fragestunde soll in einer Probephase wie folgt gestaltet werden:

- Die Frist für die Einreichung Mündlicher Anfragen wird auf eine Woche verkürzt.
- Bei Mündlichen Anfragen wird kein Vorspann mehr zugelassen und die Zahl der Einzelfragen auf maximal vier begrenzt.
- Die Anfragenden tragen ihre Fragen mündlich in der Fragestunde vor.
- Die Antwort der Landesregierung auf eine Mündliche Anfrage soll in

der Regel fünf Minuten nicht überschreiten; andernfalls soll sich die Fragestunde entsprechend verlängern.

- Während der Plenarwoche soll mittwochs keine Fragestunde mehr stattfinden.

Die Enquete-Kommission lehnt die Begrenzung der Zusatzfragen für die Anfragenden auf drei und für andere Mitglieder des Landtags auf zwei ab.

7.6.2 Aktuelle Stunde

Aktuelle Stunden sollen nicht kontingentiert werden.

7.7 Haushaltsdebatte

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Haushaltsberatungen probe-weise bei der Beratung des nächsten Doppelhaushaltes wie folgt zu gestalten:

Die Einzelpläne werden in den Fachausschüssen beraten und die abschließende Beratung im Haushalts- und Finanzausschuss mit Änderungsanträgen zum Haushaltsplan durchgeführt.

Für die zweite Lesung des Haushalts im Plenum sollen folgende Grundsätze gelten:

- Redezeitkonto je Fraktion, innerhalb dessen sie selbst entscheiden kann, für welches Thema wieviel Redezeit genutzt wird
- Redezeit pro Redner in der Regel fünf Minuten
- Aussprache je Einzelplan durchschnittlich 30 Minuten je Fraktion
- stärkere Beachtung des Gebots der freien Rede
- Stärkung der Sitzungspräsenz durch Einführung einer Mittagspause.

Die Haushaltsberatungen und das Entlastungsverfahren im Haushalts- und Finanzausschuss sollen weiterhin nichtöffentlich durchgeführt werden.

7.8 Neue Formen der Anhörung

In der Geschäftsordnung soll keine Öffnungsklausel für neue Formen der Anhörung geschaffen werden.

7.9 Parlamentarische Untersuchungsausschüsse

Die Enquete-Kommission lehnt die Wahl neutraler Untersuchungsausschussvorsitzender ohne Stimmrecht und die Einrichtung parlamentarischer Arbeitsstäbe zur Unterstützung der Untersuchungsausschüsse ab.

II. STATUS DER ABGEORDNETEN

1. Unvereinbarkeit von Abgeordnetenmandat und Tätigkeit im öffentlichen Dienst

Die Vorschriften über die Unvereinbarkeit von Abgeordnetenmandat und Tätigkeit im öffentlichen Dienst sollen nicht geändert werden.

2. Unvereinbarkeit von Abgeordnetenmandat und Regierungsamt

Die Enquete-Kommission lehnt die Unvereinbarkeit von Abgeordnetenmandat und Regierungsamt ab.

3. Festlegung der Diäten und Struktur der Abgeordnetenentschädigung

3.1 Neufassung von Artikel 97 Abs. 1 der Landesverfassung

Artikel 97 Abs. 1 der Landesverfassung soll wie folgt gefasst werden:

„Die Abgeordneten haben Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung und auf eine zur Ausübung des Mandats erforderliche Ausstattung nach Maßgabe eines Landesgesetzes.“

3.2 Steuerfreie Kostenpauschalen

Die Enquete-Kommission spricht im Hinblick auf die anstehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Abgeordnetengesetz Rheinland-Pfalz keine Empfehlung zu den steuerfreien Kostenpauschalen aus.

3.3 Orientierung der Höhe der Abgeordnetenentschädigung an der Höhe der Besoldung des öffentlichen Dienstes

Die Enquete-Kommission gibt im Hinblick auf die anstehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Abgeordnetengesetz Rheinland-Pfalz keine Empfehlung zur Orientierung der Höhe der Abgeordnetenentschädigung an der Höhe der Besoldung des öffentlichen Dienstes ab.

3.4 Zweifache Entschädigung für Fraktionsvorsitzende

Die Regelung im Abgeordnetengesetz über die zweifache Entschädigung für Fraktionsvorsitzende soll nicht gestrichen werden.

3.5 Veröffentlichung der Nebeneinkünfte

In den Verhaltensregeln für die Mitglieder des Landtags Rheinland-Pfalz soll vorgesehen werden, dass die Abgeordneten Nebeneinkünfte

aufgrund der Wahrnehmung von Mandaten im öffentlichen und politischen Bereich (hierzu zählen insbesondere Mitgliedschaften in Verwaltungs- und Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Unternehmen) dem Präsidenten des Landtags jährlich zu einem bestimmten Stichtag anzuzeigen haben. Der Präsident soll diese Angaben in geeigneter Weise veröffentlichen.

III. REPRÄSENTANZ GESELLSCHAFTLICHER GRUPPEN IM PARLAMENT

1. Absenkung des Wahlalters

Die Enquete-Kommission spricht sich gegen eine Empfehlung aus, das Wahlalter für Kommunalwahlen und Landtagswahlen auf 16 Jahre abzusenken.

2. Familien- und Kinderwahlrecht

Die Enquete-Kommission lehnt die Einführung eines Familienwahlrechts ab.

3. Quoten

Die Enquete-Kommission fasst keinen Beschluss zur Besetzung des Landtags nach bestimmten Quoten.

4. Kumulieren/Panaschieren

Die Enquete-Kommission sieht von einer Beschlussfassung zum Kumulieren oder Panaschieren bei der Wahl zum Landtag ab.

IV. PARLAMENTARISCHES BUDGETRECHT

1. Auslagerung staatlicher Aufgaben

1.1 Frühzeitige Information

Die Landesregierung unterrichtet den Landtag frühzeitig vorab über geplante Auslagerungen von Landesaufgaben. Dabei ist darzulegen, weshalb für die Auslagerung ein wichtiges Interesse des Staates besteht.

1.2 Gesetzesvorbehalt

Auslagerungen von Landesaufgaben sollen in der Regel eine gesetzliche Grundlage haben. Dies gilt insbesondere für die Privatisierung

öffentlicher Aufgaben oder Organisationen oder eine sonstige rechtliche Verselbständigung in Form etwa von Stiftungen oder selbständigen Anstalten.

1.3 Wirksamkeit herkömmlicher Kontrollinstrumente

Bei der Auslagerung von Landesaufgaben müssen die parlamentarischen Kontrollrechte gewährleistet bleiben; sie dürfen insbesondere nicht hinter gesellschaftsrechtlichen Regelungen zurücktreten.

1.4 Verantwortlichkeit der Landesregierung sichern

Bei der Auslagerung von Landesaufgaben soll die Landesregierung die erforderlichen Steuerungs- und Kontrollrechte erhalten, um ihre Verantwortlichkeit gegenüber dem Landtag wahrnehmen zu können.

1.5 Beteiligungsberichte

Die Landesregierung soll künftig in regelmäßigen Zeitabständen gegenüber dem Parlament über die Finanz- und Haushaltsführung der verselbständigten öffentlichen und privaten Träger berichten, die Landesaufgaben wahrnehmen.

1.6 Wirtschaftspläne

Bei Auslagerungen von Landesaufgaben sollen die Wirtschaftspläne und Rechnungslegungsunterlagen in den Landeshaushalt als Anlagen übernommen werden.

1.7 Unterrichtung vor wesentlichen Entscheidungen

Der Landtag soll über wesentliche Entscheidungen, die die ausgelagerten Landesaufgaben betreffen, grundsätzlich vorab unterrichtet werden. Das Nähere soll durch Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung geregelt werden.

1.8 Genehmigungsvorbehalte

Wesentliche Entscheidungen, die die ausgelagerten Landesaufgaben betreffen, sollen sofern möglich von der Genehmigung des Landtags abhängig gemacht werden.

1.9 Entsendung von Abgeordneten in Aufsichtsgremien

Unbeschadet der Verantwortlichkeit der Landesregierung (oben unter Nr. 1.4) entsendet der Landtag Abgeordnete in Aufsichtsgremien der Träger ausgelagerter Landesaufgaben, um eine unmittelbare Infor-

mation zu ermöglichen. Über die Auswahl dieser Abgeordneten entscheidet der Landtag.

1.10 Prüfungsrechte des Rechnungshofs

Es ist jedenfalls bei Unternehmen und sonstigen verselbständigten Organisationen, an denen der Staat mehrheitlich beteiligt ist, sicherzustellen, dass der Rechnungshof grundsätzlich berechtigt ist

- sie unmittelbar zu prüfen und
- die Prüfungsergebnisse an den Landtag weiterzugeben.

1.11 Beteiligungs-Controlling

Die Regierung entwickelt ein laufendes Beteiligungs-Controlling, mit dessen Hilfe nachvollzogen werden kann, ob die Privatisierung oder Verselbständigung weiterhin dem öffentlichen Interesse entspricht, insbesondere, ob die verfolgten Ziele bestmöglich und möglichst wirtschaftlich erreicht werden.

1.12 Datenschutz

Bei der Auslagerung von Landesaufgaben ist ferner die Beachtung der datenschutzrechtlichen Vorschriften des Landes einschließlich der Kontrollrechte des Landesbeauftragten für den Datenschutz und der Datenschutzkommission zu gewährleisten.

2. Private Vorfinanzierung („Leasing“)

Die Enquete-Kommission empfiehlt, dass bei der privaten Vorfinanzierung öffentlicher Investitionen – entsprechend dem Beschluss der Landtagspräsidentenkonferenz vom 2. Juni 1997 –

- die Wirtschaftlichkeit jeder einzelnen Maßnahme nachzuweisen ist,
- der Landtag im Rahmen der Haushaltsbewilligung jede Maßnahme in der Form einer Verpflichtungsermächtigung ausdrücklich billigt,
- die Belastungen aus der privaten Vorfinanzierung im Haushaltsplan, in der Haushaltsrechnung und im Finanzplan transparent und dabei möglichst nach bundesweit einheitlichen Kriterien dargestellt werden,
- die allgemeine haushaltsgesetzliche Ermächtigung zur Durchführung öffentlicher Investitionen im Wege privater Vorfinanzierung ebenso beibehalten wird wie der Zustimmungsvorbehalt des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags,

- Ausgaben für Leasingraten, für Mieten und für die bei der Durchführung privat vorfinanzierter Investitionen entstehenden Finanzierungskosten im Haushaltsplan nicht als investive Ausgaben veranschlagt und bei der Errechnung der Kreditobergrenze nicht berücksichtigt werden dürfen,
- auch im Übrigen die vordergründige Verringerung des Haushaltsvolumens durch Instrumente der privaten Vorfinanzierung nicht zu zusätzlichen, vor allem konsumtiven Ausgaben genutzt werden darf.

3. Grenzen über- und außerplanmäßiger Ausgaben

Die Voraussetzungen des Artikels 119 der Landesverfassung für über- und außerplanmäßige Ausgaben – Unvorhersehbarkeit und Unabweisbarkeit – sollen eng ausgelegt werden.

V. GRÖSSE DES LANDTAGS

Die Enquete-Kommission spricht sich gegen eine Verringerung der Zahl der Abgeordneten aus.

C. ZUSAMMENFASSUNG DER BERATUNGEN

I. STELLUNG, AUFGABEN UND ARBEITSWEISE DES LANDTAGS

1. Effektivere Vermittlung zwischen Staat und Bürgern

Bei der Frage, wie der Landtag seine Aufgabe als Vermittler zwischen Staat und Bürgern effektiver wahrnehmen kann (Nr. II.1 erster Spiegelstrich des Einsetzungsbeschlusses), kam die Enquete-Kommission mehrheitlich überein, Vorschläge der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ aus der 12. Wahlperiode zum Ausbau der Bürgerbeteiligung aufzugreifen, da es auch zur Stärkung der Vermittlungsfunktion des Landtags beitrage, wenn die Bürger den Landtag mit bestimmten Themen oder Gesetzentwürfen befassen könnten.

Dagegen waren die Vertreter der CDU-Fraktion ebenso wie die Sachverständigen Keller, Dr. Stelzl und Dr. Volkert der Auffassung, das Thema „Ausbau der Bürgerbeteiligung“ sei nicht vom Auftrag der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ gedeckt. Sie gaben deshalb keinem der im Folgenden dargestellten Vorschläge zum Ausbau der Bürgerbeteiligung ihre Zustimmung.

Die Kommission befasste sich ferner mit dem Petitionswesen, der Bannmeile und verschiedenen Landesbeauftragten.

1.1 Ausbau der Bürgerbeteiligung

Die rheinland-pfälzische Landesverfassung räumt den Bürgern eine Reihe von Mitwirkungsrechten ein. Zu ihnen gehören an erster Stelle die drei Möglichkeiten des Volksentscheids: erstens zum Erlass, zur Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes nach einem erfolgreichen Volksbegehren (Artikel 107 Nr. 1, 108 und 109 LV), zweitens zur Entscheidung über ein Gesetz nach Aussetzung seiner Verkündung (Artikel 115 LV in Verbindung mit Artikel 114 LV) und drittens zur Auflösung des Landtags (Artikel 109 Abs. 1 Nr. 2 LV). Darüber hinaus sieht die Landesverfassung in Artikel 129 Abs. 1 LV die so genannte Verfassungsinitiative vor, nach der ein verfassungsänderndes Gesetz nur zustande kommt, wenn es der Landtag mit Zweidrittelmehrheit oder „das Volk im Wege des Volksentscheids mit der Mehrheit der Stimmberechtigten“ beschließt. Dieses Recht ist gemäß Artikel 129 Abs. 3 LV unabänderlich.

Diese Vorschriften der Landesverfassung haben mit – einer Ausnahme aus dem Jahre 1975 – keine praktische Bedeutung erlangt. In der 12. Wahlperiode hatte die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ gemäß ihrem Auftrag, Möglichkeiten zum Ausbau der unmittelbaren Bürgerbeteiligung zu untersuchen, deshalb empfohlen, die Regeln über den Volksentscheid und das Volksbegehren so zu gestalten, dass ihrer Durchführung keine unüberwindlichen Hindernisse entgegenstehen. Als weitere Möglichkeit der Bürgerbeteiligung sollte eine Volksinitiative eingeführt werden, mit deren Hilfe die Bürger den Landtag mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung befassen können ⁵⁾.

1.1.1 Volksinitiative

1.1.1.1 Verankerung der Volksinitiative in der Landesverfassung

Empfehlung

In der Landesverfassung soll die Möglichkeit der Volksinitiative vorgesehen werden, mit der der Landtag im Rahmen seiner Zuständigkeit mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung befasst werden kann.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD, F.D.P., BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie des Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz gegen die Stimmen der Vertreterin und des Vertreters der Fraktion der CDU sowie der Sachverständigen Professor Dr. Meyer, Dr. Stelzl und Keller –

Begründung

Mit der Volksinitiative soll – nach dem Vorbild z. B. von Schleswig-Holstein – die Möglichkeit geschaffen werden, den Landtag mit einem bestimmten Thema zu befassen, wenn dies eine bestimmte Zahl von Bürgern verlangt. Im Unterschied zum Volksbegehren muss es sich dabei nicht um einen Gesetzentwurf handeln. Vielmehr kann jede Frage, die der Landeszuständigkeit unterliegt, zum Gegenstand einer Volksinitiative gemacht werden. Die Einführung eines solchen Rechts in Rheinland-Pfalz war bereits in der letzten Wahlperiode von der Enquete-Kommission 12/1 „Verfassungsreform“ empfohlen worden mit der Begründung, die Volksinitiative solle es den Bürgern erleichtern, Defizite oder wichtige Probleme zur Sprache zu bringen. Auf diese Weise werde der Landtag in die Lage versetzt, aktuelle Probleme schneller zu erkennen und zu behandeln. Insgesamt könne damit die Distanz zwischen Bürger und Parlament verringert, die Kommunikation

verbessert und die Akzeptanz politischer Entscheidungen erhöht werden.

Die Vertreter der Fraktionen der SPD und der F.D.P. in der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ sprachen sich dafür aus, sich dem Vorschlag der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ anzuschließen. Die Volksinitiative stärke auch die Vermittlungsfunktion des Landtags, da sie zur Erörterung der Themen, die die Bürger zur Sprache bringen wollten, in der Volksvertretung führe.

Der Sachverständige Dr. Volkert wandte dagegen ein, die Volksinitiative führe nicht automatisch zu einer Stärkung des Parlaments und der einzelnen Abgeordneten. Der Landtag greife in der Regel auch ohne eine entsprechende Initiative aus der Bevölkerung aktuelle Probleme auf. Außerdem müsse darauf geachtet werden, dass eine Volksinitiative sich nicht letztlich als eine bloße Verbandsinitiative darstelle, um das Parlament unter Druck zu setzen.

1.1.1.2 Quorum

Empfehlung

Das Quorum für das Zustandekommen einer Volksinitiative soll auf 30 000 Stimmen festgelegt werden.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD und F.D.P. sowie des Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz gegen die Stimmen der Vertreterin und des Vertreters der Fraktion der CDU sowie der Sachverständigen Dr. Stelzl und Keller bei Stimmenthaltung der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie des Sachverständigen Professor Dr. Meyer –

Begründung

Bei der Festlegung des Quorums für die Volksinitiative folgte die Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ auf Vorschlag der Fraktionen von SPD und F.D.P. mehrheitlich der Empfehlung, die die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ in der 12. Wahlperiode abgegeben hatte. Das Quorum von 30 000 entspricht etwa einem Prozent der Stimmberechtigten in Rheinland-Pfalz. Die Festlegung einer absoluten Zahl statt einem Prozentsatz der Stimmberechtigten soll für die Initiatoren von Volksinitiativen oder Volksbegehren Klarheit schaffen, wie viele Unterschriften insgesamt benötigt werden, und den Verwaltungs-

aufwand verringern, weil auf die Ermittlung der Wahlberechtigten zu einem bestimmten Zeitpunkt verzichtet werden kann.

Den Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, das Quorum auf 20 000 Stimmen festzulegen, lehnte die Kommission ab.

1.1.1.3 Unzulässigkeit der Volksinitiative

Empfehlung

Volksinitiativen über Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen sollen unzulässig sein, wenn ihnen ein Gesetzentwurf zugrunde liegt.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD, F.D.P. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz und Professor Dr. Meyer gegen die Stimmen der Vertreterin und des Vertreters der Fraktion der CDU sowie der Sachverständigen Dr. Stelzl und Keller –

Begründung

Volksbegehren, die auf den Erlass, die Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes gerichtet sind, dürfen keine Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen zum Gegenstand haben (Artikel 109 Abs. 3 Satz 2 LV). Diese Einschränkung soll gleichermaßen für Volksinitiativen gelten, wenn ihnen ein Gesetzentwurf zugrunde liegt ⁴⁾.

1.1.1.4 Frist

Empfehlung

Die Volksinitiative soll innerhalb einer Frist von drei Monaten durchgeführt werden.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD, F.D.P. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz und Professor Dr. Meyer gegen die Stimmen der Vertreterin und des Vertreters der Fraktion der CDU sowie der Sachverständigen Dr. Stelzl und Keller –

Begründung

Entsprechend dem Vorschlag Enquete-Kommission 12/1 „Verfassungsreform“ sprach sich die Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ für

eine Frist von drei Monaten aus, innerhalb derer eine Volksinitiative durchzuführen ist. Die Frist soll zum einen zur Wahrung der Aktualität der an das Parlament herangetragenen Probleme dienen, zum anderen den Beteiligten in angemessener Zeit Klarheit über das Ergebnis der Initiative verschaffen.

1.1.2 Volksbegehren

1.1.2.1 Quorum

Empfehlung

Das Quorum für das Zustandekommen eines Volksbegehrens soll auf 300 000 Stimmen verringert werden.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD und F.D.P. sowie der Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz und Professor Dr. Meyer gegen die Stimmen der Vertreterin und des Vertreters der Fraktion der CDU sowie der Sachverständigen Dr. Stelzl und Keller bei Stimmenthaltung der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN –

Begründung

Nach Artikel 109 Abs. 3 LV ist das Volksbegehren zustande gekommen, wenn ihm ein Fünftel (also 20 %) der Stimmberechtigten zugestimmt hat. Bei zur Zeit ca. 3 Mio. Wahlberechtigten bedarf das Volksbegehren somit der Unterstützung von ca. 600 000 Bürgern. Um die Hürden für das Volksbegehren zu senken, sprachen sich die Vertreter der Fraktionen der SPD und F.D.P. dafür aus, dem Vorschlag der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ zu folgen und das erforderliche Quorum auf 300 000 Stimmberechtigte festzusetzen, was etwa 10 % der Stimmberechtigten entspricht. Die Festlegung einer absoluten Zahl statt einem Prozentsatz der Stimmberechtigten soll dabei wiederum für Klarheit und möglichst geringen Verwaltungsaufwand sorgen (siehe oben unter 1.1.1.2).

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hatte vorgeschlagen, das Quorum auf 5 % der Stimmberechtigten herabzusetzen. Die Kommission lehnte dies mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD, CDU und F.D.P. sowie der Sachverständigen Professor Dr. Meyer, Dr. Stelzl und Keller gegen die Stimmen der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie des Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz ab.

1.1.2.2 Fristen

Empfehlung

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 so genannte Eintragungsfrist drei Monate betragen. Dem Landtag soll eine Frist von drei Monaten eingeräumt werden, um über den einem Volksbegehren zugrunde liegenden Gesetzentwurf zu beraten.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD, F.D.P. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz und Professor Dr. Meyer bei Stimmenthaltung der Vertreterin und des Vertreters der Fraktion der CDU sowie der Sachverständigen Dr. Stelzl und Keller –

Begründung

Derzeit sind die Fristen im Landeswahlgesetz wie folgt geregelt: Nach § 66 Landeswahlgesetz wird die Frist für die Sammlung der erforderlichen Zahl von Unterschriften durch den Landeswahlleiter festgesetzt. Sie soll in der Regel 14 Tage umfassen und frühestens 14 Tage nach der öffentlichen Bekanntmachung der Zulassung beginnen. Nach Ablauf der Eintragungsfrist und nach Feststellung des Ergebnisses des Volksbegehrens sind zustande gekommene Volksbegehren, die einen Gesetzentwurf zum Gegenstand haben, dem Landtag mit einer Stellungnahme der Landesregierung unverzüglich zu unterbreiten. Dieser hat gemäß § 75 Abs. 1 Landeswahlgesetz binnen zwei Monate nach der Unterbreitung über das Volksbegehren zu beschließen.

Die Kommission war der Auffassung, dass die Fristen – wie alle anderen wesentlichen Verfahrensbestimmungen – in der Verfassung selbst geregelt werden sollten. Im Übrigen führen die Empfehlungen der Kommission zu einer Verlängerung dieses Verfahrens. Die Eintragungsfrist soll nicht mehr 14 Tage, sondern drei Monate betragen. Geht dem Volksbegehren eine Volksinitiative voraus, stehen den Initiatoren weitere drei Monate zur Verfügung, um die Öffentlichkeit über ihr Anliegen zu informieren (vgl. oben unter 1.1.1.4). Die Kommission schloss sich auch in diesem Punkt mehrheitlich den Vorschlägen an, die die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ in der 12. Wahlperiode unterbreitet hatte.

Den Antrag der Fraktionen der SPD und F.D.P., die Fristen im Sinne einer Straffung des Verfahrens kürzer zu fassen (drei Monate zur Durchführung des Volksbegehrens und zwei Monate Eintragsfrist), lehnte die Kommission ab mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Professor Dr. Meyer, Dr. Stelzl und Keller gegen die Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD und F.D.P. sowie des Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz.

1.1.3 Volksentscheid

1.1.3.1 Mindestbeteiligung

Empfehlung

Es soll eine Mindestbeteiligung von einem Viertel der Stimmberechtigten für die Durchführung eines Volksentscheids eingeführt werden.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD, F.D.P. sowie der Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz und Professor Dr. Meyer gegen die Stimme der Vertreterin von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und des Sachverständigen Dr. Stelzl bei Stimmenthaltung der Vertreterin und des Vertreters der Fraktion der CDU sowie des Sachverständigen Keller –

Begründung

Die Kommission war – wie bereits die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ – mehrheitlich der Auffassung, den Volksentscheid zukünftig von einer Mindestbeteiligung abhängig zu machen. Derzeit ist in der Verfassung keine Mindestbeteiligung vorgesehen; nach Artikel 109 Abs. 4 Satz 2 LV ist die Mehrheit der abgegebenen Stimmen für Annahme oder Ablehnung entscheidend. Wenn jedoch, wie empfohlen, das Quorum für das Volksbegehren halbiert wird, sollte es nach Ansicht der Kommissionsmehrheit bei Volksentscheiden zum Ausgleich eine Mindestbeteiligung geben. Denn es müsse verhindert werden, dass Gesetzes- oder sonstige Beschlüsse im Wege des Volksentscheids gegebenenfalls auch von verschwindend kleinen Minderheiten gefasst werden könnten. Die Mindestbeteiligung stelle ein Mindestmaß an demokratischer Legitimation der Entscheidung sicher. Die Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sprach sich gegen eine Mindestbeteiligung aus, da sie nicht dem Ziel entspreche, bestehende Hürden für die Bürgerbeteiligung abzubauen.

1.1.3.2 Gesetzentwurf des Landtags, Fristen

Empfehlung

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.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD, F.D.P. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie des Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz gegen die Stimme des Sachverständigen Professor Dr. Meyer bei Stimmenthaltung der Vertreterin und des Vertreters der Fraktion der CDU sowie der Sachverständigen Dr. Stelzl und Keller –

Begründung

Das Recht des Landtags zur Vorlage eines eigenen Gesetzentwurfs ist zur Zeit in § 75 Abs. 3 Landeswahlgesetz geregelt. Als wesentliche Verfahrensbestimmungen soll es entsprechend der Empfehlung der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ künftig in der Verfassung normiert werden.

Zur Durchführung des Volksentscheids erachtete die Kommissionmehrheit eine Frist von drei Monaten als angemessen. Falls der Landtag einen Alternativentwurf vorlege, solle die Frist sechs Monate betragen, da sich in diesem Fall die Öffentlichkeit zwar mit dem Gegenstand des Volksbegehrens bereits seit längerer Zeit habe beschäftigen können, aber noch nicht mit dem Alternativentwurf des Parlaments.

1.1.3.3 Kostenerstattung

Empfehlung

Die Enquete-Kommission lehnt eine Erweiterung der Kostenerstattungspflicht für Volksbegehren und Volksentscheid ab. Die jetzige Regelung soll auch für die Volksinitiative gelten.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD, CDU und F.D.P. sowie der Sachverständigen Dr. Stelzl und Keller gegen die Stimmen der Vertreterin der

Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz und Professor Dr. Meyer bei Stimmenthaltung des Sachverständigen Professor Dr. Rottmann –

Begründung

Bislang ist in § 76 des Landeswahlgesetzes vorgesehen, dass die Kosten der Herstellung der Eintragungslisten für Volksbegehren und die Kosten ihrer Versendung an die Gemeindeverwaltungen den Antragstellern zur Last fallen; die übrigen Kosten trägt das Land. Die Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sprach sich dafür aus, in der Verfassung vorzusehen, dass die Kosten für die Durchführung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheid vollständig erstattet werden, darunter auch Kosten einer angemessenen Information der Öffentlichkeit, wie in Hamburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Dem schlossen sich die Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz und Professor Dr. Meyer an. Die Mehrheit der Kommission lehnte diesen Vorschlag jedoch – wie bereits die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ – ab. Der gegenwärtige Umfang der Kostenerstattung sei ausreichend und entspreche im Wesentlichen dem Stand in der Mehrheit der Länder. Es dürfe nicht zur Einleitung von Volksinitiativen oder Volksbegehren nur unter dem Aspekt der Kostenerstattung kommen. Die Ernsthaftigkeit des politischen Engagements zeige sich auch in der Bereitschaft, einen eigenen finanziellen Beitrag zu leisten.

1.1.3.4 Gesetzesvorbehalt

Empfehlung

Das Nähere zur Volksinitiative, zum Volksbegehren und zum Volksentscheid soll nicht in der Verfassung, sondern im Landeswahlgesetz geregelt werden.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD, F.D.P. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz und Professor Dr. Meyer bei Stimmenthaltung der Vertreterin und des Vertreters der Fraktion der CDU sowie der Sachverständigen Dr. Stelzl und Keller –

Begründung

Die Kommission war der Auffassung, dass die Verfassung nicht mit detaillierten Verfahrensregelungen überfrachtet werden sollte. Der bislang in Artikel 109 Abs. 5 LV vorgesehene Gesetzesvorbehalt sollte deshalb generell für alle Arten der unmittelbaren Bürgerbeteiligung gelten, auch für die Volksinitiative.

1.1.3.5 Volksbegehren und Volksentscheid nach Aussetzung der Verkündung eines Gesetzes

Empfehlung

In Artikel 114, 115 der Landesverfassung soll klargestellt werden, dass ein Antrag auf Aussetzung der Verkündung eines Gesetzes darauf gerichtet sein muß, einen Volksentscheid herbeizuführen.

– einstimmig –

Begründung

Gemäß Artikel 114 LV ist die Verkündung eines Landesgesetzes um zwei Monate auszusetzen, wenn es ein Drittel der Mitglieder des Landtags verlangt und der Landtag das Gesetz nicht für dringlich erklärt. Ein Gesetz, dessen Verkündung ausgesetzt ist, ist dem Volksentscheid zu unterbreiten, wenn ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten es beantragt (Artikel 115 LV).

Diese Regelungen gehen auf Artikel 72, 73 Abs. 2 der Weimarer Reichsverfassung zurück und stellen eine Besonderheit im deutschen Verfassungsrecht dar. Sie finden sich weder im Grundgesetz noch in den Verfassungen der übrigen Länder. Gebrauch gemacht wurde von ihnen bislang nur in der 6. sowie in der 12. Wahlperiode, als die Verkündung des vom Landtag beschlossenen und vom Ministerpräsidenten ausgefertigten Transplantationsgesetzes auf Antrag der Fraktion der CDU ausgesetzt wurde. Vor dem Hintergrund dieses Verfahrens hatte die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ empfohlen, in Artikel 114 LV ausdrücklich zu bestimmen, dass der Antrag auf Aussetzung eines Gesetzes mit einem Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens verknüpft werden muss. Zweck der in Artikel 114 LV geregelten Aussetzung sei nämlich die Herbeiführung des in Artikel 115 LV geregelten Volksentscheids. Auf Vorschlag der Fraktionen der SPD und F.D.P. schloss sich die Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ dieser Empfehlung an.

1.2 Akteneinsichtsrecht

Empfehlung

Die Enquete-Kommission lehnt die Einräumung eines verfassungsrechtlich garantierten allgemeinen Akteneinsichtsrechtes ab.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD, CDU und F.D.P. sowie der Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz, Professor Dr. Meyer, Dr. Stelzl und Keller gegen die Stimme der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN –

Begründung

Nach der Verfassung hat jedermann das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu informieren (Artikel 5 Abs. 1 Satz 1 GG, Artikel 10 Abs. 1 Satz 1 LV). Informationen über die Umwelt, die bei Behörden vorliegen, sind für die Bürger im Rahmen des Umweltinformationsgesetzes zugänglich. Im Übrigen besteht ein Anspruch auf Einsicht in Behördenakten nach dem Recht des Bundes und des Landes Rheinland-Pfalz, soweit man an einem konkreten Verwaltungsverfahren beteiligt ist. Die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ hatte mehrheitlich vorgeschlagen, nach dem Vorbild der Verfassungen der Länder Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt ein allgemeines Einsichtsrecht in Verwaltungsakten einzuführen, unabhängig von einem konkreten Verwaltungsverfahren. Die Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ schloss sich – mit Ausnahme der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – dieser Auffassung nicht mehr an. Insbesondere nach dem Erlass des Umweltinformationsgesetzes im Jahre 1994 bestehe kein unmittelbares Bedürfnis mehr nach einem allgemeinen Akteneinsichtsrecht.

1.3 Bannmeile

Empfehlung

Die Kommission lehnt die Abschaffung des Bannmeilengesetzes ab.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD und F.D.P. sowie des Vertreters der Fraktion der CDU und der Sachverständigen Dr. Stelzl und Keller gegen die Stimmen der Vertreterin der Fraktion der CDU, der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz und Professor Dr. Meyer –

Begründung

Nach § 16 des Versammlungsgesetzes können Bund und Länder „befriedete Bannkreise“ (Bannmeilen) für ihre Gesetzgebungsorgane bestimmen. Innerhalb eines solchen Bannkreises sind „öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge“ (Kundgebungen und Demonstrationen) verboten. Nach § 106 a Strafgesetzbuch kann die Verletzung der Bannmeile mit Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten oder mit Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen bestraft werden.

Näheres regeln die Bannmeilengesetze des Bundes und der Länder. Der Landtag Rheinland-Pfalz hat 1966 ein Bannmeilengesetz erlassen, das rund um den Landtag entsprechende Versammlungen und Aufzüge verbietet. Der Minister des Innern kann im Einvernehmen mit dem Landtagspräsidenten Ausnahmen zulassen. Anträge auf Zulassung einer Ausnahme müssen mindestens zehn Tage vorher beim Polizeipräsidium in Mainz eingereicht werden.

Kein Bannmeilengesetz haben allerdings die neuen Bundesländer (mit Ausnahme von Thüringen), Bremen sowie Schleswig-Holstein, das sein Bannmeilengesetz 1990 aufhob.

SPD und F.D.P. sprachen sich in ihrer Koalitionsvereinbarung für die 13. Wahlperiode dafür aus, das rheinland-pfälzische Bannmeilengesetz aufzuheben, da dessen Zielsetzung auch durch andere Mittel des Versammlungsgesetzes wirksam gewährleistet werden könne. In der Enquete-Kommission vertraten die Sachverständigen Professor Dr. Meyer und Prof. Dr. Mahrenholz die Auffassung, das Bannmeilengesetz habe sich überlebt und schränke die verfassungsmäßig garantierte Versammlungsfreiheit unnötigerweise ein. In der Kommission überwogen letztlich jedoch die Bedenken gegen eine Abschaffung des Gesetzes. Ein Bannmeilengesetz sei nach wie vor notwendig, um die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments zu schützen. Dies hätten Demonstrationen z. B. in Bonn gezeigt. Es sei zu bezweifeln, dass dieser Schutz mit den üblichen Mitteln des Versammlungs- und Polizeirechts in gleicher Weise gewährleistet werden könne. Das Bannmeilengesetz schränke auch in keiner Weise den Zugang der Bürger zum Parlament ein. Eingeschränkt würde nur, wer so demonstriere, dass er die Abgeordneten an der Ausübung ihres Mandats hindere. Im Übrigen seien in den letzten Jahren wiederholt Kundgebungen innerhalb der rheinland-pfälzischen Bannmeile gestattet worden, die den Landtag nicht behindert hätten. Dies zeige, dass mit dem bestehenden Gesetz der Versammlungsfreiheit ausreichend Rechnung getragen werden könne.

1.4 Petitionswesen

Empfehlungen

Der Bürgerbeauftragte soll nicht in der Landesverfassung verankert werden.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD und F.D.P., des Vertreters der Fraktion der CDU sowie der Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz, Professor Dr. Meyer, Dr. Stelzl und Keller gegen die Stimme der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Vertreterin der Fraktion der CDU –

Der Petitionsausschuss soll Gegenstände, die über die einzelne Petition hinausgehen und von allgemeiner Bedeutung sind, anderen Ausschüssen zur Beratung überweisen können.

– einstimmig –

Begründung

Vor dem Hintergrund der Diskussion um die Rechte des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages befasste sich die Enquete-Kommission auf Anregung des Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz mit dem Petitionswesen in Rheinland-Pfalz. In ihrer 12. Sitzung am 16. Februar 1998 hörte sie dazu den Vorsitzenden des Petitionsausschusses und den Bürgerbeauftragten des Landtages an.

Nach Artikel 11 LV hat jedermann das Recht, sich mit Eingaben an die Volksvertretung zu wenden. Der Landtag bestellt einen Petitionsausschuss, dem die Entscheidung über diese Eingaben obliegt (Artikel 90 a Abs. 1 LV). Er wird dabei von dem Bürgerbeauftragten unterstützt. Seine Aufgaben und Stellung sind im Bürgerbeauftragtengesetz geregelt. Rheinland-Pfalz war das erste Bundesland, das die Institution des Bürgerbeauftragten schuf.

Der Bürgerbeauftragte behandelt alle Eingaben, die die Bürger an den Landtag oder unmittelbar an ihn richten, mit Ausnahme derjenigen, die gesetzliche Regelungen oder den Bürgerbeauftragten selbst betreffen; diese werden unmittelbar im Petitionsausschuss beraten. Der Bürgerbeauftragte hält Sprechstunden an wechselnden Orten in Rheinland-Pfalz ab und erreicht auf diese Weise eine unmittelbare Nähe zu den Bürgern. Er berichtet dem Petitionsausschuss über seine Ergebnisse. Dieser befasst sich in der Regel mit denjenigen Petitionen näher, die der Bürgerbeauftragte nicht oder nur teilweise im Einvernehmen mit

den Petenten abschließen konnte. Der Bürgerbeauftragte berichtet dem Landtag jährlich über seine Arbeit. Der Petitionsausschuss soll dem Landtag ebenfalls mindestens einmal pro Jahr Bericht erstatten.

Der Vorsitzende des Petitionsausschusses und der Bürgerbeauftragte waren übereinstimmend der Meinung, dass sich die Institution des Bürgerbeauftragten sowie die Zusammenarbeit mit dem Petitionsausschuss bewährt habe. Der Bürgerbeauftragte wies im Übrigen auf Mecklenburg-Vorpommern hin, wo die Institution des Bürgerbeauftragten in der Verfassung verankert sei. Die Enquete-Kommission hielt eine Regelung auf Verfassungsebene mehrheitlich jedoch nicht für erforderlich. Beim Bürgerbeauftragten sei – wie auch beim Landesbeauftragten für den Datenschutz – eine einfachgesetzliche Regelung ausreichend.

Allerdings nahm die Kommission die Anregung des Bürgerbeauftragten auf, in der Geschäftsordnung eine Möglichkeit vorzusehen, dass der Petitionsausschuss dem zuständigen Fachausschuss Gegenstände überweisen kann, die über die einzelne Petition hinausgehen und von allgemeiner Bedeutung sind. Bisher sieht die Geschäftsordnung in § 101 Abs. 2 vor, dass der Petitionsausschuss Eingaben, die sich auf in der Beratung befindliche Vorlagen beziehen, z. B. auf einen Gesetzentwurf oder einen Antrag, grundsätzlich dem federführenden Ausschuss als Material überweist. Im Übrigen können Eingaben, die auf Probleme von grundsätzlicher politischer Bedeutung hindeuten, nach der bisherigen Geschäftsordnung nur durch die Fraktionen in Form von Anträgen oder Gesetzentwürfen in den zuständigen Fachausschüssen oder im Landtag thematisiert werden. Auch wenn sich dieser Weg nach Ansicht der Kommission keineswegs als untauglich erwiesen habe, solle dem Petitionsausschuss die Möglichkeit eingeräumt werden, derartige Gegenstände unmittelbar den zuständigen Fachausschüssen zuzuleiten.

1.5 Landesbeauftragter für Ausländerfragen

Empfehlung

Die Enquete-Kommission spricht sich gegen eine Empfehlung aus, den Landesbeauftragten für Ausländerfragen durch den Landtag wählen zu lassen, eine Pflicht zur Berichterstattung gegenüber dem Landtag vorzusehen und das Nähere gesetzlich zu regeln.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD, CDU und F.D.P. sowie der Sachverständigen

Professor Dr. Meyer, Dr. Stelzl und Keller gegen die Stimmen der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie des Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz –

Begründung

Der rheinland-pfälzische Landesbeauftragte für Ausländerfragen ist zur Zeit eine Institution der Landesregierung und dem Chef der Staatskanzlei unmittelbar unterstellt. Die Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schlug vor, dass der Landtag den Landesbeauftragten in geheimer Wahl mit der Mehrheit seiner Mitglieder auf Vorschlag einer Fraktion wählen solle. Ferner solle der Landesbeauftragte dem Landtag jährlich über seine Tätigkeit Bericht erstatten. Das Nähere solle in einem Gesetz geregelt werden. Damit solle die Institution des Landesbeauftragten für Ausländerfragen gestärkt und in ähnlicher Weise an das Parlament angebunden werden wie der Bürgerbeauftragte und der Landesbeauftragte für den Datenschutz. Die Kommission sprach sich mehrheitlich gegen diesen Vorschlag aus. Die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ habe bereits die Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Verankerung von Landesbeauftragten verneint⁷⁾. Die Institution des Landesbeauftragten für den Datenschutz sei zur Wahrung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung von Verfassungen wegen erforderlich, der Bürgerbeauftragte diene der effektiven Gewährleistung des in der Verfassung verankerten Petitionsrechts. Eine vergleichbare gesetzliche Institutionalisierung weiterer Beauftragter – wie dem Ausländerbeauftragten oder dem Behindertenbeauftragten – stärke die bestehenden demokratischen Institutionen letztlich nicht, sondern könne eher dazu beitragen, bestehende Verantwortlichkeiten zu schwächen.

1.6 Mündliche Berichterstattung von Beauftragten im Plenum

Empfehlung

Die Enquete-Kommission spricht sich dagegen aus, dass der Bürgerbeauftragte, der Landesbeauftragte für den Datenschutz und der Landesbeauftragte für Ausländerfragen ihren Bericht mündlich im Landtag vorstellen.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD und CDU sowie der Sachverständigen Dr. Stelzl und Keller gegen die Stimmen der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Professor

*Dr. Mahrenholz und Professor Dr. Meyer bei Stimmenthaltung
des Vertreters der Fraktion der F.D.P. –*

Begründung

Die Enquete-Kommission schloss sich nicht dem Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN an, dass der Bürgerbeauftragte, der Landesbeauftragte für den Datenschutz, der Landesbeauftragte für Ausländerfragen ihren Bericht mündlich im Landtag vorstellen. Dies könne zwar auf der einen Seite die Position der Beauftragten in der Öffentlichkeit stärken. Auf der anderen Seite würden die Berichte ohnehin schriftlich vorgelegt; zusätzliche Informationen seien von einer mündlichen Berichterstattung nicht zu erwarten. Die Debatte im Plenum müsse Sache der Abgeordneten und der Regierung bleiben.

2. Verbesserung der Gesetzgebungsarbeit des Landtags

Zum Auftrag der Enquete-Kommission gehörte nach Nummer II.1 – zweiter Spiegelstrich – auch die Prüfung, wie die Entscheidungsgrundlagen der Gesetzgebungsarbeit verbessert werden können, „sei es durch Gesetzesfolgenabschätzung, erweiterte Begründungspflichten oder durch Wahrnehmung neuer Gesetzgebungsspielräume“.

Die Enquete-Kommission hat sich ausführlich mit der Gesetzesfolgenabschätzung befasst. Den Beratungen lagen zahlreiche Materialien zugrunde, darunter der Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landtage zur Gesetzesfolgenabschätzung⁸⁾. In ihrer 9. Sitzung am 6. Oktober 1997 hörte die Kommission Professor Dr. Carl Böhret an, der den Stand von Wissenschaft und Praxis bei der Gesetzesfolgenabschätzung erläuterte. Am 9. Oktober 1997 besuchte sie den Deutschen Bundestag und erörterte mit den parlamentarischen Geschäftsführern und der Vorsitzenden des Ausschusses für Bildung, Wissenschaft, Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung unter anderem die Erfahrungen des Bundestages mit der Gesetzesfolgenabschätzung.

Im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung wurde auch über die Erweiterung von Begründungspflichten für Gesetzentwürfe beraten. Die Kommission kam auf diesen Aspekt noch einmal zurück bei der Behandlung der Frage, wie die Interessen der Kommunen bei der Gesetzgebung zu berücksichtigen sind (siehe dazu unten unter C.3). Im Übrigen betrachtete die Kommission diesen Punkt nach der Verschärfung der Begründungspflichten im Rahmen der Geschäftsordnungsänderung zu Beginn der 13. Wahlperiode als erledigt.

Bei der Wahrnehmung neuer Gesetzgebungsspielräume standen die neuen Möglichkeiten zur Stärkung der Landesgesetzgebung im Mittelpunkt, die die Reform des Grundgesetzes im Jahre 1994 mit sich gebracht hat. Die Kommission befasste sich insbesondere mit der Rückübertragung von Gesetzgebungsmaterien auf die Länder durch Bundesgesetz sowie mit der Ausfüllung bundesrechtlicher Verordnungsermächtigungen durch Landesgesetz (so genannte verordnungsvertretende Gesetze). Hierzu lagen der Kommission ebenfalls – neben anderen Unterlagen – Beschlüsse der Landtagspräsidentenkonferenz vor ⁹⁾.

2.1 Gesetzesfolgenabschätzung

Empfehlung

Die Enquete-Kommission unterstützt die Absicht der Landesregierung, bei wichtigen Gesetzgebungsvorhaben vorab eine Gesetzesfolgenabschätzung durchzuführen.

Sie empfiehlt, dass die Landesregierung in der Begründung zu Gesetzentwürfen, zu denen eine Gesetzesfolgenabschätzung durchgeführt wurde, angeben soll,

- wer die Gesetzesfolgenabschätzung mit welchen Methoden durchgeführt hat und
- die wesentlichen Ergebnisse der Gesetzesfolgenabschätzung.

Bei Gesetzentwürfen von entsprechender Bedeutung soll der Landtag beschließen, dass die Landesregierung dem Landtag über die Bewährung des Gesetzes in der Praxis Bericht erstattet.

– einstimmig –

Begründung

In der Debatte über die Modernisierung von Staat und Verwaltung spielt die Gesetzesfolgenabschätzung eine wichtige Rolle. Sie soll dazu beitragen, Zahl und Umfang staatlicher Regelungen auf das Notwendige zu begrenzen und die Qualität der Regelungen zu verbessern.

Es werden drei Stufen einer Gesetzesfolgenabschätzung unterschieden, je nachdem, in welchem zeitlichen Stadium sich ein Gesetzesvorhaben befindet. Noch bevor ein konkreter Gesetzentwurf erarbeitet wird, kann eine prospektive Gesetzesfolgenabschätzung durchgeführt

werden, um den gesetzgeberischen Handlungsbedarf und mögliche Handlungsalternativen zu prüfen. Die Gesetzesfolgenabschätzung kann aber auch begleitend zum Gesetzgebungsverfahren durchgeführt werden mit dem Ziel, bereits in der Phase der Entstehung darauf hinzuwirken, dass das Gesetz seinen Zweck möglichst optimal erreicht. So kann mit Hilfe von Tests und Planspielen etwa das Verfahren und die Zuständigkeit der Verwaltung so gestaltet werden, dass Umsetzungsprobleme minimiert werden, oder Regelungen können von vornherein in einer Weise formuliert werden, dass sie für die Normadressaten verständlich und umsetzbar sind. Schließlich kann nach dem In-Kraft-Treten einer gesetzlichen Regelung geprüft werden, ob sich ein Gesetz in der Praxis bewährt hat (so genanntes Gesetzescontrolling). Dabei wird insbesondere ermittelt, ob die Regelung ihren Zweck erfüllt, ob unerwünschte Nebenwirkungen eintreten, wo Umsetzungsprobleme auftreten und ob die Kostenschätzung realistisch war.

In der Praxis spielen alle aufgeführten Aspekte bei der Arbeit der staatlichen Stellen, die mit der Gesetzgebung befasst sind (Parlament, Regierung und Verwaltung), eine mehr oder weniger große Rolle. Bei der aktuellen Diskussion geht es indessen darum, die Gesetzesfolgenabschätzung zu systematisieren und zu verstärken, neuere Erkenntnisse der Gesetzgebungswissenschaft zu nutzen und die Ergebnisse allen Beteiligten zugänglich zu machen. So hat im Bund jüngst der von der Bundesregierung eingesetzte Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ gefordert, die Anzahl der Normen zu reduzieren (Stichwort: Deregulierung) und die Qualität der Normen zu verbessern, und zwar insbesondere durch eine konsequente Gesetzeskritik und eine Gesetzesfolgenabschätzung, bei der jedes Gesetzesvorhaben anhand eines Testkatalogs zu überprüfen sei ¹⁰). In Rheinland-Pfalz existiert ein „Fragenkatalog für die Rechtsvereinfachung“ ¹¹), an dem sich Regelungsentwürfe der Landesregierung orientieren sollen. In diesem Katalog werden Fragen nach der Notwendigkeit einer Vorschrift, der Regelungsdichte, Verständlichkeit, der Folgen und der Vollziehbarkeit gestellt. Es handelt sich dabei allerdings um eine rein ressortinterne Vorgabe. In der Gesetzgebungsarbeit jedenfalls des Landtags und seiner Fachausschüsse spielt diese regierungsinterne Prüfliste bislang keine Rolle. Die von der Landesregierung eingesetzte Verwaltungsmodernisierungskommission hat sich mit der Methodik und der praktischen Umsetzbarkeit der Gesetzesfolgenabschätzung befasst und der Landesregierung 1995 empfohlen, „beim Entwurf von Rechtsvorschriften (mit vermutlich großer Wirkungsbreite und/oder beachtlichen

Auswirkungen) Rechtsfolgenabschätzungen vorzunehmen und/oder Testverfahren einzusetzen. Deren Ergebnisse sollten im Entwurfsprozess berücksichtigt werden. Dem Landtag ist rechtzeitig zu berichten“¹²⁾. Der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Kurt Beck kündigte in seiner Regierungserklärung zu Beginn der 13. Wahlperiode an, die Landesregierung wolle in Zukunft kostenwirksame Maßnahmen und Gesetze „mit einer realistischen Kostenschätzung, einer Folgeabschätzung für Dritte, insbesondere für die Kommunen, sowie einer Kosten-Nutzen-Analyse versehen“¹³⁾. Positiv bewertet wurde die seitherige Erprobung der prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung auch vom Leiter der Staatskanzlei, Staatssekretär Rüter. Wesentliche Komponenten seien die Analyse des Problemfeldes, die Ableitung des Regelungsbedarfs, die Generierung verschiedener Regelungsalternativen (einschließlich des Status quo), die Bestimmung der Regelungsfolgen und die Prüfung der Vollziehbarkeit und Praktikabilität der Regelungen. Nach seiner Aussage kann dieses Verfahren für wichtige Gesetzgebungsverfahren empfohlen werden. Einer engen Zusammenarbeit mit dem Parlament werde dabei besondere Bedeutung zugemessen¹⁴⁾. Bei dem Entwurf des neuen Landeswaldgesetzes hat das Ministerium für Umwelt und Forsten nach eigenen Angaben bereits von dem Instrument einer prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung mit Erfolg Gebrauch gemacht.

Die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ des Landtags Rheinland-Pfalz hatte in der letzten Wahlperiode empfohlen, die Notwendigkeit der Gesetzesfolgenabschätzung in den Geschäftsordnungen des Landtags und der Landesregierung zu regeln. Auch die Landtagspräsidentenkonferenz hat sich dafür ausgesprochen, die Gesetzesfolgenabschätzung zu intensivieren. Systematische Gesetzesfolgenabschätzung dürfe dabei nicht beschränkt bleiben auf den Bereich der Exekutive. Die gewonnenen Ergebnisse sollten für die parlamentarische Arbeit nutzbar gemacht werden¹⁵⁾. In Nordrhein-Westfalen hat der Landtag einen einstimmigen Beschluss gefasst, wonach das Parlament künftig über das Ergebnis der Vorabkontrolle durch die Regierung zu unterrichten ist¹⁶⁾. Langfristig soll die Vorlage einer umfassenden Wirkungsanalyse bei der Einbringung von Gesetzentwürfen angestrebt werden.

Die Beratungen der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ mündeten in der einstimmigen Auffassung, dass eine systematische Gesetzesfolgenabschätzung dazu beitragen könne, die Gesetzgebung rationeller

zu gestalten, und zwar in zweierlei Hinsicht: erstens erhöhe sie die Transparenz gesetzgeberischer Entscheidungen, indem sie Grundlagen, Alternativen und Folgen von Entscheidungen samt den jeweiligen Vor- und Nachteilen deutlich mache. Zweitens könne sie helfen, „technischen“ Mängeln bei der gesetzgeberischen Umsetzung vorgegebener politischer Ziele vorzubeugen, etwa im Hinblick auf die Vermeidung missverständlicher Formulierungen in einzelnen Vorschriften oder bei der Regelung von Verwaltungsabläufen. Die Kommission stellte allerdings auch klar, dass die Gesetzesfolgenabschätzung politische Entscheidungen keinesfalls ersetze.

Die Kommission begrüßte das Bestreben der Landesregierung, bei wichtigen Gesetzgebungsvorhaben vorab eine Gesetzesfolgenabschätzung durchzuführen. Sie forderte die Landesregierung auf, den Landtag möglichst bereits vorab im Rahmen der Informationspflichten der Landesregierung (siehe unten unter C.5.3), spätestens aber bei der Einbringung des betreffenden Gesetzentwurfs im Rahmen der Gesetzesbegründung über die Durchführung und die Ergebnisse der Gesetzesfolgenabschätzung zu informieren. Im Übrigen sei es Sache der Fachausschüsse – gegebenenfalls durch Fragen an die Landesregierung – zu überprüfen, inwieweit ein Gesetzentwurf den Kriterien des regierungsinternen Fragenkatalogs für die Rechtsvereinfachung Rechnung trage.

Darüber hinaus empfahl die Enquete-Kommission, die von der Exekutive durchgeführte prospektive Gesetzesfolgenabschätzung zu ergänzen durch ein parlamentarisches Gesetzescontrolling, das heißt einer nachträglichen Prüfung, inwieweit sich ein Gesetz in der Praxis bewährt habe. Bei Gesetzentwürfen von entsprechender Bedeutung solle der Landtag beschließen, dass die Landesregierung nach etwa ein bis zwei Jahren über die Bewährung des Gesetzes in der Praxis Bericht erstatte. Diese Berichte könnten sich darauf beziehen,

- ob und in welchem Umfang die mit dem Gesetz verfolgten Ziele erreicht worden sind,
- welche Kosten beim Gesetzesvollzug angefallen sind und ob die bei der Einbringung des Gesetzentwurfs abgegebene Kostenprognose zutreffend war,
- in welcher Höhe die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften beim Gesetzesvollzug Kosten zu tragen haben und
- welcher Novellierungsbedarf im Einzelnen gesehen wird.

Der Landtag habe von dem Instrument des Gesetzescontrollings bereits in Einzelfällen Gebrauch gemacht, so bei der Änderung der Landesbauordnung in der 12. Wahlperiode. Dieser Ansatz solle in Zukunft systematisch genutzt werden. So könnten beispielsweise – entsprechend den Überlegungen der Landtagspräsidentenkonferenz – die federführenden Ausschüsse ihre Beschlussempfehlungen auch darauf erstrecken, ob und wann eine Bewährungsprüfung durchgeführt werden solle, und die entsprechenden Berichte mit der Landesregierung besprechen.

2.2 Erweiterung von Begründungspflichten

Empfehlung

Die Enquete-Kommission gibt keine Empfehlung ab zur Erweiterung allgemeiner Begründungspflichten für Gesetze.

Begründung

Die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ hatte zur Begründung von Gesetzesvorlagen und zur Gesetzesfolgenabschätzung empfohlen, eine erweiterte Pflicht zur Begründung von Gesetzen in den Geschäftsordnungen des Landtags und der Landesregierung zu regeln ¹⁷⁾. Der Landtag ist dieser Empfehlung gefolgt und 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 Begründung soll auch eine Erläuterung der verwaltungsmäßigen Abwicklung und des entstehenden Verwaltungsaufwands enthalten“ (§ 50 Abs. 2 GOLT). § 14 Satz 2 ff. der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Landesregierung (GGO) sieht vor, dass einem Gesetzentwurf ein Vorblatt voranzustellen ist,

„das 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.“

Nachdem der Empfehlung der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ insoweit Rechnung getragen war, sah die Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ diesen Punkt übereinstimmend als erledigt an, zumal sie eine erweiterte Gesetzesbegründung unter dem Aspekt der Gesetzesfolgenabschätzung (oben unter C.2.1) und im Hinblick auf die Kosten für die Kommunen empfahl (unten unter C.3.2).

2.3 Verordnungsvertretende Gesetze

Empfehlung

Das Verfahren zum Erlass verordnungsvertretender Gesetze nach Artikel 80 Abs. 4 GG soll durch eine Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag wie folgt geregelt werden:

„Die Landesregierung teilt dem Landtag möglichst frühzeitig ihre Absicht mit, aufgrund einer Ermächtigung im Sinne von Artikel 80 Abs. 4 GG eine Rechtsverordnung zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben oder einen entsprechenden Gesetzentwurf einzubringen und informiert den Landtag über den wesentlichen Inhalt der angestrebten Regelung.“

– einstimmig –

Begründung

Durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. Oktober 1994 ¹⁸⁾ wurde der Artikel 80 des Grundgesetzes ergänzt um den neuen Absatz 4. Danach sind die Länder zu einer Regelung „auch durch Gesetz“ befugt, soweit durch Bundesgesetz oder auf Grund von Bundesgesetzen Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Damit sollen die Kompetenzen der Länderparlamente gestärkt werden ¹⁹⁾.

Erforderlich ist hierfür zunächst die Kenntnis, welche Regelungsmöglichkeiten Artikel 80 Abs. 4 GG im Einzelnen eröffnet. Die Enquete-Kommission verschaffte sich deshalb mit Hilfe der Landesregierung einen Überblick darüber, welche bundesrechtlichen Ermächtigungen bestehen und welche Landesverordnungen auf ihrer Grundlage erlassen wurden. Darüber hinaus sollte ein praktikabler Weg gefunden werden, diese Kompetenz künftig für den Landtag zu nutzen. Hierbei war zu berücksichtigen, dass zwischen Parlament und Regierung eine konkurrierende Zuständigkeit besteht, da beide im Rahmen des Artikel 80 Abs. 4 GG Regelungen erlassen können.

Die Enquete-Kommission war der Auffassung, dass eine bundesrechtliche Ermächtigung zum Erlass einer Verordnung nur dann durch Landesgesetz ausgefüllt werden solle, wenn es sich um einen Gegenstand von hervorgehobener politischer Bedeutung handelt, der einer öffentlichen, parlamentarischen Behandlung bedürfe. Soweit es um bloße Zuständigkeits- oder Detailregelungen von untergeordneter Bedeutung gehe, genüge auch in Zukunft eine Verordnung der Landesregierung. Die Kommission sah es dabei nicht als ihre Aufgabe an, dem Landtag konkrete Gegenstände für eine gesetzliche Regelung zu empfehlen ²⁰⁾. Dies sei Sache der Fraktionen.

Was das künftige Verfahren angeht, schloss sich die Kommission einem Vorschlag der Fraktionen der SPD und F.D.P. an, der sich an den Beschluss der Landtagspräsidentenkonferenz anlehnt. Danach solle die Landesregierung dem Landtag frühzeitig ihre Absicht mitteilen, aufgrund einer Ermächtigung im Sinne von Artikel 80 Abs. 4 GG eine Rechtsverordnung zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben oder einen entsprechenden Gesetzentwurf einzubringen, und den Landtag über den wesentlichen Inhalt der angestrebten Regelung informieren. Damit hätten der Landtag und seine Fraktionen Gelegenheit zur Prüfung, ob sie von einer solchen Ermächtigung gegebenenfalls in Form eines Gesetzes Gebrauch machen wollten. Das Nähere solle in einer Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung geregelt werden ²¹⁾.

Die Landtagspräsidentenkonferenz hatte darüber hinaus empfohlen, dass die Regierungen die Landesparlamente unverzüglich auch über Existenz und Inhalt von Ermächtigungen im Sinne von Artikel 80 Abs. 4 GG unterrichten sollten, die künftig erteilt, inhaltlich verändert oder aufgehoben werden. Damit sollte nicht nur eine lückenlose und zeitnahe Information des Landtags über neue Gesetzgebungsspielräume

gewährleistet werden. Im Rahmen dieser Unterrichtung hätte auch der Einfluss der Landesregierung im Bundesrat auf die Einräumung und den Umfang solcher Regelungsspielräume zur Sprache kommen können. Die Fraktionen der SPD und F.D.P. hatten auch diese Empfehlung zunächst in ihren Vorschlag aufgenommen. Aufgrund von Bedenken der Landesregierung, die auf die Veröffentlichung bundesgesetzlicher Ermächtigungen im Bundesgesetzblatt hinwies, zogen die beiden Fraktionen ihren Vorschlag insoweit jedoch zurück.

2.4 Rückholung von Gesetzgebungszuständigkeiten

Empfehlung

Die Landesregierung soll im Bundesrat den Entwurf der Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen zur Rückholung von Gesetzgebungskompetenzen nach Artikel 125 a Abs. 2 Grundgesetz unterstützen.

– einstimmig –

Begründung

Im Rahmen der Verfassungsreform 1994 sind die Voraussetzungen für die konkurrierende und die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes verschärft worden. Vor der Reform war ein Bundesgesetz im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung zulässig,

„soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil eine Angelegenheit durch die Gesetzgebung einzelner Länder nicht wirksam geregelt werden kann oder die Regelung einer Angelegenheit durch ein Landesgesetz die Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit beeinträchtigen könnte oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert.“

Nunmehr ist nach Art. 72 Abs. 2 GG konkurrierende Bundesgesetzgebung nur noch zulässig,

„wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“

Auch die Rahmengesetzgebungskompetenz in Art. 75 GG ist durch die Grundgesetzreform betroffen: Zum einen darf der Bund gemäß Art. 75

Abs. 1 Satz 1 GG ein Rahmengesetz nur erlassen, wenn die – verschärften – Voraussetzungen des Art. 72 GG vorliegen. Zum anderen bestimmt der neugeschaffene Artikel 75 Abs. 2 GG, dass Rahmenvorschriften nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten dürfen.

Gleichzeitig wurden neue Vorschriften ins Grundgesetz aufgenommen, nach denen die Länder durch Bundesgesetz Gesetzgebungsmaterien, die bislang durch konkurrierendes oder Rahmenrecht des Bundes geregelt sind, zurückgewinnen können. So kann nach Art. 72 Abs. 3 GG durch Bundesgesetz bestimmt werden, dass bundesgesetzliche Regelungen, für die kein Bedürfnis gemäß Art. 72 Abs. 2 GG mehr besteht, durch Landesrecht ersetzt werden können. Dies gilt sowohl für die konkurrierende als auch für die Rahmengesetzgebung. Ferner enthält Artikel 125 a Abs. 2 GG eine Übergangsregelung im Hinblick auf die verschärften Voraussetzungen für konkurrierende und Rahmengesetzgebung des Bundes. Danach gilt altes Recht, das aufgrund des Art. 72 Abs. 2 GG in der Fassung vor der Reform erlassen worden ist oder das dem neuen Art. 75 Abs. 2 GG nicht entspricht, als Bundesrecht fort. Durch Bundesgesetz kann bestimmt werden, dass es durch Landesrecht ersetzt werden kann.

Um hier Regelungsspielräume für die Landesgesetzgeber zu eröffnen, bedarf es demnach eines Bundesgesetzes. Einen entsprechenden Gesetzentwurf haben die Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen im Bundesrat eingebracht ²²). Darin wird vorgeschlagen, verschiedene Bundesgesetze oder in ihnen enthaltene Teilbereiche der Landesgesetzgebung zugänglich zu machen. Die Verhandlungen über den Gesetzentwurf im Bundesrat waren noch nicht abgeschlossen, als die Enquete-Kommission ihre Arbeit beendete.

Die Landtagspräsidentenkonferenz hat die Bestrebungen unterstützt, Materien des bisherigen Bundesrechts wieder in die Gesetzgebungskompetenz der Länder zurückzuführen, und hat eine möglichst schnelle Einigung über einen Katalog von entsprechenden Gesetzgebungsmaterien gefordert. Die Landesparlamente sollten sich über die Haltung ihrer Regierungen und über den Fortgang der Verhandlungen auf Bundesebene laufend unterrichten lassen ²³).

Die Landesregierung berichtete in der Enquete-Kommission sowie im Rechtsausschuss wiederholt über den Stand der Beratungen zu dem Gesetzentwurf.

Die Enquete-Kommission hat die Landesregierung einmütig aufgefordert, im Bundesrat den Entwurf der Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen zur Rückholung von Gesetzgebungskompetenzen nach Artikel 125 a Abs. 2 Grundgesetz zu unterstützen. Sie geht davon aus, dass die Landesregierung den Landtag über den Fortgang der Verhandlungen auch weiterhin auf dem Laufenden hält.

2.5 Mehr Regelungsspielräume im Rahmen von Bundesgesetzen

Empfehlung

Die Landesregierung soll im Bundesrat darauf hinwirken, dass innerhalb der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes mehr Raum für Landesrecht gelassen wird.

– einstimmig –

Begründung

Der Bund kann im Rahmen seiner Gesetze auf verschiedene Weise Raum für Landesrecht lassen. Wie oben unter 2.2 dargestellt, kann er zum Beispiel die Landesregierungen zum Erlass von Verordnungen und damit auch die Landesparlamente zum Erlass von Gesetzen ermächtigen. Eine andere Möglichkeit besteht darin, in einem Bundesgesetz den Ländern ausdrücklich unterschiedliche Regelungsalternativen zu eröffnen. Hierauf verwies der Sachverständige Professor Dr. Mahrenholz und führte als eines der Beispiele aus jüngerer Zeit die neuen §§ 12 a und 12 b des Beamtenrechtsrahmengesetzes an. Dort habe der Bundesgesetzgeber – auf Wunsch des Bundesrates – den Landesgesetzgebern die Möglichkeit eröffnet, Führungsämter im Bereich der Beamten auf Probe oder auf Zeit zu übertragen.

Die Enquete-Kommission war einhellig der Meinung, dass die Landesregierung im Bundesrat darauf hinwirken solle, von solchen Möglichkeiten verstärkt Gebrauch zu machen, insbesondere in den Fällen, in denen Bundesgesetze der Zustimmung des Bundesrates unterliegen. Dieser Aspekt solle auch im Rahmen der Information der Landesregierung über ihre Bundesratstätigkeit (dazu unten unter C.5.3) Berücksichtigung finden.

3. Effektivere Mitwirkung der Kommunen bei der Gesetzgebung

Die Enquete-Kommission hat sich in zweierlei Hinsicht mit der effektiveren Mitwirkung der Kommunen an der sie betreffenden Gesetz-

gebung befasst. Zum einen beriet sie über Möglichkeiten, die Kommunen an dem Gesetzgebungsverfahren unmittelbar zu beteiligen. Hier sah die Kommission allerdings nach Einrichtung des Kommunalen Rates 1996 keinen unmittelbaren Handlungsbedarf mehr. Zum anderen befasste sich die Kommission mit der Frage, wie insbesondere die finanziellen Interessen der Kommunen bei den sie betreffenden Gesetzen effektiver zur Geltung gebracht werden könnten.

3.1 Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren

Empfehlungen

Die Enquete-Kommission lehnt den Vorschlag des Gemeinde- und Städtebundes zur Errichtung einer „Ständigen Kommunalen Beratenden Kommission“ ab.

– einstimmig –

Die Enquete-Kommission lehnt eine Ausdehnung der Pflicht zur Anhörung der kommunalen Spitzenverbände nach § 79 Abs. 4 GOLT auf sonstige Gegenstände parlamentarischer Beratungen ab.

– einstimmig –

Begründung

Die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ hatte untersucht, ob die Mitwirkung der Kommunen an der sie betreffenden Rechtssetzung in der Landesverfassung geregelt werden sollte, nach dem Beispiel der Verfassungen Baden-Württemberg, Brandenburg, Sachsen und Thüringen und ähnlich wie es Artikel 68 Satz 2 LV für die Vereinigungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern bei Gesetzentwürfen wirtschafts- und sozialpolitischen Inhalts vorsieht. Sie hatte die Frage jedoch verneint ²⁴).

Einfachgesetzlich ist die Mitwirkung der Kommunen an der sie betreffenden Rechtssetzung 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“. Nach der Geschäftsordnung des Landtags sollen die auf

Landesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbände (Gemeinde- und Städtebund, Städtetag, Landkreistag) zu Gesetzentwürfen gehört werden, die wichtige Belange der kommunalen Selbstverwaltung unmittelbar berühren. Von der Anhörung kann bei Gesetzentwürfen der Landesregierung abgesehen werden, wenn die Vereinigungen bei der Aufstellung des Gesetzentwurfs angehört wurden und ihre Auffassungen in der Begründung des Gesetzentwurfs dargestellt sind (§ 79 Abs. 4 in Verbindung mit § 79 Abs. 3 Satz 2 der Geschäftsordnung des Landtags).

Ende 1995 erweiterte der Landtag die Beteiligungsrechte der Kommunen an der Rechtssetzung durch Schaffung des Kommunalen Rats²⁵⁾. Der Kommunale Rat besteht aus Vertretern der kommunalen Spitzenverbände und der rheinland-pfälzischen Kommunen. Er 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 Gemeindeordnung und § 72 Landkreisordnung – 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 konstituierte sich im September 1996.

Der Gemeinde- und Städtebund schlug vor, darüber hinaus beim Landtag ein weiteres Gremium einzurichten, und zwar eine „Kommunale beratende Kommission“. Diese sollte aus Abgeordneten sowie aus weiteren Mitgliedern bestehen, die dem Landtag nicht angehören und von den kommunalen Spitzenverbänden benannt werden. Die Kommission solle dem Innenausschuss des Landtags vierteljährlich Bericht erstatten; ferner sollten die ihr angehörenden Abgeordneten „bei Bedarf“ dem Landtag unmittelbar Bericht erstatten können²⁶⁾. Da jedoch unklar blieb, in welchem Verhältnis die Beteiligungsmöglichkeiten des Kommunalen Rates und der „Kommunalen beratenden Kommission“ stehen würden, schloss sich die Enquete-Kommission diesem Vorschlag nicht an. Rheinland-Pfalz habe mit dem Kommunalen Rat hinsichtlich der Vertretung kommunaler Interessen auf der Ebene der landespolitischen Willensbildung bundesweit eine Vorreiterrolle eingenommen. Bevor über weitere Möglichkeiten zur Beteiligung der Kommunen an der Gesetzgebung beraten werde, sollten zunächst die Erfahrungen mit dem Kommunalen Rat abgewartet werden.

Die Enquete-Kommission erörterte auf Anregung eines Vertreters der CDU-Fraktion auch die Frage, ob es sinnvoll sei, die in § 79 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Landtags vorgesehene Pflicht zur Anhörung der kommunalen Spitzenverbände auf sonstige Gegenstände parlamentarischer Beratung auszudehnen. Betroffen gewesen wären insbesondere Anträge, die die Landesregierung zu einem bestimmten politischen Handeln oder Unterlassen auffordern. Allerdings sieht die Geschäftsordnung des Landtags in § 59 Abs. 3 vor, dass Anträge grundsätzlich in einer Beratung im Plenum erledigt werden. Damit soll die Plenardebatte beschleunigt und effektiver gestaltet werden. Eine Überweisung in die Ausschüsse ist, anders als bei Gesetzen, nicht erforderlich und unterbleibt auch in der Praxis bei einer Vielzahl von Fällen. Eine Anhörung kann jedoch nur in den Ausschüssen stattfinden. Vor diesem Hintergrund lehnte die Kommission eine Ausdehnung der Anhörungspflicht ab.

3.2 Berücksichtigung der finanziellen Interessen der Kommunen bei der Gesetzgebung

Empfehlungen

Die Enquete-Kommission lehnt die Verankerung des Konnexitätsprinzips in der Landesverfassung ab.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD und F.D.P. sowie des Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz gegen die Stimmen der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie des Sachverständigen Professor Dr. Meyer bei Stimmenthaltung der Vertreterin und der Vertreter der Fraktion der CDU sowie der Sachverständigen Dr. Stelzl und Keller –

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Begründungspflicht für Gesetzentwürfe in § 50 GOLT im Hinblick auf die Kosten für die Gemeinden wie folgt zu erweitern:

– § 50 Abs. 1 Satz 2 GOLT (betreffend Gesetzentwürfe aus der Mitte des Landtags, Neuformulierung kursiv) –

„Dem Gesetzentwurf, der schriftlich einzubringen und zu begründen ist, ist ein Vorblatt voranzustellen, in dem Problem, Lösung, Alternativen und Kosten kurz darzustellen sind; dabei soll auch aufgezeigt

werden, welche Kosten für die Gemeinden und Gemeindeverbände entstehen und wie diese gedeckt werden sollen.“

– § 50 Abs. 2 Satz 2 GOLT (betreffend Gesetzentwürfe der Landesregierung, Neuformulierung *kursiv*) –

„Bei der Darstellung der Kosten ist auch aufzuzeigen, welche Kosten für die Gemeinden und Gemeindeverbände entstehen und wie diese gedeckt werden sollen.“

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz, Professor Dr. Meyer, Dr. Stelzl und Keller gegen die Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD und F.D.P. –

Begründung

Der Kommunale Rat hatte sich mit Schreiben vom 5. Mai 1997 ²⁷⁾ an den Landtag gewandt mit der Empfehlung, das Konnexitätsprinzip (Einheit von Kostenursache und Kostenlast) in der Landesverfassung zu verankern und Artikel 49 der Landesverfassung wie folgt zu ergänzen:

„Den Gemeinden und Gemeindeverbänden kann durch Gesetz die Erledigung bestimmter öffentlicher Aufgaben als Auftragsangelegenheit oder als Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung übertragen werden. Dabei sind aufgabenbezogene Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist ein kostendeckender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“

Damit solle garantiert werden, dass das Land, wenn es den Kommunen eine neue Aufgabe zuweist, ihnen auch die dafür erforderlichen Mittel zur Verfügung stellt. Bislang sieht Artikel 49 Abs. 5 LV vor, dass der Staat den Kommunen „die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Mittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern“ hat und ihnen „für ihre freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung“ stellt. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz folgt aus dieser Vorschrift zwar, dass den Kommunen eine angemessene Finanzausstattung verfassungsrechtlich verbürgt sei. Artikel 49 Abs. 5 V sei aber im Sinne

einer einheitlichen Finanzgarantie auszulegen, die keinen Raum lasse für einen Anspruch auf eine gesonderte Erstattung der Kosten für die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben ²⁸⁾.

Die Enquete-Kommission hörte in ihrer 10. Sitzung am 3. November 1997 die kommunalen Spitzenverbände zur Berücksichtigung der finanziellen Interessen der Kommunen bei der Gesetzgebung an. Diese führten aus, das Land übertrage verstärkt Aufgaben und Finanzierungslasten auf die Kommunen und beeinträchtige so deren Finanzbasis in immer stärkerem Maße. Die Verankerung des Konnexitätsprinzips solle dies verhindern.

Die Enquete-Kommission verschaffte sich aufgrund einer Zusammenstellung des Wissenschaftlichen Dienstes einen Überblick über die Verfassungsbestimmungen des Bundes und der anderen Länder. Im Grundgesetz wurde 1994 und 1997 klargestellt, dass die Garantie der Selbstverwaltung der Gemeinden in Artikel 28 Abs. 2 GG auch die „Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung“ umfasst; „zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle“ ²⁹⁾. Dies bedeutet aber keine Verankerung des Konnexitätsprinzips. Andere Länder haben das Konnexitätsprinzip in einer abgeschwächten Form normiert, die in etwa der 1996 vom Juristentag empfohlenen Formulierung entspricht ³⁰⁾. So hat z. B. Schleswig-Holstein 1998 Artikel 49 Abs. 2 seiner Verfassung wie folgt gefasst:

„Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet, so sind dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist ein kostendeckender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“

Die Landesregierung ging in ihrer Stellungnahme allerdings davon aus, dass sich die Finanzgarantie der Kommunen bei einer derartigen, eingeschränkten Konnexität im Ergebnis nicht wesentlich von der Gewährleistung unterscheidet, die Artikel 49 Abs. 5 der rheinland-pfälzischen Verfassung bereits jetzt enthalte.

Die Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN machte sich den Formulierungsvorschlag des Kommunalen Rates zu Eigen. Auch der

Sachverständige Professor Dr. Meyer unterstützte die Forderung nach einem strikten Konnexitätsprinzip. Die übrigen Mitglieder wandten ein, dass der Aufwand zur Erledigung einer Aufgabe nicht von vornherein exakt beziffert werden könne. Es bestünde die Gefahr, dass selbst wegen kleiner Differenzen Verfassungsprozesse geführt würden. Im Übrigen sei der Aufwand von Kommune zu Kommune unterschiedlich, und bei einer garantierten Kostenerstattung entfele der Anreiz, die Aufgabe möglichst wirtschaftlich durchzuführen. Außerdem müsse es grundsätzlich möglich sein, die Kommunen gegebenenfalls auch zur Ausschöpfung eigener Finanzierungsquellen anzuhalten. Die Vertreter der Fraktionen der SPD und F.D.P. sowie der Sachverständige Professor Dr. Mahrenholz hielten vor diesem Hintergrund die bestehende Regelung für ausreichend und lehnten den Vorschlag des Kommunalen Rates ab. Nach Ansicht der Vertreter der Fraktionen der SPD und F.D.P. enge das strenge Konnexitätsprinzip den Gestaltungsspielraum der Landespolitik und damit auch des Landtags über Gebühr ein. Sie wiesen darauf hin, dass auch der Bund Ländern und Kommunen Aufgaben- und Ausgabenlasten auferlege. Im Übrigen sei das Land in den letzten Jahren trotz der herrschenden Finanznot den Kommunen immer wieder entgegengekommen.

Die Vertreter der CDU sowie die Sachverständigen Dr. Stelzl und Keller enthielten sich der Stimme. Sie äußerten Verständnis für das Anliegen des Kommunalen Rates. Den Finanznöten der Kommunen müsse im Rahmen der Landesgesetzgebung Rechnung getragen werden, etwa durch eine Bestimmung wie in Schleswig-Holstein. Dies sei aber nicht in erster Linie ein Thema der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“. Wichtig sei, dass der Gesetzgeber bei der Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen nicht nur offenlege, welche Kosten voraussichtlich entstünden, sondern auch, wie diese gedeckt werden sollten, durch das Land im Rahmen des Finanzausgleichs, durch die Kommunen selbst, z. B. mittels Erhöhung kommunaler Entgelte, oder auf andere Weise. Dies sei durch die Erweiterung der Begründungspflichten in § 50 Abs. 1 und 2 der Geschäftsordnung zu Beginn der Wahlperiode (siehe dazu oben unter C.2.2) noch nicht ausreichend gewährleistet. Deshalb sollte die Begründungspflicht insoweit ergänzt und präzisiert werden. Dieser Vorschlag fand die Unterstützung der Mehrheit der Kommission. Die Vertreter der Fraktionen der SPD und F.D.P. hielten die bestehenden Begründungspflichten dagegen für ausreichend.

4. Verbesserung der Stellung der Opposition, Stärkung der Kontrollfunktion des Landtags gegenüber Regierung und Verwaltung

4.1 Verankerung der Opposition in der Landesverfassung

Empfehlung

Die Enquete-Kommission empfiehlt, folgende Regelung über die Opposition in die Landesverfassung aufzunehmen:

„(1) Parlamentarische Opposition ist ein grundlegender Bestandteil der parlamentarischen Demokratie.“

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD, CDU und F.D.P. sowie der Sachverständigen Professor Dr. Rottmann, Dr. Stelzl und Keller gegen die Stimme des Sachverständigen Professor Dr. Meyer bei Stimmenthaltung der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie des Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz –

„(2) Die Fraktionen und die Mitglieder des Landtags, welche die Landesregierung nicht stützen, haben das Recht auf eine ihrer Stellung entsprechende Wirkungsmöglichkeit in Parlament und Öffentlichkeit. Sie haben Anspruch auf eine zur Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben erforderliche Ausstattung.“

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD, CDU und F.D.P. sowie der Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz, Professor Dr. Rottmann, Dr. Stelzl und Keller gegen die Stimme des Sachverständigen Professor Dr. Meyer bei Stimmenthaltung der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN –

„(3) Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.“

– einstimmig –

Begründung

Die Landesverfassung enthält keine Bestimmung über die parlamentarische Opposition. Sie unterscheidet sich damit von den Verfassungen der Länder Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen ³¹). Bereits in den Beratungen der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ hatten die Vertreter der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gefordert, auch in Rheinland-Pfalz

die Opposition in der Verfassung ausdrücklich zu verankern, ohne eine Mehrheit hierfür zu finden ³²). Die Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ griff diese Frage erneut auf.

Die Vertreter der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verwiesen ebenso wie die Sachverständigen darauf, dass die Opposition in der parlamentarischen Demokratie besondere Aufgaben wahrnehme. Die öffentliche parlamentarische Kontrolle der Regierung sei im Wesentlichen Sache der Opposition, nicht des Parlaments als Ganzem. Die Regierungskoalition habe die Aufgabe, die Regierung zu stützen, und unterscheide sich in ihren Aussagen gegenüber der Öffentlichkeit regelmäßig nicht von der Regierung. Die politische Auseinandersetzung finde also in erster Linie zwischen Regierung und Regierungskoalition auf der einen und der Opposition auf der anderen Seite statt. Die unterschiedliche Rollenverteilung zeige sich auch bei der Gesetzesinitiative: Gesetzentwürfe würden entweder von der Regierung oder von der Opposition, aber nur in wenigen Ausnahmefällen von den Regierungsfractionen eingebracht. Gleichzeitig sei die Opposition gegenüber den Regierungsfractionen in gewisser Hinsicht benachteiligt. So könnten die Mitglieder der Regierungsfractionen – anders als die Opposition – bei der Informationsbeschaffung und bei vielen parlamentarischen Initiativen auf die interne Unterstützung durch die Regierung zurückgreifen. Die Verfassung müsse diese besondere Rolle der Opposition anerkennen und zum Ausdruck bringen. Von den Vertretern der SPD und F.D.P. wurde dem entgegengehalten, dass die Rechte der Opposition einfachgesetzlich insbesondere durch das Abgeordneten- und Fraktionsgesetz sowie im Rahmen der Geschäftsordnung gewahrt würden. Die Stellung der Opposition ergebe sich bereits aus dem Demokratieprinzip und sei von den Verfassungsgerichten anerkannt. Eine nennenswerte Stärkung der Stellung der Opposition wäre deshalb mit ihrer ausdrücklichen Verankerung in der Landesverfassung nicht verbunden. Im Übrigen übten auch die Regierungsfractionen parlamentarische Kontrolle aus. Diese Kontrolle sei zwar meist nicht öffentlich, aber dafür umso effektiver. Zwar sei richtig, dass die Linie der politischen Auseinandersetzung in der Regel zwischen Regierungslager und Opposition verlaufe. Dabei blieben aber die Regierungsfractionen in den Möglichkeiten ihrer öffentlichen Darstellung deutlich hinter der Regierung zurück und würden – anders als die Opposition – in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen. Aus diesem Grund sei zu befürchten, dass die Hervorhebung der Rolle der Opposition die Funktion der regierungstragenden Fraktionen in der parlamentarischen Demokratie zur sehr in den Hintergrund treten lasse.

Die Vertreter der CDU-Fraktion erklärten, für sie sei die Verankerung der Opposition in der Verfassung eine der wesentlichen Fragen der Parlamentsreform. Sie wiederholten zunächst ihren Vorschlag aus der 12. Wahlperiode, folgende Vorschrift in die Landesverfassung aufzunehmen:

„(1) Die Opposition ist wesentlicher Bestandteil der parlamentarischen Demokratie.

(2) Die Chancengleichheit der Opposition ist zu gewährleisten.“

Nachdem diese Formulierung auf Kritik gestoßen war, legte der Sachverständige Professor Dr. Meyer auf Bitten der Kommission folgenden Formulierungsvorschlag vor:

„Bei der Gestaltung der Rechte der Opposition sind die Vorteile ausgleichend zu berücksichtigen, die dem regierungstragenden Teil des Landtags aus der Nähe zur Regierung erwachsen.“

Die Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN machte sich diesen Vorschlag zu Eigen; im Übrigen stieß er nicht auf ungeteilte Zustimmung. Der Vorsitzende der Enquete-Kommission schlug deshalb vor, sich an Artikel 16 a der Bayerischen Verfassung zu orientieren, der wie folgt lautet:

„(1) Parlamentarische Opposition ist ein grundlegender Bestandteil der parlamentarischen Demokratie.

(2) Die Fraktionen und die Mitglieder des Landtags, welche die Staatsregierung nicht stützen, haben das Recht auf ihrer Stellung entsprechende Wirkungsmöglichkeiten in Parlament und Öffentlichkeit. Sie haben Anspruch auf eine zur Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben erforderliche Ausstattung.

(3) Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.“

Die Enquete-Kommission stimmte zunächst über die Frage ab, ob die Opposition überhaupt in der Verfassung verankert werden solle. Sie bejahte dies gegen die Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD und F.D.P. bei Zustimmung im Übrigen. Im Hinblick auf die für eine erfolgreiche Parlamentsreform erforderliche Kompromissfindung erklärten sich die Vertreter der Fraktionen der SPD und F.D.P. daraufhin bereit, ihre Bedenken zurückzustellen und einer Verfassungsbestimmung ihre Zustimmung zu geben, die sich an Artikel 16 a der Bayerischen Verfassung anlehnt.

4.2 Parlamentarische Kontrolle der Geheimdienste

Empfehlungen

Die Enquete-Kommission lehnt eine Empfehlung ab, wonach der Landtag die Größe der Parlamentarischen Kontrollkommission und der G 10-Kommission so gestaltet, dass alle Fraktionen an der Kontrolle beteiligt werden können.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD und F.D.P. sowie zweier Vertreter der Fraktion der CDU und der Sachverständigen Dr. Stelzl und Keller gegen die Stimmen der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie des Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz bei Stimmenthaltung eines Vertreters der Fraktion der CDU sowie des Sachverständigen Professor Dr. Meyer –

Die Enquete-Kommission spricht sich gegen regelmäßige Berichte dieser Gremien aus.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD, CDU und F.D.P. sowie der Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz, Professor Dr. Meyer, Dr. Stelzl und Keller gegen die Stimme der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN –

Begründung

Das Landesgesetz über den Verfassungsschutz sieht in § 20 eine Parlamentarische Kontrollkommission vor. Sie dient der Kontrolle des Verfassungsschutzes und wird vom für den Verfassungsschutz zuständigen Minister mindestens zweimal jährlich über die Tätigkeit des Verfassungsschutzes unterrichtet. Jedes Mitglied kann darüber hinaus den Zusammentritt der Kommission und eine umfassende Unterrichtung im Einzelfall verlangen. Das schließt die Einsicht in Dateien, Akten und sonstige Unterlagen ein. Die Beratungen der Kommission sind geheim; ihre Mitglieder sind zur Geheimhaltung verpflichtet. Die Rechte des Landtags und seiner Ausschüsse bleiben unberührt.

Die Parlamentarische Kontrollkommission besteht aus drei Abgeordneten, die der Landtag mit der Mehrheit seiner Mitglieder wählt. Damit ist zumindest eine der vier zur Zeit im Landtag vertretenen Fraktionen – und zwar zur Zeit die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – von der Mitgliedschaft ausgeschlossen.

Ebenfalls aus drei Mitgliedern besteht die Kommission, die die Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses nach Artikel 10 Abs. 2 Grundgesetz überwacht (sogenannte G 10-Kommission; §§ 3 und 4 Ausführungsgesetz zu Artikel 10 GG).

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schlug vor, die Größe der Parlamentarischen Kontrollkommission und der G 10-Kommission so zu gestalten, dass alle Fraktionen an deren Kontrolle beteiligt sein können. Von der Kontrolle einer so sensiblen Tätigkeit wie der des Verfassungsschutzes dürfe keine Fraktion ausgeschlossen werden. Insbesondere dürfe die Mehrheit nicht eine Oppositionsfraktion gegenüber einer anderen bevorzugen. Abgeordnete von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN seien mittlerweile im Bundestag und in anderen Landtagen in der Parlamentarischen Kontrollkommission vertreten, ohne dass es Probleme mit der Wahrung der Vertraulichkeit gegeben habe. Der Bundestag lege die Größe der Parlamentarischen Kontrollkommission nicht gesetzlich fest, sondern durch Beschluss. Er könne so flexibel auf Zahl und Größe der Fraktionen reagieren.

Die Mehrheit schloss sich dem Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nicht an. Der notwendige Grad der Geheimhaltung sei in diesen Gremien so hoch, dass er nur durch die möglichst kleine Zahl von Abgeordneten gewährleistet werden könne, auf deren Verschwiegenheit die Mehrheit des Landtags vertraue.

Keine Zustimmung fand auch der Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, durch regelmäßige Berichte dieser Gremien dem Landtag zu ermöglichen, Grundsatzfragen ihrer Kontrolltätigkeit zu behandeln. Die Geheimhaltungsbedürftigkeit der Beratungsgegenstände stehe einer solchen Berichtspflicht entgegen. Die parlamentarische Kontrolle sei auch ohne sie ausreichend gewährleistet.

4.3 Vorstand des Landtags

Empfehlungen

Die Enquete-Kommission lehnt eine Empfehlung ab, wonach der Vorstand des Landtags als Kollegialorgan organisiert, bezüglich des Geschlechts quotiert und geheim gewählt wird und jede Fraktion im Vorstand vertreten ist.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD, CDU und F.D.P. sowie der Sachverständigen

Professor Dr. Mahrenholz, Professor Dr. Rottmann, Professor Dr. Meyer, Dr. Stelzl und Keller gegen die Stimme der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN –

Die Enquete-Kommission lehnt eine Regelung über die Abwahl des Landtagspräsidenten ab.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD und F.D.P. sowie der Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz und Professor Dr. Rottmann gegen die Stimmen einer Vertreterin und eines Vertreters der Fraktion der CDU, der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Professor Dr. Meyer, Dr. Stelzl und Keller bei Stimmenthaltung eines Vertreters der Fraktion der CDU –

Begründung

Nach Artikel 85 Abs. 2 der Landesverfassung wählt der Landtag seinen Präsidenten, dessen Stellvertreter und seine Schriftführer. Nach Absatz 3 dieser Vorschrift verwaltet der Präsident die wirtschaftlichen Angelegenheiten des Landtags nach Maßgabe des Landeshaushaltsgesetzes. Er ernennt und entlässt im Benehmen mit dem Vorstand alle Bediensteten des Landtags und führt über sie die Dienstaufsicht. Außerdem vertritt der Präsident das Land in den Angelegenheiten seiner Verwaltung und übt das Hausrecht und die Polizeigewalt im Landtagsgebäude aus. Nach § 5 der Geschäftsordnung besteht der Landtagsvorstand aus dem Präsidenten und seinen Stellvertretern; er wirkt außer bei Personalentscheidungen auch bei der Aufstellung des Haushaltsvoranschlags des Landtags mit.

1997 hatten die Oppositionsfraktionen der CDU und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN den Rücktritt des Präsidenten wegen Mängeln bei der Verwaltung der Landtagsangelegenheiten gefordert. Ihre Anträge, dem Präsidenten das Misstrauen auszusprechen, hatten im Landtag jedoch keine Mehrheit gefunden.

Vor diesem Hintergrund schlug die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in der Enquete-Kommission vor, den Vorstand als „Kollegialorgan“ zu organisieren mit der Folge, dass der Präsident Personalentscheidungen nur noch im Einvernehmen mit dem Vorstand treffen und sein ständiger Vertreter in der Verwaltung nicht mehr der Direktor beim Landtag sein solle (wie es § 132 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Landtags vorsieht), sondern ein Vizepräsident. Im Vorstand sollten alle Fraktionen vertreten

sein, wie es der Bundestag in § 2 Abs. 1 seiner Geschäftsordnung geregelt habe. Außerdem solle der Vorstand nach Geschlecht quotiert werden. Es müsse ferner klargestellt werden, dass die Abwahl des Präsidenten und seiner Stellvertreter möglich sei. Die herrschende Rechtsmeinung bestreite die Zulässigkeit einer Abwahl, sofern sie nicht eindeutig geregelt sei. Deshalb solle eine Vorschrift über die Abwahl in die Verfassung aufgenommen werden. Vorgeschlagen werde, sich an Artikel 18 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung zu orientieren, wonach der Landtag Mitglieder des Präsidiums auf Antrag der Mehrheit der Mitglieder des Landtags durch Beschluss abberufen kann, welcher der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags bedarf.

Die Kommission lehnte diese Vorschläge ab. Den Vorstand als Kollegialorgan zu organisieren, sei weder praktikabel noch notwendig. Ein Anspruch jeder Fraktion auf Vertretung im Vorstand führe zu unnötigen Kosten und zur Aufblähung des Gremiums. Die jetzige Zahl von zwei Vizepräsidenten reiche aus. Eine ausdrückliche Vorschrift über die Abwahl des Präsidenten und seiner Stellvertreter schwäche deren Stellung als Repräsentanten des Gesamtparlaments und sei deshalb nicht sinnvoll.

4.4 Anhörungen

Empfehlung

Das Quorum für das Verlangen, im Ausschuss eine Anhörung durchzuführen, soll nicht verändert werden.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD, CDU und F.D.P. sowie der Sachverständigen Professor Dr. Meyer, Dr. Stelzl und Keller gegen die Stimmen der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie des Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz –

Begründung

Nach § 79 Abs. 1 der Geschäftsordnung hat der federführende Ausschuss das Recht und auf Verlangen eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht, eine Anhörung durchzuführen. Nach Auffassung der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sollte auch eine Fraktion eine Anhörung verlangen können. Die Kommission schloss sich dem nicht an. Da Anhörungen sehr zeitintensiv seien, sei ein Quorum von einem Viertel der Ausschussmitglieder gerechtfertigt, um die Arbeitsfähigkeit der Ausschüsse zu gewährleisten.

4.5 Zutritt von Fraktionsmitarbeitern zu nichtöffentlichen Ausschusssitzungen

Empfehlung

§ 78 der Geschäftsordnung des Landtags soll dahin gehend geändert werden, dass Fraktionsmitarbeiter zu nichtöffentlichen Ausschusssitzungen zugelassen werden können.

– bei Gegenstimmen eines Vertreters der Fraktion der SPD sowie des Vertreters der Fraktion der F.D.P. und bei Zustimmung der Mitglieder der Enquete-Kommission im Übrigen –

Begründung

Die Sitzungen der Ausschüsse des Landtags Rheinland-Pfalz sind seit Beginn der 13. Wahlperiode grundsätzlich öffentlich. Nichtöffentlich sind nur noch die Haushaltsberatungen und das Haushaltsentlastungsverfahren, die Behandlung von Immunitätsangelegenheiten und von Petitionen sowie die Sitzungen der Strafvollzugskommission. Im Übrigen können die Landtagsausschüsse im Einzelfall die Nichtöffentlichkeit oder Vertraulichkeit ihrer Sitzungen beschließen, soweit überwiegende Belange des öffentlichen Wohls, Vorschriften über die Geheimhaltung oder schutzwürdige Interessen Einzelner dies erfordern (§ 78 und § 97 der Geschäftsordnung des Landtags).

Die Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN regte an, in der Geschäftsordnung eine Möglichkeit vorzusehen, dass Fraktionsmitarbeiter an nichtöffentlichen Sitzungen teilnehmen können. Die Mehrheit der Kommission schloss sich dem Vorschlag an. Damit könne insbesondere den Oppositionsfraktionen ihre Arbeit im Einzelfall erleichtert werden. Fraktionsmitarbeiter unterlägen nach § 12 des Fraktionsgesetzes der Geheimhaltungspflicht und müssten deshalb auch die Vorschriften über die Nichtöffentlichkeit beachten. Es solle allerdings keinen Anspruch der Fraktionsmitarbeiter auf Teilnahme an nichtöffentlichen Sitzungen geben.

5. Ausbau der Informations- und Beteiligungsrechte des Parlaments

5.1 Allgemeine Kompetenznorm

Empfehlung

Es soll folgende Regelung in die Landesverfassung aufgenommen werden:

„Der Landtag ist das vom Volk gewählte oberste Organ der politischen Willensbildung. Er vertritt das Volk, wählt den Ministerpräsidenten und bestätigt die Regierung, beschließt die Gesetze und den Staatshaushalt, kontrolliert die Landesregierung und die Verwaltung und wirkt an der Willensbildung des Landes mit in der Behandlung öffentlicher Angelegenheiten, in bundes- und europapolitischen Fragen und nach Maßgabe von Vereinbarungen zwischen Landtag und Landesregierung.“

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD, CDU, F.D.P. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Professor Dr. Rottmann und Keller gegen die Stimmen der Sachverständigen Professor Dr. Meyer und Dr. Stelzl –

Begründung

Die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ hatte empfohlen, die Kompetenzen des Landtags nach dem Vorbild anderer Landesverfassungen in einer eigenen Norm zusammenfassend zu beschreiben. Die Kompetenzen seien bisher nur unvollständig und an verschiedenen Stellen der Verfassung aufgeführt. Wenn die Verfassung Aufgaben von Teilen des Landtags festschreibe, wie die der Fraktionen in Artikel 85 a, müssten erst recht die Kompetenzen des Landtags in der Verfassung Berücksichtigung finden. Die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ sprach sich für folgende allgemeine Kompetenznorm aus:

„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 Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ stimmte einer solchen Vorschrift im Grundsatz zu. Über die konkrete Formulierung gab es jedoch unterschiedliche Auffassungen. So war zunächst die Bedeutung des Wortes „oberstes“ Organ der politischen Willensbildung unklar. Es wurde befürchtet, dies werde der Stellung der Landesregierung nicht gerecht. Die Vertreter der Fraktionen der SPD und F.D.P. stellten daraufhin klar, dass das Wort „oberstes“ Organ sich auf die Wahl durch das Volk beziehe; der Landtag sei also dasjenige oberste Organ der politi-

schen Willensbildung, das – im Unterschied zur Landesregierung – unmittelbar vom Volk gewählt sei. Auf Bitten der Kommission legte der Sachverständige Professor Dr. Meyer einen weiteren Formulierungsvorschlag vor:

„Der Landtag vertritt das Volk, wählt den Ministerpräsidenten und bestätigt die Regierung, beschließt die Gesetze und den Staatshaushalt, kontrolliert die Landesregierung und die Verwaltung und wirkt an der Willensbildung des Landes mit in der Behandlung öffentlicher Angelegenheiten, in europapolitischen Fragen und nach Maßgabe von Vereinbarungen zwischen Landtag und Landesregierung.“

Mehrheitliche Zustimmung fand schließlich eine Formulierung, die die Beschreibung des Landtags als das vom Volk gewählte oberste Organ der politischen Willensbildung beibehielt. Entsprechend dem Vorschlag des Sachverständigen Professor Dr. Meyer wurde sie ergänzt um die Mitwirkung an der politischen Willensbildung „nach Maßgabe von Vereinbarungen zwischen Landtag und Landesregierung“. Ausdrücklich aufgenommen wurde ferner neben der Mitwirkung an der Willensbildung in europapolitischen auch die Mitwirkung in bundespolitischen Fragen. Dies erschien der Kommission insbesondere im Hinblick auf den bundespolitischen Einfluss angezeigt, den die Landesregierung über den Bundesrat ausübe.

Im Übrigen sollten weitere, nicht ausdrücklich aufgeführte Aufgaben des Landtags, etwa die Wahl des Bürgerbeauftragten oder des Präsidenten des Rechnungshofs, durch die allgemeine Kompetenznorm nicht berührt werden, die Regelung sei insoweit nicht als abschließende Aufzählung zu verstehen.

5.2 Beteiligung des Landtags in Europaangelegenheiten

Empfehlung

Folgende Regelung soll in die Landesverfassung aufgenommen werden:

„(1) Die Landesregierung unterrichtet den Landtag frühzeitig über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, soweit es sich um Gegenstände von erheblicher landespolitischer Bedeutung handelt, und gibt ihm Gelegenheit zur Stellungnahme.“

(2) Bei Vorhaben, die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berühren, berücksichtigt die Landesregierung die Stellungen des Landtags. Entsprechendes gilt bei der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf die Europäische Union.

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

– einstimmig –

Begründung

Das Grundgesetz hebt in seiner Präambel den Willen des deutschen Volkes hervor, „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“. Bereits die vom rheinland-pfälzischen Justizminister im Dezember 1987 eingesetzte Kommission zur Bereinigung der Landesverfassung hatte erwogen, ob ein Bekenntnis zu Europa in den Vorspruch der rheinland-pfälzischen Landesverfassung mit einbezogen und ggf. mit einem Hinweis auf die Stellung des Landes als eigenständiges Glied innerhalb der Europäischen Gemeinschaft verbunden werden sollte. Sie hielt dies insbesondere deshalb für angebracht, weil von den Europäischen Gemeinschaften auch Kompetenzen der Länder in Anspruch genommen würden und der Einfluss des Landes Rheinland-Pfalz auf die europäische Normgebung begrenzt sei.

Der Landtag Rheinland-Pfalz betrachtet die Mitwirkung an der Einigung Europas als zentrale Aufgabe. Dies wird deutlich durch zahlreiche Entschlüsse des Landtags zu Europa und zur europäischen Einigung, durch die Einsetzung eines ständigen Ausschusses für Europafragen, durch die Beteiligung an der Besetzung des Ausschusses der Regionen und durch Partnerschaften und Kooperationen mit Parlamenten anderer europäischer Regionen. In seiner Entschlüsselung vom 10. Dezember 1992 ³³⁾ beschloss der Landtag:

„Im Hinblick auf die verstärkten Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundesrates in europapolitischen Angelegenheiten kommt einer frühzeitigen und umfassenden Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung besondere Bedeutung zu. Eine solche Unterrichtung ist Voraussetzung dafür, dass der Landtag an der politischen Willensbildung in europapolitischen Angelegenheiten mitwirken kann. Eine solche Mitwirkung sieht der Landtag als eine seiner zentralen Aufgaben an.“

Die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ griff diese Überlegungen auf und empfahl, verschiedene Vorschriften zu Europa in die Landesverfassung aufzunehmen, unter anderem ein Staatsziel „Förderung der Europäischen Vereinigung und Mitwirkung bei der Europäischen Union“, die Informationspflicht der Landesregierung in europapolitischen Fragen³⁴⁾ und die Bestimmung in der allgemeinen Kompetenznorm, nach der der Landtag an der Willensbildung in europapolitischen Fragen mitwirkt³⁵⁾.

Die Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ knüpfte an diese Empfehlungen an. Sie war allerdings der Auffassung, dass es nicht genüge, die bereits jetzt praktizierte Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung in europapolitischen Fragen verfassungsrechtlich nachzuvollziehen und die Mitwirkung des Landtags in Europaangelegenheiten in die allgemeine Kompetenznorm aufzunehmen. Die besondere Bedeutung der Europapolitik erfordere darüber hinaus, die Beteiligung des Landtags in einer eigenständigen Norm konkret zu regeln. Dabei lehnte sich die Kommission an Artikel 34 a LV Baden-Württemberg an, der wie folgt lautet:

„(1) Die Landesregierung unterrichtet zum frühestmöglichen Zeitpunkt den Landtag über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die für das Land von herausragender politischer Bedeutung sind und wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berühren, und gibt ihm die Gelegenheit zur Stellungnahme.

(2) Bei Vorhaben, die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berühren, berücksichtigt die Landesregierung die Stellungnahmen des Landtags. Entsprechendes gilt bei der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf die Europäische Union.

(3) Einzelheiten der Unterrichtung und Beteiligung des Landtags bleiben einer Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag vorbehalten.“

Die Enquete-Kommission hob hervor, dass viele europapolitische Entscheidungen wesentliche Auswirkungen auf Rheinland-Pfalz hätten. Der Landtag als oberstes Organ der politischen Willensbildung müsse sich möglichst bereits im Vorfeld mit solchen Entscheidungen befassen können. Im Übrigen gelte es, im Interesse der Wahrung der Kompetenzen des Landtags und im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip frühzeitig auf Entscheidungen Einfluss zu nehmen, die Gesetzgebungskompetenzen und Hoheitsrechte des Landes beträfen. Die Aufnahme

einer entsprechenden Bestimmung in die rheinland-pfälzische Landesverfassung sichere insoweit eine frühzeitige Unterrichtung und eine effektive Mitwirkung insbesondere an europapolitischen Entscheidungen, an denen die Landesregierung nach Artikel 23 Grundgesetz über den Bundesrat beteiligt sei. Dadurch werde die eigenständige Rolle des Landesparlaments im Prozess der europapolitischen Willensbildung betont.

5.3 Informationspflicht der Landesregierung

Empfehlung

Die Informationspflichten der Landesregierung gegenüber dem Landtag sollen in der Verfassung geregelt werden.

– einstimmig –

Begründung

Parlamentarische Kontrolle setzt Information voraus. Soll die Kontrolle effektiv sein, kann sich die Information nicht allein auf die Sachverhalte beschränken, die die Landesregierung den Abgeordneten auf Anfrage hin mitteilt. Hinzukommen müssen Informationen, die die Landesregierung von sich aus erbringt. Deshalb wird der Landtag seit einigen Wahlperioden auf der Grundlage von mehreren Schriftwechseln zwischen Landtagspräsident und Ministerpräsident regelmäßig u. a. unterrichtet über

- Entwürfe von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen,
- bestimmte Beschlüsse von Fachministerkonferenzen und
- bestimmte Bundesratsangelegenheiten.

Außerdem werden ihm nach Maßgabe des § 13 der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien und die Staatskanzlei Referententwürfe zu Gesetzesinitiativen der Regierung zu demselben Zeitpunkt zugeleitet, an dem die Landesregierung die kommunalen Spitzenverbände beteiligt oder andere Stellen anhört.

Nach Ansicht der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ sollten die Informationspflichten der Landesregierung nach dem Vorbild der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen in der Verfassung geregelt werden, und zwar durch folgende Bestimmung ³⁶⁾:

„(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.“

Die Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ war sich im Grundsatz ebenfalls einig, dass eine Norm über die Informationspflichten in die Verfassung aufgenommen werden solle. Übereinstimmung bestand auch darin, entgegen dem Vorschlag der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ die Unterrichtungspflicht auch auf Entwürfe von Verordnungen zu erstrecken.

Die Landesregierung brachte ihre Skepsis insbesondere gegen eine so detaillierte Regelung ihrer Informationspflichten zum Ausdruck. Sie wandte sich ferner gegen die Pflicht zur „frühestmöglichen“ Unterrichtung und zur Unterrichtung über „Vorbereitungen“, weil dies den Bereich ihrer internen Willensbildung beeinträchtige. Die Enquete-Kommission blieb bei ihrer Ansicht, dass die Informationspflichten möglichst eindeutig zu formulieren seien. Im Hinblick auf den Zeitpunkt der Unterrichtung bestand Bereitschaft, den Bedenken der Landesregierung Rechnung zu tragen.

Einmütig gegen die Stimme der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt wurde der Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für eine Formulierung, nach der die Unterrichtung so frühzeitig erfolgen solle, dass der Landtag vor bindenden Entscheidungen einen Beschluss fassen könne. Einigkeit bestand dagegen dar-

in, dass die Informationspflicht über Bundesratsangelegenheiten das Abstimmungsverhalten der Landesregierung einschlieÙe. Die Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stellte deshalb ihren Antrag, dies ausdrücklich in die Vorschrift aufzunehmen, nicht mehr zur Abstimmung.

Dennoch konnte sich die Kommission letztlich nicht auf eine gemeinsame Formulierung einigen. Strittig blieb bis zuletzt die Formulierung hinsichtlich der Verordnungsentwürfe. Dabei ging es zum einen um die Unterrichtung des Landtags im Hinblick auf verordnungsvertretende Gesetze nach Artikel 80 Abs. 4 Grundgesetz. Die Enquete-Kommission hatte empfohlen, dies durch Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag zu regeln (siehe oben unter C.2.3). Eine verfassungsrechtliche Grundlage für eine solche Vereinbarung sollte im Rahmen der Vorschrift über die Informationspflichten geschaffen werden. Darüber hinaus ging es um die Unterrichtung über Verordnungen, die aufgrund von landesgesetzlichen Ermächtigungen erlassen werden. Die Vertreter der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wiesen darauf hin, dass viele landespolitisch bedeutsame Entscheidungen auf dem Verordnungsweg getroffen würden, etwa im Bereich der Schulen. Wenn die Landesregierung nach § 12 ihrer Gemeinsamen Geschäftsordnung Anhörungen zu Verordnungsentwürfen durchführe, solle sie den Landtag ebenso unterrichten wie bei Gesetzentwürfen. Die Vertreter der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN waren deshalb der Auffassung, die Pflicht zur Unterrichtung über Verordnungsentwürfe solle ausdrücklich in dem Katalog der übrigen Gegenstände der Unterrichtung geregelt werden. Die Vertreter der Fraktionen der SPD und F.D.P. schlugen dagegen vor, die Information über Verordnungsentwürfe als einen der Gegenstände aufzuführen, auf den sich die Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung beziehe.

Bei der Abstimmung sprachen sich die Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie die Sachverständigen Professor Dr. Rottmann, Dr. Stelzl und Keller dafür aus, die Vorschrift über die Informationspflicht in Anlehnung an den Vorschlag der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ wie folgt zu formulieren:

- „(1) Die Landesregierung unterrichtet den Landtag frühzeitig über
1. ihre Gesetzentwürfe,
 2. Entwürfe 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. Entwürfe von Verordnungen.

(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.“

Die Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD und F.D.P. sowie die Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz und Professor Dr. Meyer stimmten für den Formulierungsvorschlag der Fraktionen der SPD und F.D.P.:

„(1) Die Landesregierung unterrichtet den Landtag frühzeitig über

1. ihre Gesetzentwürfe,
2. den Gegenstand beabsichtigter Staatsverträge und, soweit es sich um Gegenstände von erheblicher landespolitischer Bedeutung handelt, über
3. Angelegenheiten der Landesplanung,
4. Bundesratsangelegenheiten,
5. Entwürfe von Verwaltungsabkommen,
6. die Zusammenarbeit mit dem Bund, den Ländern, den Regionen, anderen Staaten und zwischenstaatlichen Einrichtungen.

(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. Diese Vereinbarung bezieht auch die Unterrichtung über Rechtsverordnungen mit ein.“

Damit erhielt keiner der beiden Vorschläge die erforderliche Mehrheit.

Die Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erklärte darüber hinaus, sie lehne die in Absatz 2 beider Vorschläge enthaltene Grenze der Antwortpflicht ab.

5.4 Zitierrecht

Empfehlung

Artikel 89 Abs. 1 der Landesverfassung soll folgende Fassung erhalten:

„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.“

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz, Professor Dr. Meyer, Dr. Stelzl und Keller gegen die Stimmen der Vertreter der Fraktionen der SPD und F.D.P. –

Begründung

Nach Artikel 89 Abs. 1 der Landesverfassung können der Landtag und seine Ausschüsse die Anwesenheit jedes Mitglieds der Landesregierung verlangen. Mit diesem Zitierrecht wird sichergestellt, dass die Regierung dem Parlament und seinen Ausschüssen Rede und Antwort steht. Es ist in Rheinland-Pfalz – wie im Bund und in den meisten Bundesländern – ein Recht, das nur von der Mehrheit des Parlaments ausgeübt werden kann. Lediglich in Schleswig-Holstein, in Mecklenburg-Vorpommern und in Brandenburg stellt das Zitierrecht ein Minderheitenrecht dar.

Die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ hatte empfohlen, das Zitierrecht als Minderheitenrecht auszugestalten, da Kontrollrechte Oppositionsrechte seien ³⁷⁾. Außerdem solle es sich nicht mehr nur auf die Mitglieder der Landesregierung erstrecken, sondern auch auf ihre jeweiligen Vertreter (Staatssekretäre).

In der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ sprachen sich die Vertreter der Fraktionen der SPD und F.D.P. gegen eine derartige Empfehlung aus. Es entspreche gutem Parlamentsbrauch, das Zitierrecht gemeinsam auszuüben. Entsprechenden Anträgen auch von Oppositionsabgeordneten schließe sich der Landtag in allen begründeten Fällen an. Die Ausgestaltung als Minderheitenrecht könne zu unnötiger Polarisierung führen und berge die Gefahr des Missbrauchs in sich.

Die Mehrheit der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ teilte diese Bedenken jedoch nicht, sondern schloss sich der Empfehlung der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ an.

5.5 Festlegung des Wahltermins durch den Landtag

Empfehlung

Den Termin der Landtagswahl soll der Landtag im Benehmen mit der Landesregierung bestimmen.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Professor Dr. Meyer, Dr. Stelzl und Keller gegen die Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD und F.D.P. sowie des Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz –

Begründung

Nach § 25 Abs. 2 des Landeswahlgesetzes legt bislang die Landesregierung den Tag der Landtagswahl fest. Dies entspricht der Rechtslage in den meisten Bundesländern. Dagegen wird der Wahltag in Bremen durch die Bürgerschaft festgesetzt, in Brandenburg durch den Landtagspräsidenten im Einvernehmen mit dem Präsidium bestimmt und in Sachsen-Anhalt von der Landesregierung im Benehmen mit dem Präsidenten des Landtags.

Die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ empfahl, die Festlegung des Landtagswahltermins dem Landtag zu übertragen, um die Unabhängigkeit des Parlaments gegenüber der Landesregierung zu verdeutlichen³⁸). Dem schloss sich die Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ mit der Maßgabe an, dass der Wahltermin im Benehmen mit der Landesregierung festgelegt wird.

Gegen diese Empfehlung votierten die Vertreter der Fraktionen der SPD und F.D.P. sowie der Sachverständige Professor Dr. Mahrenholz. Die Bestimmung des Termins der Landtagswahl durch die Landesregierung habe sich bewährt und sei als ein Element der Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive anzusehen.

5.6 Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen

Empfehlung

Die Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen soll beim Ministerpräsidenten verbleiben.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD und F.D.P. sowie dreier Vertreterinnen und Vertreter der Fraktion der CDU und der Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz, Dr. Stelzl und Keller gegen die Stimmen der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie des Sachverständigen Professor Dr. Meyer bei Stimmenthaltung eines Vertreters der Fraktion der CDU –

Begründung

Gemäß Artikel 113 LV fertigt der Ministerpräsident die verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetze aus und verkündet sie binnen Monatsfrist im Gesetz- und Verordnungsblatt. In Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen, Schleswig-Holstein und in Thüringen obliegt die Ausfertigung dagegen dem Landtagspräsidenten. Dort werden die ausgefertigten Gesetze entweder von ihm selbst (Brandenburg und Thüringen) oder vom Ministerpräsidenten (Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Sachsen) bzw. in Berlin vom Regierenden Bürgermeister verkündet.

Die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ hatte empfohlen, die Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen dem Landtagspräsidenten zu übertragen. Die Ausfertigung der Gesetze durch den Ministerpräsidenten sei ein Relikt der konstitutionellen Monarchie. In der parlamentarischen Demokratie stelle allein das Parlament den Inhalt des Gesetzes fest. Werde die Ausfertigung durch den Landtagspräsidenten vorgenommen, müsse er die Gesetze konsequenterweise auch verkünden³⁹).

Die Mehrheit der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ machte sich diesen Vorschlag jedoch nicht zu Eigen. Mit der Ausfertigung sei die Bestätigung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes verbunden. Nach überwiegender Rechtsauffassung bedeute dies das Recht zu prüfen, ob ein Gesetz inhaltlich der Verfassung entspreche. Es sei sinnvoller, ein solches Prüfungsrecht nicht bei demjenigen Verfassungsorgan anzusiedeln, das das fragliche Gesetz beschlossen habe. Die Verkündung solle deshalb weiterhin durch den Ministerpräsidenten erfolgen. Dagegen vertrat der Sachverständige Professor Dr. Meyer die Auffassung, das Prüfungsrecht erstrecke sich nur auf das verfassungsmäßige Zustandekommen des Gesetzes. Dies könne der Präsident des Parlaments leichter beurteilen als der Ministerpräsident.

6. Stärkung der Frage-, Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte des Parlaments

Empfehlungen

Folgende Regelung soll in die Landesverfassung aufgenommen werden:

„(1) Parlamentarische Anfragen hat die Landesregierung unverzüglich und im Rahmen ihrer Kenntnis vollständig zu beantworten.

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

(3) Die Landesregierung kann die Beantwortung von parlamentarischen Anfragen und die Erteilung von Auskünften 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.“

– einstimmig –

Die Enquete-Kommission spricht sich dagegen aus, in der Verfassung einen allgemeinen Anspruch des Landtags und seiner Ausschüsse gegenüber der Landesregierung auf Aktenvorlage zu verankern.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD, CDU und F.D.P. sowie der Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz, Professor Dr. Meyer, Dr. Stelzl und Keller gegen die Stimme der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN –

Begründung

Das parlamentarische Fragerecht zählt zu den wichtigsten Instrumenten der Regierungskontrolle. Seine Bedeutung hat in der parlamentarischen Praxis stetig zugenommen. In der 10. Wahlperiode lag die Zahl

der Anfragen insgesamt bei 1 859, in der 11. Wahlperiode bei 3 583 und in der 12. – der ersten fünfjährigen – Wahlperiode bei 5 762. Dabei hat auch der Umfang der Fragen und die Tiefe der jeweiligen Fragestellung zugenommen. Immer mehr Einzelheiten staatlichen Handelns und seiner Folgen werden erfragt. Die stärkere Nutzung des Fragerechts führt jedoch auch zu Konflikten zwischen dem Parlament und der Regierung. Auf der einen Seite klagt die Regierung darüber, dass ganze Arbeitsstäbe in den Ministerien damit beschäftigt seien, die „Flut“ parlamentarischer Anfragen zu beantworten. Auf der anderen Seite gibt es immer wieder Beschwerden von Abgeordneten, insbesondere aus den Reihen der Opposition, dass ihre Fragen unzureichend, ausweichend oder nichtssagend beantwortet würden.

Angesichts seiner Bedeutung haben mittlerweile alle Bundesländer außer Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz das parlamentarische Fragerecht und die Antwortpflicht der Regierung in der Verfassung verankert. Auch die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ hatte empfohlen, eine entsprechende Norm in die Landesverfassung aufzunehmen. Außerdem sollte das Auskunftsrecht von Ausschussmitgliedern und das Recht auf Aktenvorlage verfassungsrechtlich verankert werden ⁴⁰). Ihre Empfehlung hatte folgenden Wortlaut:

„(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 die Eigenverantwortung der Landesregierung beeinträchtigt werden.

Die Berufung auf Gründe des Satzes 1 Nr. 1 ist ausgeschlossen, wenn Vorkehrungen gegen das Bekanntwerden geheimhaltungsbedürfti-

ger Tatsachen in der Öffentlichkeit getroffen sind und der unantastbare Bereich privater Lebensgestaltung nicht betroffen ist. Die Ablehnung ist zu begründen.“

Die Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ übernahm diese Empfehlung, was das Fragerecht angeht, mit einer Änderung. Sie schloss sich den Bedenken der Landesregierung gegenüber einer Pflicht zur „vollständigen“ Beantwortung an, weil dies als eine unbegrenzte Informationsbeschaffungspflicht der Regierung verstanden werden könne. Die Kommission übernahm deshalb den Vorschlag des Sachverständigen Professor Dr. Meyer, wonach die Regierung Anfragen „im Rahmen ihrer Kenntnis vollständig“ beantworten solle.

Die Empfehlung der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ zum Auskunftsrecht in den Ausschüssen wurde unverändert und einstimmig übernommen.

Die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ hatte außerdem ein allgemeines Aktenvorlagerecht der Ausschüsse empfohlen. Bislang können nur Untersuchungsausschüsse nach Artikel 91 Abs. 3 LV, der Petitionsausschuss nach Artikel 90 a Abs. 2 LV sowie der Wahlprüfungsausschuss nach Artikel 82 LV in Verbindung mit § 7 Wahlprüfungsgesetz die Vorlage von Akten verlangen.

In der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ war das Aktenvorlagerecht – wie bereits in der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ – umstritten. Auf der einen Seite forderte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, nicht nur den Ausschüssen, sondern auch dem Landtag selbst auf Antrag einer Fraktion oder eines Fünftels der Abgeordneten einen Anspruch auf Aktenvorlage einzuräumen. Auf der anderen Seite brachte die Landesregierung vor, ein allgemeines Aktenvorlagerecht könne die Funktionsfähigkeit der Landesregierung beeinträchtigen und sei kaum praktikabel. Die Mitglieder der Kommission mit Ausnahme der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schlossen sich diesen Bedenken an und lehnten eine verfassungsrechtliche Verankerung der Aktenvorlage ab.

7. Stärkung der Funktionsfähigkeit des Landtags durch Belebung und Transparenz

Nach Artikel 86 Satz 1 der Landesverfassung verhandelt der Landtag öffentlich. Als „vom Volk gewähltes oberstes Organ der politischen Willensbildung“ berät, beschließt und kontrolliert das Parlament in

öffentlicher Verhandlung. Die Herstellung von Öffentlichkeit ist eine der wesentlichen Parlamentsfunktionen. Sie ermöglicht die Rückkopplung des Parlaments mit dem Volk. Dies geschieht in der Form der Auseinandersetzung zwischen den Abgeordneten, ihren Fraktionen und der Landesregierung, in der die verschiedenen politischen Alternativen oder auch übereinstimmende Auffassungen deutlich werden. Darüber hinaus erhält die Öffentlichkeit vor allem über das Parlament einen direkten Einblick in den Prozess staatlicher Willensbildung. Damit hat das Parlament die Chance und den Auftrag, über die Tagespolitik hinaus an der Aufklärung über die Funktionsweise der parlamentarischen Demokratie mitzuwirken.

Der Landtag hat bereits zu Beginn der 13. Wahlperiode seine Geschäftsordnung verändert, um die Plenardebatte zu beleben und zu straffen und mehr Transparenz zu ermöglichen. So sind die Möglichkeiten erweitert worden, Gesetzentwürfe und Anträge unmittelbar an die Ausschüsse zu überweisen. Anträge, die das Plenum an die Ausschüsse überwiesen hat, werden in der zweiten Beratung ohne Aussprache behandelt, sofern der Ältestenrat nichts anderes beschließt. In der zweiten Beratung von Gesetzentwürfen ist die Einzelberatung nicht mehr obligatorisch. Um die Aktualität von Fragestunde und Aktueller Stunde besser zu gewährleisten, wurde die Frist zur Einreichung Mündlicher Anfragen auf zwei Wochen verkürzt und für Aktuelle Stunden eine solche Frist erstmals eingeführt. Die Zahl der Zusatzfragen, die der Fragesteller in der Fragestunde stellen kann, wurde auf drei angehoben. Die Sitzungen der Ausschüsse sind grundsätzlich öffentlich.

Die Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ hat sich intensiv mit der Frage auseinander gesetzt, wie die Öffentlichkeitsfunktion über diese Änderungen hinaus weiter verbessert werden kann.

Einer der Ausgangspunkte der Kommission war dabei, dass der Landtag bei der Vermittlung sowohl der Tagespolitik als auch von Strukturwissen über die Funktion der parlamentarischen Demokratie wesentlich auf die Medien angewiesen ist. Der Landtag müsse deshalb bei seiner Arbeit die Bedürfnisse der Medien berücksichtigen, zumal er – mehr denn je – um seinen Platz in der Berichterstattung mit anderen Nachrichten und Informationen konkurriere. Dabei ging es der Kommission nicht darum, die Eigengesetzlichkeit der demokratisch-parlamentarischen Arbeit einer mediengerechten Inszenierung zu opfern. Vielmehr wollte sie herausfinden, auf welche Weise der Landtag dazu beitragen

kann, mehr Medieninteresse und größeres Verständnis für seine Arbeit in der Öffentlichkeit zu erreichen. Aus diesem Grund hörte die Enquete-Kommission in ihrer 5. Sitzung am 14. April 1997 Vertreter der Medien sowie die Sachverständigen Professor Dr. Oberreuter, Professor Dr. Patzelt und Professor Dr. Sarcinelli an. Von Seiten der Medienvertreter wurde eine Reihe konkreter Vorschläge vorgetragen, die in die Empfehlungen der Enquete-Kommission einfließen. Die Sachverständigen wiesen darauf hin, dass in der Bevölkerung großes Nichtwissen, vielfach auch falsches „Wissen“ über die tatsächliche Arbeitsweise eines Parlaments und seiner Abgeordneten vorherrsche. Dem gelte es entgegenzutreten.

Die Enquete-Kommission besuchte ferner am 9. Oktober 1997 den Deutschen Bundestag, um sich unter anderem über dessen Geschäftsordnungsreform zu informieren. Die Kommissionsmitglieder wohnten dazu einer Kernzeitdebatte bei und führten ein Gespräch mit den parlamentarischen Geschäftsführern der Bundestagsfraktionen. Überdies erläuterte der Sachverständige Dr. Stelzl als Mitglied der Kommission im Verlauf der Beratungen mehrfach Einzelfragen des Verfahrens im Bundestag.

Zur Beschleunigung des Entlastungsverfahrens der Landesregierung und zur Beratung der Rechnungshofsberichte nahmen in der 8. Sitzung am 15. September der Präsident des Landesrechnungshofes sowie für die Landesregierung der Staatssekretär im Finanzministerium Stellung.

7.1 Plenarsitzungen

Empfehlung

Der Landtag sollte in besonderen Fällen, insbesondere bei aktuellem regionalem Bezug, auch auswärtige Plenarsitzungen durchführen

– einstimmig –

Die Enquete-Kommission lehnt die Pflicht zur regelmäßigen Durchführung von zwei Plenarsitzungen im Monat ab.

– einstimmig –

Begründung

Nach Artikel 83 Abs. 3 der Landesverfassung versammelt sich der Landtag „in der Regel“ am Sitz der Landesregierung, das heißt in Mainz. Auswärtige Sitzungen, wie sie die Ausschüsse immer wieder durch-

führen, sind damit nicht ausgeschlossen. Die Enquete-Kommission schloss sich der von Medienvertretern in der Anhörung geäußerten Auffassung an, auswärtige Plenarsitzungen könnten in geeigneten Fällen, etwa bei aktuellem regionalem Bezug, die Öffentlichkeitswirkung und Transparenz der Arbeit des Landtags stärken. Eindrucksvoll belegt habe dies die Sondersitzung des Landtags zum Gedenken an die Opfer des Nationalsozialismus, die am 27. Januar 1998 in der Gedenkstätte des ehemaligen Konzentrationslagers Osthofen stattfand ⁴¹⁾.

Plenarsitzungen finden zur Zeit regelmäßig einmal im Monat statt, und zwar von Mittwochnachmittag bis Donnerstagabend oder bis Freitagnachmittag. Dabei finden Debatten, die nach etwa 17.00 Uhr oder am Freitag stattfinden, meist kein oder nur geringes Echo in den Medien. Landtagspräsident Grimm sowie Medienvertreter regten deshalb an, Plenarsitzungen im Rhythmus von zwei Wochen über ein oder eineinhalb Tage abzuhalten und diese Sitzungen bereits am späten Nachmittag zu beenden. Dadurch könne die Aktualität der Debatten erhöht und die Voraussetzungen für die Berichterstattung in den Medien verbessert werden. Dieser Vorschlag fand jedoch wegen des enormen Aufwands, den die Vorbereitung und Durchführung von Plenarsitzungen für Abgeordnete, Fraktionen und Landesregierung mit sich bringe, keine Unterstützung in der Enquete-Kommission.

7.2 Redeordnung

7.2.1 Kurzintervention

Empfehlung

Die Redeordnung soll durch die Möglichkeit einer Kurzintervention ergänzt werden.

– einstimmig –

Begründung

Der Ablauf von Plenardebatten stößt bei Besuchern und Medienvertretern immer wieder auf Kritik. Ein Grund dafür ist, dass Debatten im Parlament in erster Linie der Darstellung von Positionen und Meinungen gegenüber der Öffentlichkeit dienen. Erst in zweiter Linie sind sie gerichtet an die Mitglieder des Landtags. Denn die verschiedenen Auffassungen und Argumente sind ihnen in der Regel bekannt und in den Ausschüssen bereits im Einzelnen ausgetauscht worden.

Dazu kommt aber auch, dass sowohl von Seiten der Abgeordneten als auch der Regierungsmitglieder immer wieder bis ins Einzelne schriftlich ausgearbeitete Reden vorgelesen werden, obwohl die Geschäftsordnung vorschreibt, grundsätzlich in freiem Vortrag zu sprechen, und nur die Benutzung von Aufzeichnungen gestattet (§ 29 GOLT). Soweit Reden schriftlich vorbereitet sind, werden sie nicht selten vorab den Medienvertretern zur Verfügung gestellt. Auf Argumente von Vorrednern wird nicht immer eingegangen, auch deshalb, weil die Reihenfolge der Redner grundsätzlich nach Fraktionen in einem festgelegten Wechsel erfolgt. Dies alles führt dazu, dass die mündliche Debatte oft weder für die Medien noch für die Zuhörer, noch für die Abgeordneten selbst Überraschendes bietet und wenig attraktiv erscheint. Lebendiger sind dagegen oft die Debatten im Rahmen von Aktuellen Stunden und Aussprachen zu Mündlichen Anfragen, bei denen die Redezeit auf maximal fünf Minuten pro Redner beschränkt ist, sowie bei der Beantwortung von Zusatzfragen in der Fragestunde.

Ein Mittel zur Belebung der Plenardebatte ist in den Augen der Kommission und der Vertreter der Medien die Kurzintervention nach dem Beispiel des Deutschen Bundestages. Die Möglichkeit zum unmittelbaren Wortwechsel innerhalb einer Debatte besteht im rheinland-pfälzischen Landtag bislang nur im Rahmen von Zwischenfragen an den Redner (§ 31 GOLT). Im Bundestag kann der Präsident dagegen im Anschluss an einen Debattenbeitrag das Wort zu einer Zwischenbemerkung von höchstens drei Minuten erteilen; der Redner darf hierauf noch einmal antworten (§ 27 Abs. 2 Satz 3 der Geschäftsordnung des Bundestages). Wie der Sachverständige Dr. Stelzl erläuterte und wie die Kommission während der Bundestagsdebatte selbst feststellen konnte, ermöglicht diese so genannte Kurzintervention die unmittelbare Rede und Gegenrede und trägt so nicht unwesentlich zur Belebung der Debatte bei. Die Enquete-Kommission empfahl deshalb, die Kurzintervention auch im Landtag Rheinland-Pfalz einzuführen.

7.2.2 Kernzeitdebatte

Empfehlung

Die Tagesordnungen der Plenarsitzungen sollen verstärkt nach Kernthemen strukturiert werden.

– einstimmig –

Begründung

Der Bundestag hat so genannte Kernzeitdebatten eingeführt. Jeweils am Donnerstagvormittag einer Plenarwoche wird ein bestimmtes Schwerpunkt-Thema behandelt. Während der Kernzeitdebatten wird die Anwesenheit möglichst aller Abgeordneten angestrebt. Ziel ist, durch Konzentration auf Schwerpunkte das Medieninteresse insbesondere im Hinblick auf Radio- und Fernsehübertragungen zu erhöhen und durch Regelmäßigkeit die zeitliche Planung hierfür zu erleichtern.

Im Landtag Rheinland-Pfalz achtet der Ältestenrat bei der Aufstellung der Plenartagesordnungen ebenfalls verstärkt darauf, dort Schwerpunkt-Debatten durchzuführen, wo es die anstehenden Themen anbietet. Dazu werden inhaltlich zusammengehörende Punkte zu einer gemeinsamen Besprechung zusammengefasst. Die Enquete-Kommission unterstützte dies und empfahl, auch in Zukunft die Tagesordnungen der Plenarsitzungen verstärkt nach Kernthemen zu strukturieren. Schwerpunkt-Debatten sollten möglichst stets zum selben Zeitpunkt stattfinden – etwa am frühen Donnerstagnachmittag – und gegenüber den Medien frühzeitig angekündigt werden.

7.2.3 Dringlichkeitsantrag

Empfehlung

Die Enquete-Kommission lehnt die Einführung eines Dringlichkeitsantrags ab.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD, CDU und F.D.P. sowie der Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz, Professor Dr. Meyer, Dr. Stelzl und Keller gegen die Stimme der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN –

Begründung

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN regte an, durch Ergänzung der Geschäftsordnung die Möglichkeit eines Dringlichkeitsantrags einzuführen. Die Tagesordnung werde in der Regel acht Tage vor einer Plenarsitzung festgelegt. Mit Dringlichkeitsanträgen, die von einer Fraktion gestellt werden könnten, erhalte der Landtag die Möglichkeit, auch nach der Festlegung der Tagesordnung noch kurzfristig Anträge zu aktuellen Themen zu stellen. Die Kommission war allerdings der Auffassung, dass es genügend andere Möglichkeiten gebe, aktuelle

Themen kurzfristig zum Gegenstand einer Plenarsitzung zu machen. Unter anderem könne der Landtag zu Beginn seiner Sitzung die vorgeschlagene Tagesordnung noch um zusätzliche Punkte ergänzen.

7.2.4 Aufteilung der Redezeit nach Fraktionsstärke

Empfehlung

Die Enquete-Kommission lehnt die Aufteilung der Redezeit nach der Fraktionsstärke ab.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD, F.D.P. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz und Professor Dr. Meyer gegen die Stimmen der Vertreter der Fraktion der CDU sowie der Sachverständigen Dr. Stelzl und Keller –

Begründung

Bislang erhält in der Praxis des Landtags Rheinland-Pfalz jede Fraktion die gleiche Redezeit. Die Vertreter der CDU-Fraktion schlugen vor, die Redezeit nach der Fraktionsstärke aufzuteilen. Die großen Fraktionen von SPD mit zur Zeit 43 Abgeordneten und von CDU mit 41 Abgeordneten hätten über viermal so viele Mitglieder wie die kleinen Fraktionen der F.D.P. mit zehn und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit sieben Abgeordneten. Dies müsse bei der Verteilung der Redezeiten berücksichtigt werden. Sachverständiger Dr. Stelzl stellte die Bundestagspraxis dar, nach der die Redezeit im Plenum sich nach der Fraktionsstärke richte. Seiner Auffassung nach sei es im Hinblick auf die Gleichbehandlung der Abgeordneten geboten, die Fraktionsstärke bei der Bemessung der Redezeit zu berücksichtigen. Denn die Mitglieder großer Fraktionen müssten grundsätzlich die gleiche Chance haben, im Plenum zu Wort zu kommen, wie die Mitglieder kleiner Fraktionen.

Der Vorschlag zur Aufteilung der Redezeit nach Fraktionsstärke fand indessen keine Mehrheit. Die Vertreter der Fraktionen der F.D.P. und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wandten ein, das Problem des einzelnen Abgeordneten, im Plenum zu Wort zu kommen, stelle sich im rheinland-pfälzischen Landtag mit 101 Abgeordneten nicht in gleicher Weise wie im Bundestag mit über 600 Abgeordneten. Die gegenwärtige Regelung sei minderheitenfreundlich und auch in der Sache gerechtfertigt, da es in der Debatte um Darstellung der Argumente der verschiedenen Fraktionen ginge und weniger um die Zahl der Redner. Im Übrigen be-

ruhten die Fraktionsredezeiten auf bloßen Vereinbarungen im Ältestenrat. Abgeordnete könnten sich deshalb grundsätzlich auch außerhalb der vereinbarten Redezeiten zu Wort melden.

7.2.5 Anrechnung der Redezeit der Regierung

Empfehlungen

Die Enquete-Kommission lehnt die Anrechnung der Redezeit der Landesregierung auf die Redezeit der Koalitionsfraktionen ab.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD und F.D.P. sowie der Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz und Professor Dr. Meyer gegen die Stimmen der Vertreter der Fraktion der CDU sowie der Sachverständigen Dr. Stelzl und Keller bei Stimmenthaltung der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN –

§ 30 Abs. 2 GOLT soll so geändert werden, dass, wenn die Landesregierung bei einer Aussprache die für jede Fraktion vereinbarte Redezeit überschreitet, jede Fraktion eine entsprechend verlängerte Redezeit beanspruchen kann.

– einstimmig –

Begründung

Die Vertreter der CDU-Fraktion schlugen vor, die Redezeit der Landesregierung auf die Redezeit der Koalitionsfraktionen anzurechnen. Die Landesregierung habe das verfassungsmäßige Recht, im Landtag jederzeit das Wort zu ergreifen. Sie unterliege zwar der Ordnungsgewalt des Landtagspräsidenten, nicht aber den Redezeitbegrenzungen der Geschäftsordnung oder den entsprechenden Vereinbarungen des Ältestenrats. Zwar gebe es eine Art stillschweigender Übereinkunft, dass die Landesregierung zu einem Tagesordnungspunkt nicht mehr Redezeit in Anspruch nehme als eine Fraktion. Hiervon sei die Landesregierung in der Vergangenheit aber wiederholt abgewichen. Als einzige Sanktion sehe die Geschäftsordnung vor, dass sich die Redezeit der Fraktionen verlängere, wenn die Landesregierung zu einem Tagesordnungspunkt länger als 20 Minuten das Wort ergreife (§§ 30 Abs. 2 und 96 Abs. 3 GOLT). Diese Sanktion sei aber weitgehend wirkungslos, da die Redezeit pro Fraktion meist nur 10 Minuten betrage und der Landtag in der Regel auch kein Interesse habe, eine überlange

Debatte noch weiter auszudehnen. Die Redezeit der Regierung lasse sich nur durch ihre Anrechnung auf die Redezeit der sie tragenden Fraktionen wirksam begrenzen. Dies zeige das Beispiel des Deutschen Bundestages.

Die Kommissionsmehrheit schloss sich dieser Ansicht allerdings nicht an, da das Rederecht der Fraktionen nicht auf Kosten der Redezeit der Regierung eingeschränkt werden solle. Dies werde der eigenständigen Rolle auch von regierungstragenden Fraktionen nicht gerecht.

Einstimmig empfahl die Kommission dagegen, den Fraktionen nicht erst dann eine längere Redezeit zuzugestehen, wenn die Landesregierung länger als 20 Minuten zu einem Gegenstand spricht, sondern bereits dann, wenn die Landesregierung die für jede Fraktion vereinbarte Redezeit überschreitet.

7.3 Beratung der Berichte des Bürgerbeauftragten und des Landesbeauftragten für den Datenschutz

Empfehlung

Berichte des Bürgerbeauftragten und des Landesbeauftragten für den Datenschutz sollen frühzeitig im Landtag beraten werden.

– einstimmig –

Begründung

Die Berichte des Bürgerbeauftragten und des Landesbeauftragten für den Datenschutz werden im Landtag beraten. Von Seiten der Medienvertreter wurde kritisiert, dass dies zum Teil erst lange Zeit nach der Veröffentlichung der Berichte geschehe. Die öffentliche Debatte habe dann bereits stattgefunden, die Beratung im Landtag rufe kaum noch Interesse hervor.

Die Kommission stellte fest, dass der Landtag in der laufenden Wahlperiode bereits bemüht gewesen sei, die Berichte in der unmittelbar auf die Veröffentlichung folgenden Plenarsitzung zu beraten. Sie forderte, Berichte des Bürgerbeauftragten und des Landesbeauftragten für den Datenschutz auch in Zukunft möglichst frühzeitig im Landtag zu beraten und gegebenenfalls in der Geschäftsordnung entsprechende Regelungen zu treffen.

7.4 Beschleunigung des Entlastungsverfahrens, Beratung der Berichte des Landesrechnungshofs

Empfehlungen

Die Enquete-Kommission empfiehlt, dass die Landesregierung

- dem Landesrechnungshof die Haushaltsrechnung bereits im Juni oder Juli des auf das Jahr der Rechnungslegung folgenden Jahres vorlegen soll, wobei der Landtag sich damit einverstanden erklären soll, dass der Landesrechnungshof in diesem Fall vorab informiert wird,
- ihre Stellungnahme zum Jahresbericht des Rechnungshofes früher als bisher, möglichst innerhalb von etwa zwei Monaten nach dessen Vorlage, abgeben soll.

Der Landesrechnungshof wird gebeten, den Jahresbericht bereits Anfang Januar des zweiten auf das jeweilige Haushaltsjahr folgenden Jahres abzugeben.

Der Landtag soll die Termine für das Entlastungsverfahren, insbesondere für die Beratungen in der Rechnungsprüfungskommission, so festlegen, dass die Entlastung noch vor der Sommerpause des zweiten auf das jeweilige Haushaltsjahr folgenden Jahres erfolgen kann.

– einstimmig –

Der Landtag soll unmittelbar nach Vorlage des Rechnungshofsberichts eine Grundsatzaussprache durchführen.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Professor Dr. Meyer, Dr. Stelzl und Keller gegen die Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD und F.D.P. sowie des Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz –

Begründung

Nach Artikel 120 der Landesverfassung und § 114 der Landeshaushaltsordnung in Übereinstimmung mit § 47 des Haushaltsgrundsätze-gesetzes hat der Minister der Finanzen dem Landtag zur Entlastung der Landesregierung im Laufe des nächsten Haushaltsjahres über alle Einnahmen und Ausgaben Rechnung zu legen sowie eine Übersicht über das Vermögen und die Schulden vorzulegen. Der Rechnungshof prüft

die Rechnung und die Übersicht über Vermögen und Schulden sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Er berichtet jährlich dem Landtag und der Landesregierung. § 114 Abs. 2 der Landeshaushaltsordnung bestimmt weiter, dass der Landtag auf Grund der Haushaltsrechnung, der Vermögensübersicht und des Jahresberichts über die Entlastung der Landesregierung beschließt. Er stellt hierbei die wesentlichen Sachverhalte fest und beschließt über einzuleitende Maßnahmen.

Das Entlastungsverfahren hat den Zweck, die parlamentarische Rechnungsprüfung sicherzustellen. Es gestaltet sich wie folgt: Nach der Vorlage der Haushaltsrechnung sowie der Übersicht über das Vermögen und die Schulden beginnt der Landesrechnungshof die Prüfung und erstellt seinen Bericht. Im Rahmen der Prüfung gibt er den betroffenen Stellen Gelegenheit zur Stellungnahme, diese gehen in den Bericht ein. Der Rechnungshof leitet seinen Bericht der Landesregierung und dem Landtag zu, der ihn als Drucksache veröffentlicht. Die Landesregierung nimmt sodann noch einmal zu dem Bericht Stellung, diese Stellungnahme wird ebenfalls als Drucksache veröffentlicht. Erst zu diesem Zeitpunkt, etwa eineinhalb Jahre nach Ende des Jahres, für das die Entlastung erteilt werden soll, beginnt die eigentliche Rechnungsprüfung durch das Parlament. Dazu berät die Rechnungsprüfungskommission – ein ständiger Unterausschuss des Haushalts- und Finanzausschusses (§§ 82 Abs. 2 Nr. 1 und 83 der Geschäftsordnung des Landtags) – im Einzelnen die Rechnungsunterlagen der Landesregierung, den Bericht des Rechnungshofs und die Stellungnahme der Landesregierung hierzu. Sie stellt die wesentlichen Sachverhalte fest, macht Vorschläge über einzuleitende Maßnahmen und bereitet damit die Beschlussempfehlung des Haushalts- und Finanzausschusses vor. Aufgrund dieser Beschlussempfehlung berät und beschließt der Landtag schließlich über die Entlastung der Landesregierung. Im Nachgang zum Entlastungsbeschluss berichtet die Landesregierung noch einmal über die Maßnahmen, deren Einleitung der Landtag verlangt hat.

Das Entlastungsverfahren ist damit sehr zeitaufwendig. Dabei nimmt die Wirksamkeit der mit ihm verbundenen Rechnungskontrolle ab, je länger ihr Abschluß hinter dem geprüften Haushaltsjahr zurückliegt. Gleichzeitig nimmt die parlamentarische Rechnungsprüfung und ihre Unterstützung durch den Rechnungshof an Bedeutung zu, seitdem das Land neue Formen der Finanzierung („Leasing“) und der Haushalts-

gestaltung einsetzt („Budgetierung“, „Globalisierung“) und vermehrt staatliche Aufgaben auslagert („Privatisierung“) ⁴².

Der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ ging es deshalb darum, das Entlastungsverfahren zu beschleunigen und damit wirksamer zu gestalten. Angestrebt werden soll nach Ansicht der Kommission, das Entlastungsverfahren möglichst innerhalb von etwa eineinhalb Jahren abzuschließen. Wenn die Beratung eines neuen Doppelhaushalts über zwei Haushaltsjahre anstehe, könnten dann nämlich die Ergebnisse der Rechnungsprüfung noch in die Haushaltsberatungen einfließen. Der Landesrechnungshof sei bestrebt, das seinige zu dieser Beschleunigung beizutragen, und habe die Frist bis zur Vorlage seines Berichts bereits deutlich verkürzt. Das Ziel, das Entlastungsverfahren noch vor der Sommerpause des zweiten auf das jeweilige Haushaltsjahr folgenden Jahres zu erteilen, setze aber voraus, dass auch die Landesregierung ihre Rechnungsunterlagen und ihre Stellungnahme früher als bisher vorlege.

Die Landesregierung gab gegenüber der Enquete-Kommission an, dass sie die Haushaltsrechnung dem Rechnungshof als Entwurf etwa einen Monat früher als bislang vorlegen könne, d. h. im August, sofern der Landtag mit dieser Vorabinformation einverstanden sei. Eine weitere Verkürzung der Fristen, auch für die Stellungnahme der Landesregierung, sei wegen der ressortinternen Abstimmung kaum möglich. Die Enquete-Kommission blieb allerdings einstimmig bei ihrer Forderung an die Landesregierung, die Haushaltsrechnung und die Stellungnahme jeweils noch einen Monat früher vorzulegen. Die Erstellung des Jahresabschlusses und die regierungsinterne Abstimmung müssten entsprechend organisiert werden.

Umstritten war in der Kommission die Frage, wann der Landtag im Plenum über den Rechnungshofsbericht debattieren solle. Zur Zeit geschieht dies erst, nachdem die Rechnungsprüfungskommission auf der Grundlage des Rechnungshofsberichts über den Haushaltsvollzug beraten und der Haushalts- und Finanzausschuss eine Beschlussempfehlung für die Entlastung der Landesregierung vorgelegt hat. Dies ist etwa ein halbes Jahr nach Veröffentlichung des Rechnungshofsberichts. Von Medienvertretern war dies kritisiert worden. Bislang werden allenfalls Einzelpunkte aus dem Rechnungshofsbericht vorab im Landtag erörtert, beispielsweise im Rahmen einer parlamentarischen Anfrage oder einer Aktuellen Stunde. Die Kommission empfahl mehrheitlich,

den Rechnungshofsbericht künftig bereits unmittelbar nach seiner Vorlage im Plenum zu beraten. Denn zu diesem Zeitpunkt befassten sich auch die Medien und die Öffentlichkeit mit dem Bericht. Wenn der Landtag seiner Öffentlichkeitsfunktion gerecht werden wolle, dürfe er der öffentlichen Debatte nicht mehrere Monate hinterherhinken. Die Vertreter der Fraktionen der SPD und F.D.P. sowie der Sachverständige Professor Dr. Mahrenholz lehnten eine derart frühe Debatte im Landtag dagegen ab. Zunächst sollten die Stellungnahme der Regierung und die Feststellungen der Rechnungsprüfungskommission und des Haushalts- und Finanzausschusses abgewartet werden. Erst dann lägen alle Informationen zur Bewertung des Haushaltsvollzugs vor. Das bisherige Verfahren habe sich bewährt und zu einer sachlichen Rechnungsprüfung beigetragen. Dem hielten die Befürworter einer frühzeitigen Besprechung im Landtag entgegen, dass es nicht um die zahlreichen vom Rechnungshof angesprochenen Einzelpunkte gehe. Im Vordergrund solle vielmehr zum einen derjenige Teil des Rechnungshofsberichts stehen, der sich allgemein mit der Abwicklung des Haushalts, der Verschuldung und der Haushaltslage auseinandersetze. Zum anderen seien diejenigen, politisch besonders bedeutsamen, Punkte zu erörtern, die vom Landesrechnungshof bei der Vorstellung seines Berichtes hervorgehoben worden seien und im Mittelpunkt der öffentlichen Auseinandersetzung stünden.

7.5 Öffentlichkeitsarbeit des Landtags

Empfehlung

Die Öffentlichkeitsarbeit des Landtags soll deutlich verbessert werden. Im Hinblick auf die bereits durchgeführten und geplanten Maßnahmen sieht die Enquete-Kommission von konkreten Empfehlungen ab.

– einstimmig –

Begründung

Zur Öffentlichkeitsfunktion des Landtags zählt die eigene Öffentlichkeitsarbeit. In der Enquete-Kommission wurde die bisherige Öffentlichkeitsarbeit des Landtags als unzureichend kritisiert. Insbesondere müssten Besuchergruppen besser betreut werden. Vor allem jugendliche Besucher, die kein oder ein falsches Bild vom Sinn und Ablauf der Plenarsitzungen hätten, seien von Plenarsitzungen oft enttäuscht. Dies zeige, dass solche Besuche nicht ausreichend vor- und nachbereitet würden. Außerdem habe der Landtag die Öffentlichkeit in den Ausschusssitzungen auch

deshalb hergestellt, um Besuchergruppen zu Ausschusssitzungen einzuladen. Von dieser Möglichkeit müsse Gebrauch gemacht werden.

Die Enquete-Kommission zog bei seinen Beratungen die Aussagen der Sachverständigen Professor Dr. Oberreuter, Professor Dr. Patzelt und Professor Dr. Sarcinelli heran, außerdem den Antrag „Jugendoffensive 1998“ der CDU-Fraktion⁴³). Ferner stellte das sachverständige Kommissionsmitglied Dr. Stelzl die Erfahrungen des Bundestags mit neuen Medien vor (Internet).

Die Enquete-Kommission kam zu der Auffassung, die Öffentlichkeitsarbeit des Landtags solle zwar auch die Behandlung tagespolitischer Fragen im Landtag zum Gegenstand haben. Da der Landtag bei der Berichterstattung hierüber aber strikte Neutralität wahren müsse, könne er nie das Medieninteresse erreichen wie etwa Parteien, Regierung oder Fraktionen. Ein Schwerpunkt der Öffentlichkeitsarbeit des Parlaments solle deshalb sein, vor allem Jugendlichen Kenntnisse über die Arbeitsweise der Abgeordneten und des Parlaments zu vermitteln.

Ausgelöst unter anderem durch die Kritik seitens der Enquete-Kommission und parallel zu ihren weiteren Beratungen entwickelte die Landtagsverwaltung im Auftrag von Landtagspräsident Grimm ein Konzept für die Neugestaltung der Öffentlichkeitsarbeit, das als Grundlage weiterer Beratungen des Vorstands, des Ältestenrats und einer Arbeitsgruppe des Ältestenrats diente. Die zwischenzeitlich erreichten Ergebnisse, die Landtagspräsident Grimm bei der Ausschussberatung des Antrags „Jugendoffensive 1998“ vorstellte⁴⁴), nahm die Kommission zustimmend zur Kenntnis. Sie begrüßte, dass der Landtag seine Öffentlichkeitsarbeit trotz knapper Mittel mit großem Engagement verbessere. Unter anderem wurden folgende Maßnahmen bis zum Abschluss der Beratungen der Kommission verwirklicht oder eingeleitet:

- Neukonzeption der Besucherbetreuung;
- Erweiterung der Besuchsmöglichkeiten auf Ausschusssitzungen;
- Auswertung von Besucher-Reaktionen;
- Erarbeitung von Anschauungs- und Unterrichtsmaterialien zur besseren Vorbereitung der Besuche von Schulklassen;
- Neukonzeption des „Schüler-Landtags“;
- Durchführung von Landtagsseminaren für Schüler, Auszubildende und Lehrer;

- Planung einer Europäischen Jugendveranstaltung im Jahr 2000;
- Erstellung neuer Informationsbroschüren über den Landtag und seine Ausschüsse,
- Einrichtung einer Internet-Seite des Landtags mit Informationen über die Abgeordneten und Fraktionen, die Gliederung und Arbeitsweise des Landtags und seiner Ausschüsse und auch über die Arbeit der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ (<http://www.Landtag.Rheinland-Pfalz.de>) – der Ausbau zur Verwendung als Online-Unterrichtsmaterial wird angestrebt –;
- Ergänzung der Veranstaltungsreihen „Kunst im Deutschhaus“, „Musik im Deutschhaus“ und „Literatur im Deutschhaus“ um Veranstaltungen für Jugendliche;
- Herausgabe einer Schriftenreihe des Landtags ⁴⁵⁾.

Die Enquete-Kommission verzichtete im Hinblick auf die mittlerweile erzielten Ergebnisse darauf, weitere konkrete Empfehlungen auszusprechen.

7.6 Fragestunde, Aktuelle Stunde

In der Fragestunde beantwortet die Landesregierung mündlich Anfragen von Abgeordneten zu Gegenständen von allgemeinem und aktuellem Interesse. Die Anfragen werden in einer Frist von zwei Wochen bis spätestens zum zweiten Werktag vor der Plenarsitzung schriftlich eingereicht und als Drucksache verteilt. Die Fragesteller können nach der Beantwortung ihrer Anfrage bis zu drei Zusatzfragen stellen, der Präsident soll Zusatzfragen anderer Abgeordneter zulassen (§ 95 GOLT). Über den Gegenstand einer Mündlichen Anfrage findet eine Aussprache statt, wenn diese von einer Fraktion oder mindestens acht Abgeordneten beantragt und der Antrag von mindestens einem Drittel der anwesenden Abgeordneten unterstützt wird (§ 96 GOLT). In der Aktuellen Stunde findet auf Antrag einer Fraktion oder von mindestens acht Abgeordneten eine Aussprache zu einem Thema von allgemeinem und aktuellem Interesse statt (§ 98 GOLT). In der Aussprache zu einer Mündlichen Anfrage und in der Aktuellen Stunde beträgt die Redezeit pro Redner maximal fünf Minuten. Die Fragestunde findet zu Beginn jedes Plenartags statt, die Aktuelle Stunde schließt sich unmittelbar an.

Fragestunde und Aktuelle Stunde sollen dazu dienen, am Anfang einer Plenarsitzung aktuelle und allgemein interessierende Themen im Land-

tag zur Sprache zu bringen. Dabei ermöglichen die Zusatzfragen bei der Fragestunde und die fünfminütige Redezeit bei der Aussprache und der Aktuellen Stunde eine lebendige, spontane Form der Auseinandersetzung. Nach Ansicht der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ haben sich diese Formen der Plenardebatte zwar grundsätzlich bewährt, lassen sich aber in Einzelheiten noch öffentlichkeitswirksamer gestalten. Die Kommission wertete dabei Erfahrungen auch ausländischer Parlamente aus ⁴⁶).

7.6.1 Fragestunde

Empfehlungen

Die Fragestunde soll in einer Probephase wie folgt gestaltet werden:

Die Frist für die Einreichung Mündlicher Anfragen wird auf eine Woche verkürzt.

Bei Mündlichen Anfragen wird kein Vorspann mehr zugelassen und die Zahl der Einzelfragen auf maximal vier begrenzt.

Die Anfragenden tragen ihre Fragen mündlich in der Fragestunde vor.

Die Antwort der Landesregierung auf eine Mündliche Anfrage soll in der Regel fünf Minuten nicht überschreiten; andernfalls soll sich die Fragestunde entsprechend verlängern.

– einstimmig –

Während der Plenarwoche soll mittwochs keine Fragestunde mehr stattfinden.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD, CDU und F.D.P. sowie der Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz, Professor Dr. Meyer, Dr. Stelzl und Keller gegen die Stimme der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN –

Die Enquete-Kommission lehnt die Begrenzung der Zusatzfragen für die Anfragenden auf drei und für andere Mitglieder des Landtags auf zwei ab.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Professor Dr. Meyer, Dr. Stelzl und Keller gegen die Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der

Begründung

An der Fragestunde wurde kritisiert, dass gelegentlich Zweifel an der Aktualität und dem allgemeinen Interesse bestünden. Die Fragestunde eigne sich außerdem nicht für eine Übertragung in Funk und Fernsehen, weil die Fragen nur schriftlich vorlägen. Die Anfragen seien zu lang, pro Anfrage seien bis zu sieben Einzelfragen zulässig sowie ein Vorspann mit einer mehr oder weniger ausführlichen Begründung. Die Anfragen würden deshalb von der Landesregierung oft zum Anlass genommen, kleine „Regierungserklärungen“ zu verlesen. All dies widerspreche dem Ziel der Fragestunde, ein lebendiges Forum für aktuelle Fragen von allgemeiner Bedeutung zu bieten.

Die Kommission schlug deshalb einstimmig vor, in einer Probephase von etwa einem oder einem halben Jahr die Fragestunde in veränderter Form durchzuführen. Zunächst sollten die Fragesteller ihre Anfrage im Plenum mündlich vortragen, wie dies bereits bei der Einführung der Aktuellen Stunde im Landtag üblich gewesen sei. Nur so sei die Fragestunde für Zuhörer und Zuschauer verständlich. Werde die Anfrage mündlich vorgetragen, müsse sie kürzer sein als bisher. Deshalb solle der Vorspann entfallen und die Zahl der Einzelfragen auf maximal vier begrenzt werden. Dies sei auch die Voraussetzung für eine kürzere Antwort der Landesregierung. Die Beantwortung solle nicht länger dauern als fünf Minuten, andernfalls solle sich die Fragestunde entsprechend verlängern. Im Hinblick auf die Aktualität der Anfragen solle die Einreichungsfrist auf eine Woche verkürzt werden.

Bei einer so gestalteten Fragestunde könnten deutlich mehr als die bislang etwa sechs Anfragen pro Fragestunde beantwortet werden. Deshalb könne die Fragestunde am Mittwoch entfallen. Da die Plenarsitzung mittwochs erst um 14.00 Uhr beginne, könnten auf diese Weise auch noch andere Tagesordnungspunkte zu einer mediengerechten Zeit behandelt werden. Die Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN war allerdings für die Beibehaltung der Fragestunde auch am Mittwoch, um genügend Zeit für die Beantwortung Mündlicher Anfragen zu gewährleisten.

Eine Begrenzung der Zusatzfragen für die Anfragenden auf drei und für andere Abgeordnete auf zwei schlugen die Vertreter der Fraktionen der SPD und F.D.P. vor, um die Fragestunde weiter zu straffen. Die Mehrheit

verwies jedoch darauf, dass die Zahl der Zusatzfragen, die der Fragesteller stellen könne, erst zu Beginn der Wahlperiode auf drei heraufgesetzt worden sei, um die Lebendigkeit der Fragestunde zu erhöhen. Die vorgeschlagene Begrenzung der Zusatzfragen anderer Abgeordneter laufe diesem Ziel entgegen. Es liege in der Hand des amtierenden Präsidenten, Zusatzfragen anderer Abgeordneter zuzulassen oder eine Frage für beantwortet zu erklären. Dies habe sich bewährt.

7.6.2 Aktuelle Stunde

Empfehlung

Aktuelle Stunden sollen nicht kontingentiert werden.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Professor Dr. Rottmann, Dr. Stelzl und Keller gegen die Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD und F.D.P. –

Begründung

Bislang gibt es keine Kontingentierung Aktueller Stunden. Vielmehr wird eine Aktuelle Stunde geteilt, wenn zwei Fraktionen die Aussprache zu verschiedenen Themen beantragen (§ 98 Abs. 4 GOLT). In der 12. Wahlperiode wurden 32 Themen auf Antrag der Fraktion der SPD behandelt, 37 auf Antrag der CDU, elf auf Antrag der F.D.P., 51 auf Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und drei auf Antrag von mehr als einer Fraktion.

Die Fraktionen der SPD und F.D.P. regten an, die Aktuellen Stunden so zu kontingentieren, dass jede Fraktion das Recht erhält, pro Sitzungswoche eine Aktuelle Stunde zu beantragen. Damit sollten die Themen der Aktuellen Stunde gleichmäßiger auf die Fraktionen verteilt werden und ihre Teilung entfallen. Die Mehrheit lehnte dies ab, da die Aktuelle Stunde vornehmlich ein Mittel der Opposition sei. Dem trage die bisherige Handhabung besser Rechnung als die vorgeschlagene Kontingentierung.

7.7 Haushaltsdebatte

Empfehlungen

Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Haushaltsberatungen probeweise bei der Beratung des nächsten Doppelhaushaltes wie folgt zu gestalten:

Die Einzelpläne werden in den Fachausschüssen beraten und die abschließende Beratung im Haushalts- und Finanzausschuss mit Änderungsanträgen zum Haushaltsplan durchgeführt.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD, F.D.P. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz, Professor Dr. Rottmann und Professor Dr. Meyer gegen die Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktion der CDU sowie der Sachverständigen Dr. Stelzl und Keller –

Für die zweite Lesung des Haushalts im Plenum sollen folgende Grundsätze gelten:

- Redezeitkonto je Fraktion, innerhalb dessen sie selbst entscheiden kann, für welches Thema wie viel Redezeit genutzt wird
- Redezeit pro Redner in der Regel fünf Minuten
- Aussprache je Einzelplan durchschnittlich 30 Minuten je Fraktion
- stärkere Beachtung des Gebots der freien Rede
- Stärkung der Sitzungspräsenz durch Einführung einer Mittagspause.

– einstimmig –

Die Haushaltsberatungen und das Entlastungsverfahren im Haushalts- und Finanzausschuss sollen weiterhin nichtöffentlich durchgeführt werden.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD, CDU und F.D.P. sowie der Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz, Professor Dr. Rottmann, Dr. Stelzl und Keller gegen die Stimme der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung des Sachverständigen Professor Dr. Meyer –

Begründung

Die Beratungen des Landeshaushalts finden bislang nur im Haushalts- und Finanzausschuss statt. Die übrigen Fachausschüsse werden bei der Beratung der Haushaltspläne „ihres“ Ressorts nicht förmlich beteiligt, allerdings nehmen die für die jeweilige Fachpolitik zuständigen Abgeordneten regelmäßig an den Sitzungen des Haushalts- und Finanzausschusses teil, wenn der Haushaltsplan des entsprechenden Ressorts dort im Einzelnen beraten wird. Auf Vorschlag der Fraktionen der SPD und F.D.P. empfahl die Enquete-Kommission mit Mehrheit,

daß die Fachausschüsse künftig den Haushalt – in nichtöffentlicher Sitzung – mitberaten sollen. Damit solle besser als bisher sichergestellt werden, dass die Mittelverwendung nicht nur nach fiskalischen, sondern auch nach fachpolitischen Kriterien bewertet und entsprechend über die Bewilligung künftiger Mittel entschieden werde. Auch der mit der zunehmenden Globalisierung und Budgetierung verbundenen Zurückdrängung der bisherigen kameralistischen Vorgaben solle Rechnung getragen werden. Denn mit dem Bedeutungsverlust der rein fiskalischen Kennziffern wachse die Notwendigkeit einer fachlichen Kontrolle der Programme, mit deren Durchführung die Regierung beauftragt sei, auf Effizienz und Effektivität. Dies werde den Fachausschüssen voraussichtlich leichter fallen als dem Haushalts- und Finanzausschuss. Die Enquete-Kommission war sich bei ihrer Empfehlung der organisatorischen und politischen Schwierigkeiten bewusst, die mit der förmlichen Einbeziehung von Fachausschüssen in die Haushaltsberatungen verbunden sind. Sie empfahl deshalb, die Neugestaltung zunächst bei der Beratung des nächsten Doppelhaushalts zu erproben. Die Vertreter der Fraktion der CDU sowie die Sachverständigen Dr. Stelzl und Keller sahen dagegen in der förmlichen Beteiligung der Fachausschüsse keine Verbesserung; allenfalls sollten die Vertreter der Fachausschüsse offiziell zu den Beratungen der jeweiligen Einzelpläne im Haushalts- und Finanzausschuss eingeladen werden.

Nach der Kritik am Verlauf der zweiten Lesung des Landeshaushalts 1998/1999 hatte die SPD-Fraktion öffentlich Vorschläge zur Neugestaltung der Haushaltsdebatte vorgelegt, die sie auch in der Enquete-Kommission unterbreitete und die dort auf allseitige Zustimmung stießen. Kernpunkt ist die Abschaffung der starren Redezeiten von z. B. einer Stunde pro Fraktion für einen bestimmten Haushaltsplan. Stattdessen sollen die Fraktionen selbst ihre zeitlichen Schwerpunkte setzen. Als Rahmen soll jede Fraktion eine Gesamtredzeit für die zweite Beratung des Haushalts erhalten. Sie wird berechnet, indem die Zahl der zu beratenden Haushalte mit 30 Minuten multipliziert wird. Die Redezeiten pro Redner sollen – wie bei der Aktuellen Stunde – grundsätzlich fünf Minuten betragen, wobei Ausnahmen für die Fraktionsvorsitzenden oder andere Spitzenredner möglich sind. Damit soll die freie Rede gefördert und das Eingehen auf Argumente der Vorredner erleichtert werden. Die Mittagspause, die der Landtag zwischenzeitlich bereits zur Stärkung der Sitzungspräsenz eingeführt hat, soll beibehalten werden. Im Übrigen sollen auch diese Neuerungen zunächst bei der Beratung des nächsten Doppelhaushalts erprobt werden.

Landeshaushalt und Entlastungsverfahren sind, neben Petitionen und Immunitätsangelegenheiten, die einzigen Gegenstände, die in den Ausschüssen regelmäßig nichtöffentlich beraten werden (§ 78 Abs. 1 GOLT). Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schlug vor, auch die Haushaltsberatungen und das Haushaltsentlastungsverfahren in öffentlicher Ausschusssitzung durchzuführen. Es sei kein Grund ersichtlich, gerade in Finanzfragen die Öffentlichkeit auszuschließen. Soweit in anderen Landtagen die Ausschüsse grundsätzlich öffentlich tagten (Bayern, Berlin, Hamburg und Schleswig-Holstein), seien auch die Haushaltsberatungen öffentlich. Allein für die Rechnungsprüfung gälten Ausnahmen (sie ist nichtöffentlich in Berlin, Hamburg und Schleswig-Holstein). Die übrigen Kommissionsmitglieder konnten sich dem nicht anschließen. Es ging ihnen dabei weniger um den Ausschluss der allgemeinen Öffentlichkeit als um den von Verbänden und Interessengruppen. Die Nichtöffentlichkeit sei Voraussetzung für die offene Diskussion über staatliche Finanzleistungen.

7.8 Neue Formen der Anhörung

Empfehlung

In der Geschäftsordnung soll keine Öffnungsklausel für neue Formen der Anhörung geschaffen werden.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD, CDU und F.D.P. sowie der Sachverständigen Professor Dr. Meyer, Dr. Stelzl und Keller gegen die Stimme der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN –

Begründung

Sowohl bei den Beratungen der Enquete-Kommission „Situation der Kinder in Rheinland-Pfalz – Rechte der Kinder in einer sich wandelnden Welt“ in der 12. Wahlperiode als auch bei der Beratung des CDU-Antrags „Jugendoffensive 1998“ im Ausschuss für Kultur, Jugend und Familie entstand das Bedürfnis, mit Jugendlichen in anderen Formen als der üblichen Anhörung den jeweiligen Gegenstand zu erörtern. Die Geschäftsordnung lässt dies allerdings nicht zu. Die beiden Gremien mussten entsprechende Veranstaltungen „inoffiziell“ durchführen, außerhalb des Rahmens einer normalen Sitzung. Im Ausschuss für Kultur, Jugend und Familie war deshalb angeregt worden, dass sich die Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ mit der Frage auseinander

setzen solle, wie die Geschäftsordnung für solche neuen Formen geöffnet werden könne ⁴⁷⁾. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN griff dieses Anliegen auf mit dem Vorschlag, eine Öffnungsklausel in die Geschäftsordnung einzufügen, die es ermöglichen solle, „dass die Ausschüsse Bürgerinnen und Bürger – insbesondere Jugendliche – auch in anderer Form als im Rahmen einer Anhörung in ihre Arbeit einbeziehen können (Foren, Diskussionen, Workshops, Internetbeteiligung etc.).“ Die Mitglieder der Enquete-Kommission folgten dem Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Ergebnis zwar nicht. Allerdings war die Begründung hierfür unterschiedlich. Einige warnten davor, dass solche neuen Möglichkeiten einseitig etwa durch Interessengruppen oder Bürgerinitiativen instrumentalisiert werden könnten, was dem Prinzip der repräsentativen Demokratie widerspreche. Von anderen wurde die Idee grundsätzlich begrüßt, insbesondere für Jugendliche neue Formen der Beteiligung zu finden. So führe beispielsweise der Bundestag im Internet Gesprächsrunden durch, teilweise mit je einem Vertreter aller Fraktionen und Gruppen zu bestimmten Themen, teilweise mit einzelnen prominenten Abgeordneten. Auch die CDU-Landtagsfraktion z. B. experimentiere auf ihrer Internetseite bereits mit einem interaktiven „Forum“ zu bestimmten Themen. Solche und andere zeitgemäße Beteiligungsformen könne auch der Landtag zu aktuellen Beratungsthemen von Ausschüssen oder Enquete-Kommissionen organisieren. Allerdings solle dies im Rahmen der allgemeinen Öffentlichkeitsarbeit geschehen und nicht als Anhörung eines Ausschusses.

7.9 Parlamentarische Untersuchungsausschüsse

Empfehlung

Die Enquete-Kommission lehnt die Wahl neutraler Untersuchungsausschussvorsitzender ohne Stimmrecht und die Einrichtung parlamentarischer Arbeitsstäbe zur Unterstützung der Untersuchungsausschüsse ab.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD, CDU und F.D.P. sowie der Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz, Professor Dr. Rottmann, Dr. Stelzl und Keller gegen die Stimme der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung eines Vertreters der Fraktion der CDU sowie des Sachverständigen Professor Dr. Meyer –

Begründung

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN regte an, Untersuchungsausschüsse durch neutrale Vorsitzende ohne Stimmrecht leiten zu lassen. Außerdem sollten parlamentarische Arbeitsstäbe zur Unterstützung der Untersuchungsausschüsse gebildet werden. Beides käme der Sachaufklärung unabhängig von parteipolitischer Taktik zugute. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder sah darin jedoch keine Stärkung des Untersuchungsverfahrens. Es handele sich um ein parlamentarisches und kein gerichtliches Verfahren, insofern sei die Bestellung eines externen „neutralen“ Vorsitzenden nicht sinnvoll. Ohnehin sei es Sache des gesamten Ausschusses und der in ihm vertretenen Fraktionen, die Sachaufklärung im Sinne des Einsetzungsauftrags zu betreiben. Dazu seien die Rechte und Pflichten des Untersuchungsausschussvorsitzenden und der übrigen Mitglieder ausreichend gesetzlich festgelegt. Arbeitsstäbe gebe es bereits, denn zum einen würden die Ausschüsse von Mitarbeitern des Wissenschaftlichen Dienstes begleitet, zum anderen liege es in der Hand der Fraktionen, Mitarbeiter zur Unterstützung der Untersuchungsausschussmitglieder abzustellen.

7.10 Optische Hilfsmittel, Gestaltung der Antworten auf Große Anfragen

Optische Hilfsmittel wie Folien oder Computer-Präsentationen erhöhen die Verständlichkeit mündlicher Darlegungen. Einzelne Anzuhörende haben solche Hilfsmittel in der Vergangenheit bereits eingesetzt. Ab 1999 werden in allen Sitzungssälen des neuen Abgeordnetenhauses die nötigen technischen Voraussetzungen für ihren Einsatz bereitstehen. Insbesondere weil künftig Besuchergruppen häufiger an Ausschusssitzungen teilnehmen werden, bat die Enquete-Kommission die Landesregierung, in Ausschusssitzungen künftig ebenfalls verstärkt optische Hilfen zum Einsatz zu bringen. Der Sprecher der Staatskanzlei sagte dies in der 8. Sitzung am 15. September 1997 zu.

Ferner regte die Kommission an, dass die Landesregierung in ihren Antworten auf Große Anfragen dem Antworttext jeweils die dazugehörige Frage voranstellt. Damit werde die Lesbarkeit der oft mehrere Dutzend Seiten langen Antworten auf Große Anfragen mit einer Vielzahl von Einzelfragen deutlich erhöht. Die Landesregierung verfährt mittlerweile entsprechend.

II. STATUS DER ABGEORDNETEN

1. Unvereinbarkeit von Abgeordnetenmandat und Tätigkeit im öffentlichen Dienst

Empfehlung

Die Vorschriften über die Unvereinbarkeit von Abgeordnetenmandat und Tätigkeit im öffentlichen Dienst sollen nicht geändert werden.

– einstimmig –

Begründung

Das Abgeordnetengesetz Rheinland-Pfalz (AbgGRhPf) sieht vor, dass die Tätigkeit als Beamter, Richter oder Angestellter im öffentlichen Dienst unvereinbar ist mit der Wahrnehmung des Mandats als Abgeordneter (Inkompatibilität). Dies gilt unabhängig davon, ob sie im Dienst des Landes Rheinland-Pfalz, eines anderen Landes oder des Bundes stehen (§§ 29 bis 36 AbgGRhPf). Nur Professoren dürfen ihre Tätigkeit in geringem Maße weiterführen. Mit der Inkompatibilität soll zweierlei erreicht werden: Erstens sollen Interessenkonflikte vermieden werden, die sich aus der Zugehörigkeit zur Verwaltung und der Aufgabe, als Abgeordneter diese Verwaltung zu kontrollieren, ergeben können. Auch wer als Angestellter oder Beamter für den Bund oder ein anderes Land tätig ist, kann in Konflikte geraten, wenn er als Abgeordneter Interessen des Landes Rheinland-Pfalz gegen die Interessen seines Dienstherrn vertreten soll. Zweitens soll der „Verbeamtung“ des Parlaments entgegengewirkt werden.

Die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ sprach sich gegen Vorschläge des Gemeinde- und Städtebundes aus, die Inkompatibilität für Bürgermeister und Landräte wieder aufzuheben. Auch eine Lockerung der Inkompatibilität für Beamte des Bundes oder anderer Länder lehnte sie ab⁴⁸⁾.

In der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ fanden derartige Überlegungen ebenfalls keine Unterstützung. Dabei ging es zunächst um die Frage, ob sich der Landtag als Teilzeit- oder Vollzeitparlament verstehe, d. h. ob das Mandat nur eine Nebenbeschäftigung neben dem Beruf darstellen solle. Denn wenn das Mandat nur eine Teilzeitbeschäftigung wäre – und entsprechend vergütet würde – müsste auch Angehörigen des öffentlichen Dienstes gestattet werden, neben dem Mandat ihrem Beruf nachzugehen. In der Enquete-Kommission wurde

die Auffassung vertreten, dass es in einer Reihe von Fällen grundsätzlich möglich und sinnvoll sein könne, neben dem Mandat einen Beruf auszuüben. Straffungen des Verfahrens im Landtag könnten die Ausübung eines Berufs neben dem Mandat erleichtern. Ferner sei es Sache der einzelnen Abgeordneten, inwieweit sie Repräsentationsanforderungen vor Ort (z. B. bei Veranstaltungen von Vereinen oder sonstigen lokalen Verbänden und Gruppen) Vorrang vor einer weiteren Ausübung eines Berufes gäben. Auf der anderen Seite könnten nur bestimmte Berufstätigkeiten neben dem Mandat ausgeübt werden. Die Aufgaben des Landtags, zu denen neben der Gestaltung und Vermittlung der Landespolitik auch die Mitwirkung an bundes- und europapolitischen Aufgaben gehörten, könnten insgesamt nur dann zureichend wahrgenommen werden, wenn es den Abgeordneten möglich bliebe, sich ganz ihrem Mandat zu widmen. Für eine Empfehlung, die Entschädigung an dem Leitbild des Teilzeitabgeordneten auszurichten, sah die Kommission keinen Anlass. Insoweit bestand nach übereinstimmender Auffassung keine Notwendigkeit, die Inkompatibilitätsvorschriften zu lockern.

Im Übrigen war die Kommission der Ansicht, dass auch angesichts einer Quote ehemaliger Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes im rheinland-pfälzischen Landtag von zur Zeit ca. 54 % eine Änderung der Inkompatibilitätsvorschriften nicht in Betracht käme, die einer weiteren Erhöhung des Anteils von Angehörigen des öffentlichen Dienstes Vorschub leiste.

2. Unvereinbarkeit von Abgeordnetenmandat und Regierungsamt

Empfehlung

Die Enquete-Kommission lehnt die Unvereinbarkeit von Abgeordnetenmandat und Regierungsamt ab.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD und F.D.P., zweier Vertreter der Fraktion der CDU sowie der Sachverständigen Dr. Stelzl und Keller gegen die Stimmen der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie des Sachverständigen Professor Dr. Meyer bei Stimmenthaltung eines Vertreters der Fraktion der CDU –

Begründung

Im Unterschied zur Tätigkeit im öffentlichen Dienst gilt ein Regierungsamt als vereinbar mit dem Mandat. Rechtspolitisch wird vielfach die

Trennung von Amt und Mandat gefordert. In Bremen und in Hamburg sieht die Verfassung die Unvereinbarkeit zwischen Regierungsamt und Parlamentsmandat ausdrücklich vor.

Die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ hatte keinen Bedarf für eine Regelung über die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat gesehen ⁴⁹⁾.

In der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ sprachen sich die Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständige Professor Dr. Meyer dafür aus, die Unvereinbarkeit von Regierungsamt und Mandat in die Landesverfassung aufzunehmen. In Rheinland-Pfalz seien zur Zeit sechs der neun Regierungsmitglieder gleichzeitig Landtagsabgeordnete. Sie könnten an der Wahrnehmung wesentlicher Landtagsaufgaben wie der Kontrolle der Regierung nicht mitwirken.

Die Mehrheit der Kommission wandte sich gegen eine solche Empfehlung. Die Vereinbarkeit von Amt und Mandat sei ein Element der parlamentarischen Demokratie. Die weit überwiegende Zahl der Regierungsmitglieder würde aus den Reihen der Abgeordneten benannt. Parlament und Regierung seien keine strikt getrennten Gewalten, sondern vielfach miteinander verschränkt. Die Regierung sei auf die ständige Unterstützung einer möglichst stabilen Mehrheit des Parlaments angewiesen, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Die Zusammenarbeit zwischen der Landesregierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit werde wesentlich erleichtert, wenn Minister ihr Abgeordnetenmandat behielten und weiterhin ihrer Fraktion angehörten. Gleichzeitig unterlägen die betreffenden Minister auf diese Weise einer besonders engen Kontrolle durch ihre eigene Fraktion. Angesichts dessen habe auch die Hamburgische Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ empfohlen, die Unvereinbarkeit von Senatorenamt und Abgeordnetenmandat aus der Landesverfassung zu streichen.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wandte sich ferner gegen die so genannte Doppelalimentierung, den gleichzeitigen Bezug von Ministergehalt und Abgeordnetenentschädigung. Die übrigen Mitglieder der Kommission wiesen demgegenüber darauf hin, dass der Landtag bereits 1993 die Anrechnung der Ministergehälter auf die Abgeordnetenentschädigung von 40 % auf 70 % erhöht habe.

Die Kommission beriet in diesem Zusammenhang auch, welche Regelung im Falle der Unvereinbarkeit von Amt und Mandat für Minister ge-

troffen werden könne, die nach ihrem Ausscheiden aus der Regierung ihr Landtagsmandat wieder ausüben wollten. Eine solche Regelung ist das „ruhende Mandat“. Danach legt ein Abgeordneter, der Mitglied der Regierung wird, sein Mandat für die Dauer des Regierungsamtes vorläufig nieder. Für ihn rückt der nächste Bewerber auf der Liste in das Parlament nach. Endet das Regierungsamt, kann das ruhende Mandat wieder aufleben: das ausscheidende Regierungsmitglied tritt wieder als Abgeordneter mit allen Rechten in das Parlament ein; der Nachrücker muss sein Mandat aufgeben. Bremen und Hamburg sehen das ruhende Mandat vor. Eine entsprechende Regelung gab es bis 1979 auch in Rheinland-Pfalz. Artikel 81 Abs. 2 LV bestimmte:

„Das Mandat eines Abgeordneten, der ein Ministeramt oder die Stellvertretung innehat, kann auf seinen Antrag für die Dauer dieses Amtes mit der Maßgabe zum Ruhen gebracht werden, dass es für die Dauer des Ruhens dem nächstberufenen Listennachfolger zu- steht.“

Der Landtag hob Artikel 81 Abs. 2 LV jedoch auf, denn nach einer Entscheidung des Hessischen Staatsgerichtshofs⁵⁰⁾ zu einer vergleichbaren Bestimmung bestanden erhebliche Zweifel an ihrer Vereinbarkeit mit den Geboten der Unmittelbarkeit und Gleichheit der Wahl, deren Beachtung den Ländern durch Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz vorgegeben ist.

Die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen das ruhende Mandat beruhen auf der Stellung des Nachrücker, weil dieser beim Wiederaufleben des ruhenden Mandats aus dem Parlament ausscheiden muss. Der Sachverständige Professor Dr. Meyer regte deshalb an, dass der Nachrücker sein Mandat behalten und das ehemalige Regierungsmitglied als Abgeordneter ohne Stimmrecht in den Landtag zurückkehren solle. Die Mehrheit der Abgeordneten war allerdings dagegen, einen solchen beschränkten Abgeordnetenstatus zu schaffen. Überdies würde sich die Zahl der Abgeordneten erhöhen, wenn sowohl der Rückkehrer als auch der Nachrücker ihr Mandat behielten.

3. Festlegung der Diäten und Struktur der Abgeordnetenentschädigung

3.1 Neufassung von Artikel 97 Abs. 1 der Landesverfassung

Empfehlung

Artikel 97 Abs. 1 der Landesverfassung soll wie folgt gefasst werden:

„Die Abgeordneten haben Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung und auf eine zur Ausübung des Mandats erforderliche Ausstattung nach Maßgabe eines Landesgesetzes.“

– einstimmig –

Begründung

Die Entschädigung der rheinland-pfälzischen Abgeordneten ist in Artikel 97 LV geregelt. Dort heißt es:

„(1) Die Mitglieder des Landtags haben das Recht der freien Benutzung aller öffentlichen Verkehrsmittel sowie auf Entschädigung nach Maßgabe eines Landesgesetzes. Der Präsident des Landtags erhält außerdem für die Dauer seines Amtes eine Aufwandsentschädigung.

(2) Ein Verzicht auf diese Entschädigung ist unstatthaft.“

Die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ empfahl, den ersten Absatz der Vorschrift über die Abgeordnetenentschädigung neu zu fassen und dabei den Zweck, die Unabhängigkeit zu sichern, ausdrücklich aufzuführen. Dementsprechend solle Artikel 97 Abs. 1 LV wie folgt lauten:

„(1) Die Abgeordneten haben Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung und auf eine zur Ausübung des Mandats erforderliche Ausstattung.“

Die Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ übernahm diese Formulierung und ergänzte sie um den Gesetzesvorbehalt, der bereits in der zur Zeit geltenden Fassung enthalten ist.

3.2 Steuerfreie Kostenpauschalen

Empfehlung

Die Enquete-Kommission spricht im Hinblick auf die anstehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Abgeordnetengesetz Rheinland-Pfalz keine Empfehlung zu den steuerfreien Kostenpauschalen aus.

– einstimmig –

Begründung

Aufgrund von § 6 AbgGRhPf erhalten die Mitglieder des Landtags zur Abgeltung der durch das Mandat bedingten Aufwendungen eine Amtsausstattung als Aufwandsentschädigung. Sie umfasst bestimmte Sach- und Geldleistungen. Zu den Geldleistungen zählen monatliche Pauschalen für

1. allgemeine Unkosten (Unkostenpauschale), insbesondere für die Betreuung des Wahlkreises, Bürokosten, Porto und Telefon sowie sonstige Auslagen, die sich aus der Stellung des Abgeordneten ergeben, in Höhe von 2 200 DM. Der Präsident und die Fraktionsvorsitzenden erhalten zusätzlich eine monatliche Aufwandsentschädigung in Höhe von 800 DM, die Vizepräsidenten in Höhe von 400 DM und die Ausschussvorsitzenden in Höhe von 450 DM;
2. Mehraufwendungen am Sitz des Landtags und bei Reisen (Tagegeldpauschale) in Höhe von 550 DM; bezieht ein Abgeordneter Amtsbezüge, erhält er die Hälfte der Tagesgeldpauschale. Die Tagesgeldpauschale wird gekürzt, wenn ein Abgeordneter nicht an Sitzungen des Landtags oder seiner Fraktion oder ein Mitglied eines Ausschusses nicht an dessen Sitzung teilnimmt;
3. Kosten für Fahrten in Ausübung des Mandats (Fahrtpauschale), wenn sein Wohnsitz außerhalb von Mainz liegt; die Fahrtpauschale ist je nach Entfernung vom Wohnort nach Mainz gestaffelt und beträgt zwischen 248 DM und 1 071 DM pro Monat. Anstelle der Fahrtpauschale kann in begründeten Fällen die Gewährung von Wegstreckenentschädigung entsprechend den Bestimmungen des Landesreisekostenrechts beantragt werden. Abgeordnete, denen ein landeseigener Dienstwagen zur ausschließlichen Verfügung steht, erhalten keine Fahrtpauschale.

Daneben werden die Kosten für die Beschäftigung eines Mitarbeiters erstattet (18 Wochenstunden entsprechend BAT VI b). Ferner gibt es Übernachtungsgeld und Sachleistungen (Benutzung von Fernsprechanlagen und Verkehrsmitteln).

Diese Leistungen sind als Teil der Amtsausstattung gemäß § 3 Nr. 12 des Einkommensteuergesetzes (EStG) steuerfrei. Neben den Pauschalen können keine Werbungskosten mehr steuermindernd geltend gemacht werden (§ 22 Nr. 4 Satz 2 EStG). Das Bundesverfassungsgericht hat die Steuerfreiheit der Amtsausstattung gebilligt, soweit es sich um eine

Entschädigung für wirklich entstandenen, sachlich angemessenen, mit dem Mandat verbundenen besonderen Aufwand handelt ⁵¹). Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat 1982 die Höhe der Aufwandspauschalen der bayerischen Landtagsabgeordneten – damals 3800 DM für allgemeine Unkosten, Tagegeld und Fahrtkosten – an diesem Maßstab überprüft und hielt sie für mit der Verfassung vereinbar ⁵²).

Die steuerfreie Amtsausstattung wird dennoch immer wieder kritisiert. Auf der einen Seite wird behauptet, die Pauschalen überstiegen – jedenfalls bei einem Teil der Abgeordneten – den tatsächlichen Aufwand und seien insoweit – steuerpflichtiges – Einkommen. Außerdem bevorzugten sie die Abgeordneten gegenüber anderen Bürgern, die ihre berufsbedingten Aufwendungen einzeln gegenüber dem Finanzamt als Werbungskosten geltend machen müssten. Abgeordnete weisen dagegen immer wieder darauf hin, dass die Pauschalen – jedenfalls in städtischen Wahlkreisen – oft nicht ausreichten, um den tatsächlichen Aufwand z. B. für ein Wahlkreisbüro zu decken. Mandatsaufwand, der die Pauschalen überschreite, könne aber nicht steuermindernd geltend gemacht werden.

Vor diesem Hintergrund beriet die Kommission über die Abschaffung der steuerfreien Kostenpauschalen. Dafür spreche, dass Abgeordnete gegenüber anderen Bürgern und auch untereinander steuerlich gleichbehandelt würden, wenn sich ihre Steuerentlastung in jedem Einzelfall nach dem tatsächlichen Aufwand für das Mandat richte. Dadurch könnten außerdem öffentlich erhobene Vorwürfe entkräftet werden, dass es sich bei der Amtsausstattung zum Teil um verstecktes Einkommen handele. Dagegen plädierte vor allem der Sachverständige Keller als ehemaliger Finanzminister für die Beibehaltung der Pauschalen. Sie seien bewusst im Hinblick auf die Nachteile einer Einzelabrechnung eingeführt worden. Die Einzelabrechnung zöge kaum lösbare Abgrenzungsprobleme und die Gefahr politischer Bewertungen und Einflussnahmen nach sich und bringe für Steuerbehörden und Abgeordnete unnötige Arbeitsbelastung mit sich. Im Übrigen seien Pauschalen dem Steuerrecht nicht fremd. Er verwies auf die Stellungnahme der Landesregierung gegenüber der Kommission, die zu möglichen Nachteilen der Umwandlung der Pauschalen in steuerpflichtiges Einkommen ausführte:

„Die zutreffende Abgrenzung des steuerlich zu berücksichtigenden Aufwands wird zum Teil schwierig sein. Der durch das Mandat ver-

anlasste Aufwand könnte Anlass zu Auseinandersetzungen mit der Finanzbehörde geben. Abgrenzungsprobleme ergeben sich insbesondere im Zusammenhang mit § 12 EStG (Kosten der Lebensführung), § 10 b EStG (Spendenabzug für bestimmte Aufwendungen), Wahlkampfkosten (derartiger Aufwand ist gemäß § 22 Nr. 4 Satz 3 EStG stets vom Abzug als Werbungskosten ausgeschlossen). Es wird eine Vielzahl von Aufwendungen zu beurteilen sein, die bei dem in Rede stehenden Personenkreis eigentümlich sind (z. B. Zuwendungen bei Vereinsfest, Stammtischbewirtung usw.), bei denen die zutreffende Zuordnung vielfach nicht auf Anhieb möglich ist oder deren Abzugsfähigkeit ggf. von der gewählten Gestaltung abhängt.“⁵³⁾

Hingewiesen wurde auch auf die nachteilige Öffentlichkeitswirkung einer Erhöhung der Diäten, die mit der Umwandlung der Pauschalen in steuerpflichtiges Einkommen einherginge. So habe der Hessische Landtag seine Pauschalen deutlich gesenkt und die Diäten entsprechend angehoben. Seither gerate er immer wieder in die öffentliche Kritik, weil er die höchste steuerpflichtige Entschädigung aller Landesparlamente gewähre.

Als Alternative zur Abrechnung der Aufwendungen gegenüber dem Finanzamt wurde auch die Zahlung der Aufwandsentschädigung nach Einzelabrechnung durch die Landtagsverwaltung erörtert. Ausgewertet wurden dabei die Erfahrungen des Hessischen Landtags, dessen Verwaltung Fahrtkosten der Abgeordneten gegen Nachweis entsprechend den reisekostenrechtlichen Bestimmungen erstattet. Die Kommission stand dieser Lösung ebenfalls kritisch gegenüber. Sie sei mit zusätzlichem Sach- und Personalaufwand verbunden. Abgrenzungsprobleme könne es auch bei einer Einzelabrechnung geben. Die nach Entfernung gestaffelte Fahrtkostenpauschale orientiere sich bereits eng am tatsächlichen Aufwand, außerdem sei eine Abrechnung nach Einzelnachweis in begründeten Fällen möglich. Darüber hinaus würden Teile der Amtsausstattung ganz oder teilweise nach tatsächlichem Aufwand gezahlt, etwa die Tagegeldpauschale, die Pauschale für die Mitarbeiter sowie das Übernachtungsgeld.

Der Vorschlag zur Abschaffung der steuerfreien Aufwandsentschädigung blieb in der Enquete-Kommission kontrovers. Während die Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sich für eine Umwandlung in steuerpflichtiges Einkommen aussprach, sahen die Vertreter der

CDU-Fraktion darin keine Vorteile. Die Sachverständigen waren unterschiedlicher Meinung, und auch die Vertreter der Fraktionen der SPD und F.D.P. teilten mit, dass dieser Punkt in ihren Fraktionen unterschiedlich gesehen werde. Sie schlugen vor, auf eine Empfehlung zu verzichten, um zunächst die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum rheinland-pfälzischen Abgeordnetengesetz abzuwarten. In diesem Verfahren gehe es unter anderem um die Aufwandsentschädigungen. Eine Neuregelung vor dem Abschluss dieses Verfahrens sei nicht sinnvoll.

Die Enquete-Kommission schloss sich diesem Vorschlag an.

3.3 Orientierung der Höhe der Abgeordnetenentschädigung an der Höhe der Besoldung des öffentlichen Dienstes

Empfehlung

Die Enquete-Kommission gibt im Hinblick auf die anstehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Abgeordnetengesetz Rheinland-Pfalz keine Empfehlung zur Orientierung der Höhe der Abgeordnetenentschädigung an der Höhe der Besoldung des öffentlichen Dienstes ab.

– einstimmig –

Begründung

Das Bundesverfassungsgericht entschied in seinem sogenannten Diäten-Urteil aus dem Jahr 1975⁵⁴⁾, dass die Abgeordneten durch Gesetz jeweils selbst über jede Erhöhung ihrer Entschädigung zu entscheiden haben. Eine gesetzliche Anbindung etwa an die Höhe der Beamtenbesoldung hielt das Gericht für verfassungswidrig. Der Zwang zur Entscheidung in eigener Sache, der sich aus dieser Entscheidung ergab, hat die Parlamente immer wieder in die öffentliche Kritik gebracht. Sie haben deshalb nach Möglichkeiten gesucht, das Verfahren der Festsetzung der Leistungen an Abgeordnete vom Verdacht der Selbstbegünstigung zu befreien.

Der Bundestag wollte 1995 die Höhe der Entschädigung seiner Abgeordneten unmittelbar an die Besoldung der Richter an obersten Bundesgerichten anbinden. Dazu sollte Artikel 48 Abs. 3 in Satz 2 und 3 GG geändert werden und folgende Fassung erhalten:

„Die Abgeordnetenentschädigung bestimmt sich nach den Jahresbezügen eines Richters an einem obersten Bundesgericht. Das

Nähere, insbesondere über die Abgeordneten- und Altersentschädigung sowie die Amtsausstattung, wird durch Bundesgesetz oder auf Grund eines Bundesgesetzes geregelt.“⁵⁵⁾

Hintergrund dieser geplanten Grundgesetz-Änderung war, dass es Artikel 48 Abs. 3 GG in seiner geltenden Fassung nach dem oben erwähnten Diäten-Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht zulässt, die Diäten per Gesetz unmittelbar an Beamten- oder Richtergehälter anzubinden. Die Grundgesetz-Änderung scheiterte jedoch, weil Artikel 48 Abs. 3 GG nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts „zu den Essentialen des demokratischen Prinzips“⁵⁶⁾ gehört und das Demokratieprinzip einer derjenigen Grundsätze ist, die durch eine Verfassungsänderung nicht berührt werden dürfen (Artikel 79 Abs. 3 GG). Stattdessen hat der Bundestag in seinem Abgeordnetengesetz festgelegt, dass sich die Höhe der Abgeordnetenentschädigung an der Besoldungsgruppe R 6 (und B 6) orientieren soll. Die Anpassung an diese Besoldung erfolgt nicht automatisch. Vielmehr entscheidet der Bundestag jeweils zu Beginn der Wahlperiode über die Anpassung durch Gesetz. Damit kommt der Bundestag dem vom Bundesverfassungsgericht formulierten Gebot nach, „jede Veränderung in der Höhe der Entschädigung im Plenum zu diskutieren und vor den Augen der Öffentlichkeit darüber als einer selbständigen politischen Frage zu entscheiden“⁵⁷⁾.

Die Parlamente von Bayern, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt holen vor der Entscheidung über die Anpassung ihrer Amtsbezüge die Stellungnahmen unabhängiger Diäten-Kommissionen ein. Die Diäten-Kommission z. B. in Niedersachsen orientiert dabei ihre Empfehlungen ebenfalls an einer bestimmten Besoldung des öffentlichen Dienstes, nämlich am Jahresgehalt eines Beamten der Besoldungsgruppe A 16⁵⁸⁾.

Thüringen hat sich für eine Indexierung der Diäten entschieden. Artikel 54 Abs. 2 seiner Verfassung sieht vor, dass die Höhe der Entschädigung sich „jährlich auf der Grundlage der jeweils letzten Festlegung nach Maßgabe der allgemeinen Einkommens-, die der Aufwandsentschädigung nach der allgemeinen Preisentwicklung“ verändert.

Das Abgeordnetengesetz Rheinland-Pfalz sieht in § 22 vor, dass der Präsident dem Landtag jährlich einen Bericht über die Angemessenheit

der Leistungen an Abgeordnete erstattet. Dazu holt der Präsident eine gutachterliche Stellungnahme des Statistischen Landesamtes über die allgemeine Entwicklung der Einkommens- und Preisentwicklung ein. Diese Stellungnahme ist Teil des Berichts, auf dessen Grundlage der Landtag über die Anpassung der Diäten und der Amtsausstattung entscheidet.

Die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ empfahl, eine beratende Diäten-Kommission einzuführen⁵⁹⁾. Eine solche Kommission sah das rheinland-pfälzische Abgeordnetengesetz bereits zwischen 1978 und 1986 vor. In den Beratungen der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ stand dagegen die Orientierung an einer bestimmten Besoldung des öffentlichen Dienstes im Mittelpunkt der Beratungen (so genannte Eckmann-Regelung). Als Vorteile einer solchen Lösung wurden aufgeführt, daß die Kriterien für die Höhe der Diäten transparent und nachvollziehbar seien. Außerdem werde dem Verdacht der Selbstbegünstigung entgegengewirkt, weil für die Festlegung der Besoldungen die Regierungen zuständig seien. Deren Entscheidungen würden geleitet von der Lage der öffentlichen Haushalte und dem Interesse an möglichst niedrigen Steigerungen der Personalkosten. Der Landtag könne die Orientierung an einer bestimmten Besoldungsstufe entweder – nach dem Vorbild des Bundestages – im Abgeordnetengesetz festlegen oder aber im Rahmen einer informellen Selbstbindung nachvollziehen. Einer Orientierung an einer bestimmten Beamtenbesoldung wurde allerdings entgegengehalten, dass das Abgeordnetenmandat nicht mit der Stellung eines Beamten – gleich welcher Besoldungsstufe – vergleichbar sei.

Die Kommission entschied sich einmütig dafür, auch zu dieser Frage keine Empfehlung abzugeben. Es sei nicht sinnvoll, eine Entscheidung für eine Änderung des Verfahrens zur Festsetzung der Diäten unabhängig von der Frage der steuerfreien Kostenpauschalen zu treffen. Auch insoweit solle die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum rheinland-pfälzischen Abgeordnetengesetz abgewartet werden.

3.4 Zweifache Entschädigung für Fraktionsvorsitzende

Empfehlung

Die Regelung im Abgeordnetengesetz über die zweifache Entschädigung für Fraktionsvorsitzende soll nicht gestrichen werden.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD, CDU und F.D.P. sowie der Sachverständigen Professor Dr. Rottmann, Dr. Stelzl und Keller gegen die Stimme der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz und Professor Dr. Meyer –

Begründung

Nach § 5 Abs. 2 AbgGRhPf erhalten der Landtagspräsident sowie die Fraktionsvorsitzenden eine zweifache und die Vizepräsidenten eine ein- einhalbfache Entschädigung.

Die Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN forderte, die doppelte Entschädigung für Fraktionsvorsitzende aus dem Abgeordnetengesetz zu streichen. In seiner „Diäten-Entscheidung“⁶⁰⁾ habe das Bundesverfassungsgericht eine erhöhte Entschädigung nur für den Parlamentspräsidenten und seine Stellvertreter für zulässig erachtet.

Die Enquete-Kommission sprach sich mehrheitlich gegen eine solche Empfehlung aus. Der rheinland-pfälzische Gesetzgeber habe sich zuletzt bei der Reform des Abgeordnetengesetzes 1993 für die Beibehaltung der doppelten Entschädigung für Fraktionsvorsitzende ausgesprochen. Das Hamburgische Verfassungsgericht habe kürzlich die Zulässigkeit zusätzlicher Zahlungen an Fraktionsvorsitzende bejaht⁶¹⁾.

In dem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zum rheinland-pfälzischen Abgeordnetengesetz gehe es auch um Verfassungsmäßigkeit der doppelten Entschädigung für Fraktionsvorsitzende. Der Ausgang dieses Verfahrens müsse abgewartet werden. Danach sollte die Frage der zusätzlichen Vergütung für besondere Funktionen insgesamt auf ihre Systemgerechtigkeit hin überprüft werden. Denn bislang würden zusätzliche Leistungen für bestimmte Träger parlamentarischer Funktionen nach dem Abgeordnetengesetz teils als steuerfreie Aufwandsentschädigungen, teils als zusätzliche Diäten gezahlt. Daneben könnten auch die Fraktionen Vergütungen an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Funktionen zahlen (§ 4 Abs. 3 Nr. 2 a Fraktionsgesetz); diese seien aber wenig transparent und blieben, anders als die zusätzlichen Entschädigungen nach dem Abgeordnetengesetz, bei der Altersversorgung unberücksichtigt. Es liege nahe, diese unterschiedlichen Leistungen zu vereinheitlichen.

3.5 Veröffentlichung der Nebeneinkünfte

Empfehlung

In den Verhaltensregeln für die Mitglieder des Landtags Rheinland-Pfalz soll vorgesehen werden, dass die Abgeordneten Nebeneinkünfte aufgrund der Wahrnehmung von Mandaten im öffentlichen und politischen Bereich (hierzu zählen insbesondere Mitgliedschaften in Verwaltungs- und Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Unternehmen) dem Präsidenten des Landtags jährlich zu einem bestimmten Stichtag anzuzeigen haben. Der Präsident soll diese Angaben in geeigneter Weise veröffentlichen.

– bei Enthaltung der Vertreter der Fraktionen der SPD und F.D.P. und Zustimmung im Übrigen –

Begründung

Nach § 1 a Abgeordnetengesetz Rheinland-Pfalz gibt sich der Landtag Verhaltensregeln, die unter anderem Bestimmungen enthalten müssen über die Angabe beruflicher Tätigkeiten, die Offenlegung von Interessenverknüpfungen, die Rechnungsführung und die Anzeige von Spenden sowie die Anzeige besonderer Einnahmen.

Die Verhaltensregeln (Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Landtags) legen dazu unter anderem fest, dass die Abgeordneten Berufe anzugeben haben, die sie neben dem Mandat ausüben. Darunter fallen auch vergütete und ehrenamtliche Tätigkeiten

„als Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrats, Verwaltungsrats, sonstigen Organs oder Beirats einer Gesellschaft, Genossenschaft, eines in einer anderen Rechtsform betriebenen Unternehmens oder einer Körperschaft, Stiftung und Anstalt des öffentlichen Rechts mit Ausnahme der Mandate in Gebietskörperschaften“

sowie vergütete und ehrenamtliche Funktionen

„in Berufsverbänden, Wirtschaftsvereinigungen, sonstigen Interessenverbänden oder ähnlichen Organisationen auf Landes- oder Bundesebene“.

Diese Angaben werden im Handbuch des Landtags veröffentlicht (Nr. I der Verhaltensregeln). Außerdem muss ein Abgeordneter, der im Ausschuss an der Beratung oder Abstimmung über einen Gegenstand mitwirkt, an welchem er selbst oder ein anderer, für den er gegen Entgelt

tätig ist, ein unmittelbares wirtschaftliches Interesse hat, diese Interessenverknüpfung zuvor im Ausschuss offen legen, soweit sie sich nicht aus den Angaben im Handbuch ergibt (Nr. V der Verhaltensregeln). Andere Tätigkeiten und Zuwendungen sind nach Nr. III der Verhaltensregeln dem Präsidenten anzuzeigen, ohne dass sie veröffentlicht werden. Dazu gehören:

- „1. Entgeltliche Tätigkeiten der Beratung, Vertretung fremder Interessen, Erstattung von Gutachten, publizistische und Vortragstätigkeit, soweit diese Tätigkeiten nicht im Rahmen des ausgeübten Berufes liegen; uneingeschränkt gilt die Anzeigepflicht bei entsprechenden Tätigkeiten für das Land, wenn sie nicht unmittelbar zur Ausübung des Mandats gehören.
2. Vergütete Nebentätigkeiten, soweit diese nicht bereits als ausgeübte Berufe angegeben sind.
3. Zuwendungen, die sie für die Kandidatur zur Landtagswahl oder für ihre politische Tätigkeit als Landtagsabgeordnete erhalten haben. Die Abgeordneten haben über solche Zuwendungen gesondert Rechnung zu führen.“

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schlug vor, die Pflicht zur Offenlegung der Nebeneinkünfte zu erweitern und gesetzlich zu regeln, um die verfassungsrechtlich geforderte Transparenz zu gewährleisten. Im Abgeordnetengesetz solle die Pflicht verankert werden, Art, Höhe und Herkunft der Einkünfte aus selbständigen und unselbständigen Tätigkeiten oder aus dem Betrieb eines Gewerbes offen zu legen. Die Veröffentlichung solle unterbleiben, wenn den Abgeordneten Nachteile im wirtschaftlichen Wettbewerb drohten oder Interessen Dritter erheblich beeinträchtigt würden.

Die Vertreter der CDU-Fraktion plädierten dafür, alle Nebeneinkünfte aufgrund der Wahrnehmung von Mandaten im öffentlichen und politischen Bereich dem Präsidenten anzuzeigen. Darunter seien insbesondere Mitgliedschaften in Verwaltungs- und Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Unternehmen zu verstehen. Der Präsident solle auf Verlangen Einsicht in diese Angaben gewähren.

Im Laufe der Beratungen wurde Einigkeit darüber erzielt, dass Nebeneinkünfte aus rein privater Tätigkeit bereits aus rechtlichen Gründen keiner Anzeigepflicht unterworfen werden sollten. Denn dies würde in die Rechte etwa von selbständig Tätigen und ihrer Kunden, Mandanten o. ä. eingreifen. Nicht umstritten war die Pflicht zur Anzeige von Neben-

einkünften aus dem Landtagsmandat (etwa wenn Abgeordnete als Mitglieder des Landtags in ein Gremium etwa einer Rundfunkanstalt oder einer Gesellschaft oder Stiftung des Landes entsandt werden). Der Landtagspräsident solle die angezeigten Nebeneinkünfte jährlich veröffentlichen, z. B. in Form einer Landtagsdrucksache.

Kontrovers blieb dagegen die Frage der Anzeige und Veröffentlichung von Nebeneinkünften, die aus einer kommunalpolitischen Tätigkeit resultierten. Die Vertreter der SPD und F.D.P. waren dafür, in den für die Abgeordneten geltenden Vorschriften allein die Pflicht zu regeln, Nebeneinkünfte in Zusammenhang mit dem Landtagsmandat zu veröffentlichen. Die Veröffentlichung von Nebeneinkünften aus kommunalen Mandaten solle entweder – für alle kommunalen Mandatsträger in gleicher Weise – in den Kommunalgesetzen festgelegt oder durch die Kommunen im Rahmen ihrer Selbstverwaltung geregelt werden. Die Mehrheit der Enquete-Kommission war hingegen der Auffassung, bei den Abgeordneten sollten alle Nebeneinkünfte aus einem politischen Mandat der Veröffentlichungspflicht unterworfen werden. Allein völlige Offenheit könne dem Eindruck vorbeugen, die Abgeordneten hätten etwas zu verbergen. Die Höhe derartiger Nebeneinkünfte sei in der Regel ohnehin rechtlich geregelt und deshalb grundsätzlich öffentlich.

III. REPRÄSENTANZ GESELLSCHAFTLICHER GRUPPEN IM PARLAMENT

1. Absenkung des Wahlalters

Empfehlung

Die Enquete-Kommission spricht sich gegen eine Empfehlung aus, das Wahlalter für Kommunalwahlen und Landtagswahlen auf 16 Jahre abzusenken.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD, CDU und F.D.P. sowie der Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz, Professor Dr. Rottmann und Dr. Stelzl gegen die Stimmen der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und des Sachverständigen Professor Dr. Meyer –

Begründung

Das aktive und passive Wahlrecht beginnt in Rheinland-Pfalz mit der Vollendung des 18. Lebensjahres. Das gilt sowohl für die Landtags- als

auch für die Kommunalwahlen. Die Länder Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein haben das aktive Wahlrecht für die Kommunalwahlen auf 16 Jahre gesenkt mit dem Ziel, „eine möglichst frühzeitige Teilnahme und Mitbestimmungsmöglichkeit am staatsbürgerlichen Geschehen auf kommunaler Ebene“ zu erreichen ⁶²).

Das Bundesverfassungsgericht hat es aus zwingenden Gründen als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar angesehen, dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft wird. Denn die Fähigkeit zu verantwortlichem selbstbestimmten Handeln sei eine selbstverständliche Voraussetzung für eine demokratische Wahl ⁶³). Mit der Begründung, dass diese Fähigkeit bei 16-Jährigen vorhanden sei, wird die Absenkung des Alters für das aktive Wahlrecht bei Kommunalwahlen in der Rechtswissenschaft überwiegend als verfassungsrechtlich unbedenklich angesehen und unter anderem von einer Reihe von Jugendverbänden gefordert. Die Befürworter sehen darin ein Mittel gegen politisches Desinteresse Jugendlicher.

In Rheinland-Pfalz bedürfte es zur Absenkung des Alters für das aktive Wahlrecht bei Kommunalwahlen u. a. einer Änderung des Artikel 76 Abs. 2 LV. Dieser bestimmt in Verbindung mit Artikel 76 Abs. 1 LV, dass zur Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen auf Grund dieser Verfassung alle Staatsbürger berechtigt sind, die das 18. Lebensjahr vollendet haben und nicht vom Stimmrecht ausgeschlossen sind. Unter Wahlen „nach dieser Verfassung“ fallen auch die in Artikel 50 LV geregelten Kommunalwahlen.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN griff die Forderung nach Absenkung des Wahlalters in der Enquete-Kommission auf. Sie schlug vor, das aktive Wahlrecht für Jugendliche ab 16 Jahren bei Kommunal- und Landtagswahlen einzuführen und dazu Artikel 76 Abs. 2 der Landesverfassung wie folgt zu fassen:

„Zur Teilnahme berechtigt sind alle Staatsbürger, die das 16. Lebensjahr vollendet haben und nicht vom Stimmrecht ausgeschlossen sind.“

Daneben solle die Repräsentanz junger Menschen an der demokratischen Willensbildung auf kommunaler und auf Landesebene, insbesondere im Bereich der Schulen und anderer gesellschaftlicher

Institutionen, erweitert und gestärkt werden. Denn die Absenkung des Wahlalters allein reiche nicht aus, die Distanz junger Menschen zu den herkömmlichen Formen demokratischer Mitwirkung zu verringern. Sie solle deshalb eingebettet werden in ein Konzept vielfältiger Maßnahmen zur Verbesserung der demokratischen Partizipation Jugendlicher. Der Sachverständige Professor Dr. Meyer sprach sich ebenfalls für eine Absenkung des Wahlalters auf 16 aus. Angesichts des steigenden Durchschnittsalters der Bevölkerung bestehe die Neigung, politische Entscheidungen zu treffen, deren Belastungen durch die jüngere Generation zu tragen seien, während sie an dem Entscheidungsfindungsprozess nicht ausreichend beteiligt sei. 16-Jährigen sei eine ausreichende Einsichtsfähigkeit für die Ausübung des Wahlrechts zuzutrauen. Die Absenkung des Wahlalters sei ein Trend, dem sich auch Rheinland-Pfalz früher oder später kaum werde verschließen können.

Die Sachverständigen Dr. Stelzl und Prof. Dr. Rottmann plädierten hingegen dafür, die Anbindung des Wahlalters an die bürgerlich-rechtliche Volljährigkeit beizubehalten. Auch die übrigen Mitglieder der Enquete-Kommission sprachen sich gegen eine Empfehlung der Enquete-Kommission zur Absenkung des Wahlalters aus. Hingewiesen wurde darauf, dass die Absenkung des Wahlalters unter den Jugendlichen selbst umstritten sei. Offenbar stände die Mehrheit ihr – anders als die Jugendverbände – eher ablehnend gegenüber. Dazu passten die bisherigen Erfahrungen mit dem Kommunalwahlrecht für 16- bis 18-Jährige: ihre Wahlbeteiligung habe deutlich unter dem Durchschnitt der Wahlbeteiligung insgesamt gelegen. Rheinland-Pfalz wolle die Jugendlichen in den Kommunen konkret an Planungen und Vorhaben beteiligen, die ihre Interessen berührten. Dazu habe der Landtag erst vor kurzem die Möglichkeit zur Bildung kommunaler Jugendvertretungen gesetzlich verankert. Es sei zu erwarten, dass eine solche Einbindung in konkrete Entscheidungen vor Ort den Interessen Jugendlicher eher entspreche als eine generelle Absenkung des Wahlalters. Zumindest sollten die Erfahrungen mit den neuen gesetzlichen Möglichkeiten abgewartet werden.

Vor diesem Hintergrund war die Enquete-Kommission mehrheitlich der Auffassung, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Empfehlung zur Absenkung des Wahlalters ausgesprochen werden solle.

2. Familien- und Kinderwahlrecht

Empfehlung

Die Enquete-Kommission lehnt die Einführung eines Familienwahlrechts ab.

– einstimmig –

Begründung

Im politischen Raum wird verschiedentlich die Einführung eines Familien- oder Kinderwahlrechts gefordert, um zu gewährleisten, dass die Interessen der Familien und der jungen Generation in der Politik stärker berücksichtigt werden. Beim Familienwahlrecht sollen die Erziehungsberechtigten zusätzlich zu ihren eigenen Stimmen eine der Kinderzahl entsprechende Zahl von Stimmen erhalten. Unter Kinderwahlrecht versteht man ein eigenständiges Wahlrecht Minderjähriger, das jedoch durch die Erziehungsberechtigten als gesetzliche Vertreter der Minderjährigen ausgeübt wird.

Familien- und Kinderwahlrecht sind mit einer Reihe verfassungsrechtlicher Probleme verbunden. Das Familienwahlrecht führt zu einer Abweichung vom Grundsatz der gleichen Wahl (pro Wähler eine Stimme). Der Grundsatz der gleichen Wahl ist nicht nur in der Landesverfassung verankert (Artikel 76 Abs. 1 LV), sondern wird vom Grundgesetz für die Wahlen zu den Volksvertretungen der Länder, Kreise und Gemeinden vorgeschrieben (Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG). Hierüber könnte sich der Landesgesetzgeber selbst durch eine Änderung der Landesverfassung nicht hinwegsetzen. Für ein Kinderwahlrecht wäre eine Änderung des Artikel 76 Abs. 2 LV erforderlich, wonach das aktive Wahlrecht von der Vollendung des 18. Lebensjahrs abhängt. Anstelle dieser Bestimmung müsste eine Vorschrift treten, die die Wahlmodalitäten für Stimmen von Personen festlegt, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Darüber hinaus setzt das Kinderwahlrecht voraus, dass eine Stellvertretung beim aktiven Wahlrecht zulässig ist. Das Wahlrecht wird jedoch als unveräußerlich, unübertragbar und unverzichtbar angesehen. Eine Stellvertretung ist danach von Verfassungs wegen nicht möglich. Es ist fraglich, ob eine ausdrückliche Verankerung des Kinderwahlrechts in der Landesverfassung ausreichen würde, um diese Hürde zu überwinden, denn das Verbot der Stellvertretung bei Wahlen wird zu den Bestandteilen des Demokratieprinzips gezählt, die nach Artikel 74 in Verbindung mit Artikel 129 LV sowie nach Artikel 20 in Verbindung mit Artikel 79 Abs. 3 GG vor einer Verfassungsänderung geschützt sind.

Die Enquete-Kommission lehnte das Familienwahlrecht ab, weil es mit der Verfassung nicht vereinbar sei. Auch der Vorschlag eines Kinderwahlrechts wurde nicht weiter verfolgt.

3. Quoten

Empfehlung

Die Enquete-Kommission fasst keinen Beschluss zur Besetzung des Landtags nach bestimmten Quoten.

Begründung

Die Kommission erörterte Quoten als ein Mittel zur Verbesserung der Repräsentanz der gesellschaftlichen Gruppen im Parlament. In den vergangenen Jahren waren insbesondere Frauenquoten diskutiert worden mit dem Ziel, ihre Repräsentanz im Parlament zu erhöhen. Die Enquete-Kommission wies darauf hin, dass sich die Parteien bemühten, bei der Aufstellung ihrer Wahlbewerber für eine stärkere Repräsentation von Frauen in den Parlamenten zu sorgen. Staatliche Vorgaben seien insofern nicht erforderlich und im Übrigen im Hinblick auf den Grundsatz freier und gleicher Wahlen (Artikel 76 Abs. 1 LV, Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG) verfassungsrechtlich bedenklich. Sie sah deshalb in diesem Punkt keinen weiteren Beratungsbedarf.

4. Kumulieren/Panaschieren

Empfehlung

Die Enquete-Kommission sieht von einer Beschlussfassung zum Kumulieren oder Panaschieren bei der Wahl zum Landtag ab.

Begründung

Bei den Kommunalwahlen in Rheinland-Pfalz hat der Wähler so viele Stimmen, wie Mitglieder des Gemeinderates zu wählen sind. Er kann diese Stimmen einheitlich für eine Liste abgeben. Er kann aber auch einzelnen Bewerbern auf den Listen bis zu drei Stimmen geben (Kumulieren), und er kann seine Stimmen auf Bewerber verschiedener Wahlvorschläge verteilen (Panaschieren). Damit hat der Wähler einen deutlich größeren Einfluss auf die personelle Zusammensetzung der Kommunalparlamente als bei einer reinen Listenwahl. Ähnliche Regelungen gibt es in Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen und in allen fünf neuen Bundesländern. Bayern kennt auch bei der Landtagswahl – neben der Wahl von Direktkandidaten – ein Element der

Personenwahl: Über die Parteilisten wird nicht landesweit, sondern in sieben Wahlkreisen abgestimmt. Die Wähler können dabei entweder eine Liste ankreuzen oder einen Listenbewerber (so genannte begrenzt-offene Liste).

Die Enquete-Kommission verfolgte den Vorschlag des Kumulierens und Panaschierens nicht weiter, da eine positive Auswirkung auf die Repräsentanz gesellschaftlicher Gruppen in den Parlamenten nicht nachweisbar sei. Durch die Wahl von Wahlkreisabgeordneten sei das Element der Persönlichkeitswahl bei den Landtagswahlen hinreichend verankert. Darüber hinaus seien Elemente der Persönlichkeitswahl im Rahmen von Listenwahlen nur dann sinnvoll, wenn die Wähler sich einen persönlichen Eindruck von den Listenbewerbern verschaffen könnten. Dies sei bei den Kandidaten auf den Landes- oder Bezirkslisten der Parteien für die Landtagswahlen in Rheinland-Pfalz nicht in dem erforderlichen Umfang zu erwarten.

IV. PARLAMENTARISCHES BUDGETRECHT

Die Reform von Staat und Verwaltung hat vielfältige Auswirkungen auf Mitwirkungs- und Kontrollrechte des Landtags. Betroffen ist dabei in erster Linie das Budgetrecht. Das Budgetrecht bedeutet, dass der Landtag nach Artikel 116 durch Gesetz über den Haushalt entscheidet. Damit liegt die Kompetenz, den von der Exekutive erstellten Haushaltsplan festzustellen, beim Parlament. Das Budgetrecht ist wesentlicher Bestandteil der Regierungskontrolle und der Entscheidungs- und Gestaltungsbefugnis des Parlaments in zentralen Fragen der Politik. Es sichert im Hinblick auf den Haushalt zugleich die für die politische Willensbildung erforderliche Öffentlichkeit. Darüber hinaus entscheidet nach Artikel 117 LV der Landtag durch Gesetz auch über die Kreditaufnahme des Landes. Der Gesetzesvorbehalt gewährleistet, dass das Parlament öffentlich über die Belastung künftiger Haushalte mit Zins und Tilgung berät und entscheidet.

Die Auslagerung staatlicher Aufgaben auf selbständige Rechtsträger, insbesondere die Organisationsprivatisierung, hat zur Folge, dass sich Neben- oder Schattenhaushalte außerhalb des gesetzlich festgestellten Haushaltes bilden. Die private Vorfinanzierung („Leasing“) öffentlicher Bauprojekte ersetzt wiederum die staatliche Kreditaufnahme durch langfristige Miet- oder Ratenzahlungen, die den Landeshaushalt in ähnlicher Weise belasten wie ein staatlicher Kredit, aber nicht denselben

verfassungsrechtlichen Bindungen unterliegen. In beiden Fällen ist sowohl das Budget- als auch das Kreditbewilligungsrecht des Landtags berührt. Im Hinblick auf das Budgetrecht gilt dies auch für die Möglichkeit der Exekutive, mit Zustimmung des Finanzministers über- oder außerplanmäßige Ausgaben zu leisten.

Zur Problematik der Leasing-Finanzierung und der über- und außerplanmäßigen Ausgaben konnte die Enquete-Kommission auf jeweils eine in jüngster Zeit ergangene Entscheidung des Verfassungsgerichts hof Rheinland-Pfalz zurückgreifen. Zur Leasing-Finanzierung lag ferner eine Empfehlung der Landtagspräsidentenkonferenz vor, auf die sich die Kommission im Wesentlichen stützte. Bei der Beratung der Fragen, die sich aus der Auslagerung staatlicher Aufgaben ergeben, berücksichtigte die Kommission neben den Stellungnahmen der Landesregierung die Ergebnisse des Landtags-Symposiums „Privatisierung und parlamentarische Rechte“ vom März 1998 ⁶⁴) sowie verschiedene Ausarbeitungen des Wissenschaftlichen Dienstes.

1. Auslagerung staatlicher Aufgaben

Empfehlungen

1.1 Frühzeitige Information

Die Landesregierung unterrichtet den Landtag frühzeitig vorab über geplante Auslagerungen von Landesaufgaben. Dabei ist darzulegen, weshalb für die Auslagerung ein wichtiges Interesse des Staates besteht.

1.2 Gesetzesvorbehalt

Auslagerungen von Landesaufgaben sollen in der Regel eine gesetzliche Grundlage haben. Dies gilt insbesondere für die Privatisierung öffentlicher Aufgaben oder Organisationen oder eine sonstige rechtliche Verselbständigung in Form etwa von Stiftungen oder selbständigen Anstalten.

1.3 Wirksamkeit herkömmlicher Kontrollinstrumente

Bei der Auslagerung von Landesaufgaben müssen die parlamentarischen Kontrollrechte gewährleistet bleiben; sie dürfen insbesondere nicht hinter gesellschaftsrechtlichen Regelungen zurücktreten.

1.4 Verantwortlichkeit der Landesregierung sichern

Bei der Auslagerung von Landesaufgaben soll die Landesregierung die

erforderlichen Steuerungs- und Kontrollrechte erhalten, um ihre Verantwortlichkeit gegenüber dem Landtag wahrnehmen zu können.

1.5 Beteiligungsberichte

Die Landesregierung soll künftig in regelmäßigen Zeitabständen gegenüber dem Parlament über die Finanz- und Haushaltsführung der verselbständigten öffentlichen und privaten Träger berichten, die Landesaufgaben wahrnehmen.

1.6 Wirtschaftspläne

Bei Auslagerungen von Landesaufgaben sollen die Wirtschaftspläne und Rechnungslegungsunterlagen in den Landeshaushalt als Anlagen übernommen werden.

1.7 Unterrichtung vor wesentlichen Entscheidungen

Der Landtag soll über wesentliche Entscheidungen, die die ausgelagerten Landesaufgaben betreffen, grundsätzlich vorab unterrichtet werden. Das Nähere soll durch Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung geregelt werden.

1.8 Genehmigungsvorbehalte

Wesentliche Entscheidungen, die die ausgelagerten Landesaufgaben betreffen, sollen sofern möglich von der Genehmigung des Landtags abhängig gemacht werden.

1.9 Entsendung von Abgeordneten in Aufsichtsgremien

Unbeschadet der Verantwortlichkeit der Landesregierung (oben unter Nr. 1.4) entsendet der Landtag Abgeordnete in Aufsichtsgremien der Träger ausgelagerter Landesaufgaben, um eine unmittelbare Information zu ermöglichen. Über die Auswahl dieser Abgeordneten entscheidet der Landtag.

1.10 Prüfungsrechte des Rechnungshofs

Es ist jedenfalls bei Unternehmen und sonstigen verselbständigten Organisationen, an denen der Staat mehrheitlich beteiligt ist, sicherzustellen, dass der Rechnungshof grundsätzlich berechtigt ist

- sie unmittelbar zu prüfen und
- die Prüfungsergebnisse an den Landtag weiterzugeben.

1.11 Beteiligungs-Controlling

Die Regierung entwickelt ein laufendes Beteiligungs-Controlling, mit dessen Hilfe nachvollzogen werden kann, ob die Privatisierung oder Verselbständigung weiterhin dem öffentlichen Interesse entspricht, insbesondere, ob die verfolgten Ziele bestmöglich und möglichst wirtschaftlich erreicht werden.

1.12 Datenschutz

Bei der Auslagerung von Landesaufgaben ist ferner die Beachtung der datenschutzrechtlichen Vorschriften des Landes einschließlich der Kontrollrechte des Landesbeauftragten für den Datenschutz und der Datenschutzkommission zu gewährleisten.

– einstimmig –

Begründung

Nach Auffassung der Enquete-Kommission führt die Auslagerung staatlicher Aufgaben auf juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts sowie auf sonstige Organisationen zunehmend zu einer Beschneidung der Kompetenzen des Landtags. Diese Entwicklung habe vor allem zur Folge, dass sich neben dem Landeshaushalt mehr oder weniger selbständige Haushalte entwickeln, die der parlamentarischen Kontrolle ganz oder teilweise entzogen seien (so genannte Nebenhaushalte ⁶⁵). Die Enquete-Kommission war übereinstimmend der Meinung, dass dieser Entwicklung im Rahmen einer Parlamentsreform gegengesteuert werden müsse. Das Demokratieprinzip verlange, dass staatliche Tätigkeit auch dann der Steuerung und Kontrolle des Parlaments unterliegen müsse, wenn sie durch staatseigene Privatunternehmen oder sonstige verselbständigte Rechtsträger ausgeübt werde. Die Kommission hielt es im Hinblick auf die Wahrung der parlamentarischen Rechte für angezeigt, eine Reihe von ins Einzelne gehender Empfehlungen zu verabschieden. Sie folgte dabei einem Formulierungsvorschlag der Fraktionen der SPD und F.D.P.

Zunächst kam die Kommission überein, Nebenhaushalte als Auslagerung staatlicher Aufgaben auf juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts oder sonstige Organisationen zu definieren, deren Einnahmen und Ausgaben nicht im Landeshaushalt ausgewiesen werden. Dazu zählen insbesondere:

- die formelle Verselbständigung, bei der sich der Staat zur Erfüllung einer bestimmten Aufgabe einer rechtlich selbständigen Organi-

sationsform bedient, die aber dem Staat zuzurechnen ist. Dazu zählen vor allem Eigengesellschaften und sonstige juristische Personen des Privatrechts wie private Stiftungen (formelle oder Organisationsprivatisierung), öffentlich-rechtliche Stiftungen und rechtlich selbständige Anstalten.

- die Teilprivatisierung, eine Mischform zwischen formeller und materieller Privatisierung, d. h. private Unternehmen (oder auch Stiftungen, Vereine o. ä.), an denen öffentliche und private Anteilseigner beteiligt sind (gemischt-wirtschaftliche Unternehmen, „Public-Private-Partnership“).

Die so genannte materielle Privatisierung, bei der der Staat eine Aufgabe völlig auf Private verlagert, bedurfte nach Ansicht der Kommission keiner weiteren Erörterung, da sie nicht zu staatlichen Nebenhaushalten führe. Die Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wies allerdings darauf hin, dass auch eine materielle Privatisierung jedenfalls dann der Zustimmung des Parlaments bedürfe, wenn die Aufgabe dem Staat durch Gesetz zugewiesen sei.

Ferner war die Enquete-Kommission einstimmig der Auffassung, dass die Empfehlungen insbesondere im Hinblick auf die frühzeitige Information über geplante Auslagerungen (Nr. 1.1) und über wesentliche Entscheidungen, die ausgelagerte Aufgaben betreffen (Nr. 1.7), über die gesetzliche Grundlage (Nr. 1.2), die Beteiligungsberichte (Nr. 1.5) sowie die Übernahme von Wirtschaftsplänen und Rechnungslegungsunterlagen in den Landeshaushalt (Nr. 1.6) durch Gesetz umgesetzt werden soll. Die Kommissionsmitglieder sprachen sich dabei für eine Regelung im Rahmen der Landeshaushaltsordnung aus, mit Ausnahme der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die sich insoweit der Stimme enthielt.

Zu den einzelnen Empfehlungen:

Die Empfehlung Nr. 1.1 beruht auf ähnlichen Erwägungen wie die Empfehlung der Kommission zur Informationspflicht der Landesregierung (oben unter I.5.3). Die Information soll sich auch auf das wichtige Interesse an der Auslagerung der staatlichen Aufgabe erstrecken.

Die Empfehlung Nr. 1.2 stellt klar, dass die Auslagerung staatlicher Aufgaben nach Ansicht der Kommission grundsätzlich einer gesetzlichen Grundlage bedarf, insbesondere wenn die Aufgabe einer Behörde durch Gesetz zugewiesen wurde, wenn hoheitliche Befugnisse

auf Private übertragen werden oder wenn es sich sonst um eine wesentliche Aufgabe handelt. Nicht betroffen sollen nur unwesentliche Tätigkeiten sein (z. B. Schreib-, Fahr- oder Reinigungsdienste).

Mit der Empfehlung Nr. 1.3 wendet sich die Kommission dagegen, dass sich eine Verwaltung, die sich privater Rechtsformen bedient, unter Berufung auf gesellschaftsrechtliche Vorschriften parlamentarischer Kontrolle durch Anfragen, durch Untersuchungs- oder Petitionsausschüsse o. ä. entzieht. Die Kommission wies darauf hin, dass gesellschaftsrechtliche Regelungen, soweit sie Unternehmen betreffen, an denen der Staat beteiligt sei, im Lichte des Demokratieprinzips auszuliegen seien. Es dürfe keine Auslagerung staatlicher Tätigkeit geben, bei denen eine angemessene parlamentarische Steuerung und Kontrolle nicht gewährleistet sei. Wie der Sachverständige Professor Dr. Meyer deutlich machte, komme es vielmehr darauf an, die gesellschaftsrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten von vornherein so zu nutzen, dass parlamentarische Steuerungs- und Kontrolldefizite vermieden würden.

Die Empfehlung Nr. 1.4 beruht auf der Überlegung, dass die Landesregierung ihrer parlamentarischen Verantwortung für ausgelagerte Träger staatlicher Tätigkeiten nur dann gerecht werden kann, wenn sie gegenüber diesen Trägern über ausreichende Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten verfügt. Die Landeshaushaltsordnung sieht in § 65 bereits entsprechende Regelungen vor, die nach Auffassung der Kommission überprüft und gegebenenfalls ergänzt werden sollten.

Die Kommission empfahl unter Nr. 1.5, dass die Regierung verpflichtet werden solle, dem Landtag regelmäßige Beteiligungsberichte zu erstatten. Die Enquete-Kommission folgte der Anregung der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nicht, die Empfehlung auch auf den Inhalt solcher Berichte zu erstrecken, da der Landtag diese Frage bereits – parallel zu den Beratungen der Kommission – im Rahmen eines Antrags der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Haushalts- und Finanzausschuss und im Plenum berate.

Die Empfehlung Nr. 1.6 soll gewährleisten, dass der Haushaltsplan die gesamte Tätigkeit des Landes umfasst, auch soweit sie durch verselbständigte Rechtsträger ausgeübt wird. Die Empfehlung geht zurück auf einen Vorschlag des Sachverständigen Keller.

Die Empfehlungen Nr. 1.7 und 1.8 sollen sicherstellen, dass ohne Unterrichtung und gegebenenfalls auch Genehmigung des Landtags bzw.

seines zuständigen Ausschusses keine wesentlichen, die Steuerungs- und Kontrollrechte des Landtags berührenden Entscheidungen fallen.

Die unter Nr. 1.9 empfohlene Entsendung von Abgeordneten in Aufsichtsgremien ausgelagerter Rechtsträger ist keine parlamentarische Kontrolle. Sie kann nach Auffassung der Enquete-Kommission die parlamentarische Kontrolle allerdings ergänzen, ohne dabei die Verantwortlichkeit der Landesregierung in Frage zu stellen. Dem kann im Rahmen der Gestaltung der inneren Organisation der Rechtsträger Rechnung getragen werden. Die Regelungen über die innere Organisation dürften dem Landtag allerdings nicht vorschreiben, auf welche Weise er die von ihm entsandten Mitglieder auswählt. Die Forderung der Vertreterin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, in jedem Fall Vertreter aller Landtagsfraktionen zu entsenden, lehnte die Enquete-Kommission ab.

Die Empfehlung Nr. 1.10 besagt, dass staatliche Tätigkeit auch dann, wenn sie nicht durch Behörden, sondern durch verselbständigte Rechtsträger ausgeübt wird, der Kontrolle des Rechnungshofs unterliegen muss, der seinerseits den Landtag über das Ergebnis seiner Prüfung unterrichten kann.

Nach der Empfehlung Nr. 1.11 soll die Landesregierung ein umfassendes und laufendes Beteiligungscontrolling entwickeln, das es sowohl ihr selbst als auch dem Parlament ermöglicht, die ausgelagerten Tätigkeiten zu kontrollieren und zu steuern.

Mit der Empfehlung Nr. 1.12 soll sichergestellt werden, dass auch ausgelagerte Rechtsträger den für die öffentliche Verwaltung geltenden Bestimmungen des Landesdatenschutzgesetzes unterliegen. Sie knüpft dabei an eine entsprechende Regelung in § 2 des Landesdatenschutzgesetzes an.

2. Private Vorfinanzierung („Leasing“)

Empfehlung

Die Enquete-Kommission empfiehlt, dass bei der privaten Vorfinanzierung öffentlicher Investitionen – entsprechend dem Beschluss der Landtagspräsidentenkonferenz vom 2. Juni 1997 –

- die Wirtschaftlichkeit jeder einzelnen Maßnahme nachzuweisen ist,
- der Landtag im Rahmen der Haushaltsbewilligung jede Maßnahme in der Form einer Verpflichtungsermächtigung ausdrücklich billigt,

- die Belastungen aus der privaten Vorfinanzierung im Haushaltsplan, in der Haushaltsrechnung und im Finanzplan transparent und dabei möglichst nach bundesweit einheitlichen Kriterien dargestellt werden,
 - die allgemeine haushaltsgesetzliche Ermächtigung zur Durchführung öffentlicher Investitionen im Wege privater Vorfinanzierung ebenso beibehalten wird wie der Zustimmungsvorbehalt des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags,
 - Ausgaben für Leasingraten, für Mieten und für die bei der Durchführung privat vorfinanzierter Investitionen entstehenden Finanzierungskosten im Haushaltsplan nicht als investive Ausgaben veranschlagt und bei der Errechnung der Kreditobergrenze nicht berücksichtigt werden dürfen,
 - auch im übrigen die vordergründige Verringerung des Haushaltsvolumens durch Instrumente der privaten Vorfinanzierung nicht zu zusätzlichen, vor allem konsumtiven Ausgaben genutzt werden darf.
- einstimmig –

Begründung

Seit dem Beginn der neunziger Jahre haben Bund, Länder und Kommunen damit begonnen, neue, in der Privatwirtschaft entwickelte Finanzierungsformen zu nutzen. Im Vordergrund steht dabei die private Vorfinanzierung, z. B. in der Form des Leasings und des Miet- oder Ratenkaufs. Dabei geht es im wesentlichen darum, dass die öffentliche Hand für ihre Baumaßnahmen keine Kredite mehr aufnimmt. Vielmehr finanzieren die privaten Bauträger die Baukosten durch einen Kredit selbst vor. Die öffentliche Hand mietet die Bauten oder kauft sie dem Bauträger in langfristigen Raten ab. Die private Vorfinanzierung öffentlicher Investitionen ist allerdings umstritten: Die einen erwarten, dass öffentliche Investitionen auf diese Weise schneller oder – angesichts der hohen Staatsverschuldung – überhaupt noch durchgeführt werden können („Einkauf von Zeit“). Andere bezweifeln die Wirtschaftlichkeit der privaten Vorfinanzierung oder sehen die Gefahr einer verdeckten Staatsverschuldung, einer Umgehung der Verfassungsvorschriften über die staatliche Kreditaufnahme und einer Aushöhlung des parlamentarischen Budgetrechts. ⁶⁶⁾

In Rheinland-Pfalz wird die private Vorfinanzierung seit 1992 eingesetzt, vor allem beim Straßenbau. Landtag und Landesregierung haben, auch

mit Hilfe der Berichte des Landesrechnungshofs ⁶⁷⁾, die Darstellung und Veranschlagung der privaten Vorfinanzierung im Haushalt schrittweise verbessert, um Bedenken im Hinblick auf Wirtschaftlichkeit, Transparenz und parlamentarischem Budgetrecht Rechnung zu tragen. So enthalten die Landeshaushaltsgesetze seit 1992 eine Klausel, wonach das Finanzministerium ermächtigt wird, „mit Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags seine Einwilligung zu erteilen, Investitionen auch im Wege privater Vorfinanzierung durchzuführen.“ ⁶⁸⁾ Der Genehmigungsvorbehalt soll eine eingehende Wirtschaftlichkeitsprüfung sicherstellen und den Landtag an der Entscheidung über einzelne Privatfinanzierungsmaßnahmen im Haushaltsvollzug beteiligen. Zur transparenten Darstellung enthält der Haushaltsplan zum einen eine „Übersicht über Investitionen (Immobilien) im Leasingverfahren“, zum anderen eine Übersicht über den „Mietkauf von Landesstraßen nach dem Konzessionsmodell“. Seit 1997 werden Bau- und Finanzierungskosten getrennt veranschlagt, wobei nur die Baukosten als Investitionen ausgewiesen werden. Außerdem werden für Maßnahmen der privaten Vorfinanzierung Verpflichtungsermächtigungen ausgebracht. Mit ihnen ermächtigt der Landtag die Landesregierung im Haushaltsplan, Verpflichtungen zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren einzugehen (§ 38 Landeshaushaltsordnung). Dies hat auch zur Folge, dass die Belastung künftiger Haushalte durch die private Vorfinanzierung in die Übersichten im Haushaltsplan über die Verpflichtungsermächtigungen einfließt.

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz befasste sich im Jahre 1996 aufgrund eines Antrags der Fraktion BÜNDNIS/DIE GRÜNEN mit der Verfassungsmäßigkeit der privaten Vorfinanzierung. Er bejahte die Vereinbarkeit mit der Verfassung, sofern der Nachweis der Wirtschaftlichkeit erbracht werde und Belastungen im Haushalt transparent dargestellt würden. Ferner müsse der Landtag im Hinblick auf das Budgetrecht die einzelnen Privatfinanzierungsmaßnahmen ausdrücklich im Haushaltsplan bewilligen, etwa in Form von Verpflichtungsermächtigungen. ⁶⁹⁾

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente hat im Juni 1997 einen Beschluß zur Privaten Vorfinanzierung öffentlicher Investitionen gefasst ⁷⁰⁾, dem die bisherigen praktischen Erfahrungen der Parlamente, die Stellungnahmen verschiedener Rechnungshöfe sowie die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz zugrunde liegt. Der Beschluss hat folgenden Wortlaut:

„Die Modelle der privaten Vorfinanzierung öffentlicher Investitionen werden vielfach als Mittel angesehen, um öffentliche Investitionen im Einzelfall wirtschaftlicher und schneller durchzuführen als im Rahmen der herkömmlichen Haushaltsfinanzierung. Nach Auffassung der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente sind bei der privaten Vorfinanzierung folgende Punkte zu beachten:

1. Das Prinzip der Wirtschaftlichkeit verlangt, jedes einzelne Investitionsvorhaben auf seine Wirtschaftlichkeit zu untersuchen. Die Wirtschaftlichkeit der privaten Vorfinanzierung gegenüber der staatlichen Eigenfinanzierung ist dabei durch dynamische Vergleichsberechnungen zu ermitteln und nachzuweisen.
2. Die private Vorfinanzierung belastet künftige Haushalte ebenso wie eine Verschuldung im Rahmen der herkömmlichen Haushaltsfinanzierung. Deshalb müssen auch das parlamentarische Budgetrecht und die Transparenz der Haushaltsbelastung wie bei der Entscheidung über die Staatsverschuldung gewährleistet sein. Im Hinblick darauf bedürfen Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren, die mit der privaten Vorfinanzierung öffentlicher Investitionen verbunden sind, einer ausdrücklichen parlamentarischen Ermächtigung. Verfassungsrechtlich geboten ist zumindest eine Ermächtigung im Haushaltsplan, die als solche kenntlich gemacht wird. Dies wird durch das Instrument der Verpflichtungsermächtigung gewährleistet. Die voraussichtlich benötigten Ermächtigungen sind im Haushaltsplan bei den jeweiligen Ausgaben gesondert auszubringen und zusätzlich in einer Gesamtübersicht transparent darzustellen. Neben der zu erwartenden Belastung künftiger Haushalte sollten dabei auch die Vorbelastungen aus früheren Haushaltsjahren ausgewiesen werden. Die Belastungen des Haushalts durch Verpflichtungen, die im Rahmen privat vorfinanzierter Investitionsmaßnahmen eingegangen werden, sollten des Weiteren in der Haushaltsrechnung sowie im Finanzplan dargestellt werden. Sie sollten im Übrigen im Bund und in den Ländern in einem Maße einheitlich dargestellt und ausgewiesen werden, wie es für eine volkswirtschaftliche Gesamtrechnung erforderlich ist.
3. Darüber hinaus empfiehlt die Präsidentenkonferenz, im Haushaltsgesetz mindestens eine allgemeine Ermächtigung zur Durchführung öffentlicher Investitionen im Wege privater Vorfinanzierung vorzusehen. Hierfür bietet es sich an, die Durchführung

einer Investitionsmaßnahme jeweils von der Zustimmung oder der vorherigen Unterrichtung des für den Haushalt zuständigen Parlamentsausschusses abhängig zu machen. Dies ermöglicht eine parlamentarische Mitwirkung auch bei der Entscheidung über die einzelne Investition im Haushaltsvollzug.

4. Die Präsidentenkonferenz weist abschließend darauf hin, dass Ausgaben für Leasingraten, für Mieten und für die bei der Durchführung privat vorfinanzierter Investitionen entstehenden Finanzierungskosten im Haushaltsplan nicht als investive Ausgaben veranschlagt werden dürfen. Sie gehören der Gruppe der sächlichen Verwaltungsausgaben an und können bei der Errechnung der Kreditobergrenze daher nicht berücksichtigt werden. Wenn im Übrigen das Haushaltsvolumen durch Instrumente der privaten Vorfinanzierung zunächst verringert wird, darf dies nicht als Haushaltsentlastung missverstanden und zu zusätzlichen, vor allem konsumtiven Ausgaben genutzt werden.“

Die Landesregierung nahm in ihrer Stellungnahme gegenüber der Kommission auf diesen Beschluss Bezug und verwies darauf, dass er in Rheinland-Pfalz seit dem Haushaltsjahr 1997 umgesetzt sei.

Die Enquete-Kommission begrüßte dies und kam zu der Auffassung, der Beschluss der Präsidentenkonferenz berücksichtige alle aus der Sicht des Landtags wesentlichen Aspekte der privaten Vorfinanzierung und ziehe die im Hinblick auf Wirtschaftlichkeit, Transparenz und parlamentarisches Budgetrecht notwendigen Schlussfolgerungen. Sie schloss sich dem Beschluss deshalb einmütig an.

3. Grenzen über- und außerplanmäßiger Ausgaben

Empfehlung

Die Voraussetzungen des Artikel 119 der Landesverfassung für über- und außerplanmäßige Ausgaben – Unvorhersehbarkeit und Unabweisbarkeit – sollen eng ausgelegt werden.

– einstimmig –

Begründung

Die Exekutive darf grundsätzlich nur diejenigen Ausgaben leisten, die der Landtag im Haushaltsgesetz und Haushaltsplan bewilligt hat (Artikel 116 LV). Abweichend hiervon kann die Exekutive mit Zustimmung des Finanzministers in Ausnahmefällen über- und außer-

planmäßige Ausgaben tätigen (so genanntes Notbewilligungsrecht, Artikel 119 LV). Überplanmäßige Ausgaben überschreiten einen im Haushalt an sich vorgesehenen Titel. Für außerplanmäßige Ausgaben ist dagegen überhaupt kein Haushaltsansatz vorhanden. Der Finanzminister darf die Zustimmung nach Artikel 119 LV nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilen. Die Zulässigkeit über- und außerplanmäßiger Ausgaben ist in der Landeshaushaltsordnung und im jeweiligen Landeshaushaltsgesetz näher geregelt. So bestimmt § 37 Landeshaushaltsordnung, dass eine Ausgabe insbesondere dann nicht unabweisbar ist, wenn sie bis zum nächsten Haushaltsgesetz zurückgestellt oder rechtzeitig ein Nachtragshaushalt herbeigeführt werden kann. Denn in diesen Fällen besteht kein Anlass, vom üblichen Haushaltsbewilligungsverfahren abzuweichen. Eines Nachtragshaushalts bedarf es allerdings u. a. dann nicht, wenn die Ausgaben im Einzelfall einen vom Landtag festgesetzten Betrag nicht überschreiten. Dieser Betrag liegt zur Zeit bei zehn Millionen DM (§ 4 Abs. 1 Landeshaushaltsgesetz 1998/1999). Außerdem sind dem Landtag über- und außerplanmäßige Ausgaben, die 100 000 DM überschreiten, vierteljährlich mitzuteilen; Fälle von grundsätzlicher oder erheblicher Bedeutung sind unverzüglich mitzuteilen (§ 37 Abs. 3 Landeshaushaltsordnung in Verbindung mit § 4 Abs. 2 Landeshaushaltsgesetz 1998/1999).

Ausgangspunkt der Erörterung in der Enquete-Kommission war, dass das Notbewilligungsrecht nach Artikel 119 LV das Budgetrecht des Landtags durchbreche. Es müsse sich deshalb eng auf die nicht planbaren Ausnahmefälle beschränken. Die Kommission verwies auf die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz aus dem Jahr 1997, in der das Gericht auf Antrag der CDU-Fraktion eine überplanmäßige Ausgabe als verfassungswidrig rügte.⁷¹⁾ Das Gericht stellte fest, der Finanzminister habe „keine dem Gestaltungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers gleichrangige Plankorrekturkompetenz, sondern nur ein subsidiäres Notbewilligungsrecht“. Vorrang habe „das Budgetrecht des Parlaments und die Vollständigkeit, Wahrheit und Genauigkeit des parlamentarisch festgestellten Haushalts“. Zu den Voraussetzungen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses führte es im Einzelnen aus:

„Unvorhergesehen im Sinne des Artikel 119 Satz 2 LV ist das Bedürfnis für eine Ausgabe nur, wenn es bis zum Abschluss der parlamentarischen Haushaltsberatungen nicht oder jedenfalls nicht in

seiner wirklichen Dringlichkeit gesehen wurde. Bedarfsanforderungen, die der Minister der Finanzen bei der Haushaltsaufstellung gestrichen hat, sind grundsätzlich nicht unvorhergesehen. Soweit eine Bedarfsanforderung der Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung dient, muss der Minister der Finanzen im Zweifel davon ausgehen, dass eine spezifiziert angemeldete, dem Grunde und der Höhe nach zutreffend ermittelte Ausgabe auch tatsächlich anfällt. Die gegenteilige Annahme setzt eine sorgfältige Prüfung voraus; sie muß auf wirklichkeitsnahen Überlegungen beruhen. Spekulative Erwartungen und Hoffnungen genügen mit Blick auf den hohen Rang des parlamentarischen Budgetrechts nicht.“

Die Landesregierung sicherte in ihrer Stellungnahme gegenüber der Enquete-Kommission zu, dass das Notbewilligungsrecht auch in Zukunft streng gehandhabt werde. Der vom Verfassungsgerichtshof entschiedene Einzelfall zeige allerdings, dass trotz genauer Beachtung der einschlägigen Vorschriften unterschiedliche Bewertungen hinsichtlich der Veranschlagungsreife von Einnahmen und Ausgaben nicht ganz auszuschließen seien.

V. GRÖSSE DES LANDTAGS

Empfehlung

Die Enquete-Kommission spricht sich gegen eine Verringerung der Zahl der Abgeordneten aus.

– mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der SPD, F.D.P. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Professor Dr. Mahrenholz und Professor Dr. Rottmann gegen die Stimmen der Vertreterin und der Vertreter der Fraktion der CDU sowie des Sachverständigen Dr. Stelzl bei Stimmenthaltung der Sachverständigen Professor Dr. Meyer und Keller –

Begründung

In den letzten Jahren sind Forderungen laut geworden, die Parlamente von Bund und Ländern zu verkleinern. Einige Parlamente haben beschlossen, die Zahl ihrer Mitglieder zu verringern. So wird der Bundestag in der 15. Wahlperiode aus nur noch 598 statt wie bisher 656 Abgeordneten bestehen (ohne Überhangmandate). Die Zahl der bayerischen Landtagsabgeordneten wird von 204 auf 180 zurückgehen.

Gemäß § 26 Abs. 1 des Landeswahlgesetzes besteht der Landtag zur Zeit aus 101 Abgeordneten. Die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ sprach sich in der letzten Wahlperiode gegen eine Verringerung der Zahl der Abgeordneten aus. Die CDU-Fraktion hatte dagegen gefordert, die Zahl der rheinland-pfälzischen Abgeordneten auf 75 zu reduzieren.

Die Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ kam mehrheitlich zu der Auffassung, dass die Zahl der rheinland-pfälzischen Landtagsabgeordneten nicht verändert werden sollte.

Einig war sich die Kommission darin, dass es kein objektives Kriterium für die Größe des Landtags gebe. Verglichen mit den anderen Landtagen liege das rheinland-pfälzische Parlament im Mittelfeld, was die Relation von Abgeordneten zu Einwohnern betreffe. Jedes Mitglied des Landtags Rheinland-Pfalz repräsentiere etwa 39 000 Bürger. In Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und in Niedersachsen würden die Landtagsabgeordneten eine größere Zahl, in den übrigen Ländern eine geringere Zahl von Einwohnern vertreten. Nennenswerte Einsparungen seien von einer Verkleinerung des Landtags nicht zu erwarten.

Die Vertreter der CDU-Fraktion sprachen sich dennoch für eine Verkleinerung um zehn Abgeordnete aus. Ausschlaggebend hierfür sei die Vorbildfunktion des Landtags. Wenn das Parlament die „Verschlingung“ des Staates fordere, müsse es bei sich selbst beginnen. Nur dann könne es glaubwürdig auch von der öffentlichen Verwaltung Einschnitte fordern. Sofern der Landtag sein Verfahren straffe und sich die Abgeordneten bei der Wahlkreisarbeit auf die wirklich wichtigen Termine konzentrierten, sei keine nennenswerte Beeinträchtigung der parlamentarischen Arbeit zu erwarten. Auch der Sachverständige Professor Dr. Meyer befürwortete grundsätzlich eine Verringerung der Abgeordnetenzahl.

Die Kommission wandte sich allerdings mehrheitlich gegen die Verkleinerung des Landtags. Die Abgeordneten nähmen nicht nur Gesetzgebungs- und Kontrollfunktionen wahr, sondern seien auch ein wichtiges kommunikatives Bindeglied zwischen Staat und Gesellschaft. Diese Vermittlungsfunktion erfordere insbesondere den ständigen Kontakt zu den Bürgerinnen und Bürgern im Wahlkreis. Die Verringerung der Zahl der Abgeordneten schade dieser zentralen Parlamentsaufgabe. Außerdem werde bei einer Verringerung der Abgeordnetenzahl die Arbeitsfähigkeit von kleineren Fraktionen in Frage gestellt.

ANMERKUNGEN

Erläuterungen der Fußnoten

- 1) Siehe Plenarprotokoll 13/5, S. 276.
- 2) Landtagsdrucksache 12/5555.
- 3) Siehe Bundestagsdrucksache 13/1803.
- 4) Siehe hessische Landtagsdrucksache 14/2483.
- 5) Siehe den Bericht der Enquete-Kommission 12/1 „Verfassungsreform“, Landtagsdrucksache 12/5555, S. 17 bis 28.
- 6) Siehe die Empfehlung der Enquete-Kommission 12/1 „Verfassungsreform“, Bericht, Landtagsdrucksache 12/5555, S. 20.
- 7) Siehe Bericht, Landtagsdrucksache 12/5555, S. 67 f.
- 8) Landtagsdrucksache 13/3172, unter Nummer II.
- 9) Landtagsdrucksache 13/1761, unter Nummer III und Drucksache 13/3172, unter Nummer I.
- 10) Siehe Sachverständigenrat „Schlanker Staat“, Abschlußbericht, S. 15 bis 26.
- 11) Siehe die Gemeinsame Geschäftsordnung der Landesregierung, Anhang 2 – Merkblatt des Ministeriums der Justiz für die Aufstellung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen, Anlage 1.
- 12) Siehe Voran – Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz, Band 5, Gesetzesfolgenabschätzung, S. 7.
- 13) Siehe das Protokoll der 2. Plenarsitzung am 22. Mai 1996, S. 31.
- 14) Siehe Klaus Rüter, Rheinland-Pfalz auf dem Weg zu einer modernen öffentlichen Verwaltung, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1997, S. 908, 909.
- 15) Siehe Landtagsdrucksache 13/3172, unter Nummer I.
- 16) Siehe Landtagsdrucksache 11/8637.
- 17) Bericht, Landtagsdrucksache 12/5555, S. 71 f.
- 18) BGBl. I S. 3146.
- 19) Vgl. Wagner/Brockner, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1997, S. 759 bis 761.

- 20) Zu möglichen Gegenständen einer gesetzlichen Regelung siehe den Beschluss der Landtagspräsidentenkonferenz, Landtagsdrucksache 13/1761, unter III, und die Vorlage EK 13/1-1 unter 5.
- 21) Eine solche Vereinbarung ist in der Vorschrift zu den Informationspflichten der Landesregierung vorgesehen (siehe die Empfehlung hierzu, unter C.I.5.3).
- 22) Bundesratsdrucksache 77/98 vom 21. Januar 1998.
- 23) Siehe Landtagsdrucksache 13/3172, unter Nummer I.
- 24) Siehe den Bericht, Landtagsdrucksache 12/5555, S. 72 bis 73. Auch die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ des Bundes hat in ihrem 1976 vorgelegten Bericht davon abgesehen, im Hinblick auf die Mitwirkungsrechte der Kommunen eine Grundgesetzänderung zu empfehlen, siehe Bericht, Zur Sache 2/77, S. 215 ff.
- 25) Siehe Artikel 5 des Zweiten Landesgesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 22. Dezember 1995, GVBl. S. 521, BS 2020-10. (Vorlage EK 13/1-1 unter Nr. 6).
- 26) Siehe die Schreiben des Vorsitzenden des Gemeinde- und Städtebundes an den Landtagspräsidenten vom 18. November und 17. September 1996, Vorlage EK 13/1-2.
- 27) Vorlage EK 13/1-26.
- 28) So zuletzt Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 18. März 1992, Az. VGH 3/91, Amtliche Sammlung (AS) Band 23, S. 434 bis 447 (436 f.).
- 29) Durch Gesetz vom 27. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3146) und durch Gesetz vom 20. Oktober 1997 (BGBl. I S. 2470).
- 30) Siehe Verhandlungen des 61. Deutschen Juristentages 1996, Band II/1, S. M 77.
- 31) Siehe Vorlagen EK 13/1-14 und 60.
- 32) Siehe den Bericht, Landtagsdrucksache 12/5555, S. 60 bis 61.
- 33) Landtagsdrucksache 12/2322.
- 34) Siehe den Bericht, Landtagsdrucksache 12/5555, S. 79 bis 81.
- 35) Siehe den Bericht, Landtagsdrucksache 12/5555, S. 93 bis 98 sowie S. 68 bis 70.

- 36) Siehe den Bericht, Landtagsdrucksache 12/5555, S. 79 bis 81.
- 37) Siehe den Bericht, Landtagsdrucksache 12/5555, S. 81 f.
- 38) Siehe den Bericht, Landtagsdrucksache 12/5555, S. 58.
- 39) Siehe den Bericht, Landtagsdrucksache 12/5555, S. 74 bis 75.
- 40) Siehe den Bericht, Landtagsdrucksache 12/5555, S. 75 bis 79.
- 41) Siehe Sondersitzung des Landtags Rheinland-Pfalz zum Gedenken an die Opfer des Nationalsozialismus, Heft 1 der Schriftenreihe des Landtags.
- 42) Siehe dazu unter C.IV.
- 43) Landtagsdrucksache 13/1777, Vorlage EK 13/1-43.
- 44) Siehe Vorlage EK 13/1-55.
- 45) Heft 1: Sondersitzung des Landtags Rheinland-Pfalz zum Gedenken an die Opfer des Nationalsozialismus; Heft 2: Privatisierung und parlamentarische Rechte – Dokumentation des Landtags-Symposiums am 4. März 1998.
- 46) Siehe den Vermerk des Wissenschaftlichen Dienstes „Fragestunden in Kanada, Frankreich und Großbritannien“, Vorlage EK 13/1-31.
- 47) Siehe Protokoll der 9. Sitzung des Ausschusses für Kultur, Jugend und Familie am 10. Juli 1997, Protokoll S. 19 ff., und der 10. Sitzung am 25. September 1997, Protokoll S. 5 ff.
- 48) Siehe Bericht, Landtagsdrucksache 12/5555, S. 85.
- 49) Siehe Bericht, Landtagsdrucksache 12/5555, S. 85 bis 86.
- 50) Siehe Hessischer StGH, ESVGh 27, 193 ff.
- 51) Siehe BVerfGE 40, S. 296, 318, 328.
- 52) Siehe Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, VGH n. F. Band 35, S. 148 ff.
- 53) Vorlage EK 13/1-58.
- 54) BVerfGE 40, 296, 316 f., 319.
- 55) Siehe Bundestagsdrucksache 13/1824.
- 56) BVerfGE 40, 296, 319.
- 57) BVerfGE 40, 296, 316 f.

- 58) Siehe den „Bericht der Kommission zur Überprüfung der Angemessenheit der Abgeordnetenentschädigungen 1997“, niedersächsische Landtagsdrucksache 13/3510, S. 3. Die Grundentschädigung niedersächsischer Landtagsabgeordneter betrug 1998 9 825,- DM.
- 59) Siehe Bericht, Landtagsdrucksache 12/5555, S. 84 bis 85.
- 60) BVerfGE 40, 296.
- 61) Entscheidung vom 27. Juni 1997, Az. HVerfG 1/96 m. w. N., siehe Information des Wissenschaftlichen Dienstes 13/25 vom 15. Juli 1997.
- 62) So die Begründung des niedersächsischen Gesetzentwurfs, niedersächsische Landtagsdrucksache 13/1240, S. 5 und S. 9.
- 63) Siehe die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, Band 36, S. 139 (141). So auch Hans Meyer, Handbuch des Staatsrechts II, § 38, Rn. 3.
- 64) Siehe „Privatisierung und parlamentarische Rechte“, Symposium im Landtag Rheinland-Pfalz am 4. März 1998, Heft 2 der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz.
- 65) Vgl. dazu Glauben, Privatisierung als Preisgabe parlamentarischer Hausgüter, Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 1998, S. 496 ff.
- 66) Siehe Edinger, Private Vorfinanzierung und Haushaltsrecht, Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 1997, S. 242
- 67) Siehe Jahresbericht 1994, Landtagsdrucksache 12/6600, S. 72 ff. und Jahresbericht 1995, Landtagsdrucksache 12/8380, S. 69 f.
- 68) Siehe § 4 Abs. 3 Landeshaushaltsgesetz 1998/1999.
- 69) Siehe Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Entscheidung vom 20. November 1996 – Az.: VGH N 3/96 –, abgedruckt in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1997, S. 246 ff., und in Vorlage EK 13/1-48 unter C.
- 70) Siehe Landtagsdrucksache 13/1761, S. 2 sowie die Vorlage EK 13/1-32.
- 71) Siehe Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Entscheidung vom 26. Mai 1997 – Az.: VGH N 3/96 –, Vorlage EK 13/1-48 unter B.

STICHWORTVERZEICHNIS

A

Abgeordnete	
– Entschädigung	25, 109
– Inkompatibilität	25, 106
Akteneinsichtsrecht	16, 21, 40, 81
Aktuelle Stunde	24, 97, 100
Anhörung	20, 24, 68, 103
Aufsichtsgremien	27, 127
Ausfertigung von Gesetzen	21, 79
Auskunftsrecht	21, 81
Ausschuss (Fachausschuss)	17, 20, 21, 22, 24, 42, 68, 69, 81, 101, 104
Außerplanmäßige Ausgaben	29, 135
Aussetzung der Verkündung von Gesetzen	16, 39

B

Baden-Württemberg	18, 53, 54, 56, 73, 82, 138
Bannmeile	16, 40
Bayern	18, 53, 54, 62, 82, 103, 115, 138
Begründungspflichten (Geszentwurf)	17, 18, 50, 58
Bericht	
– des Bürgerbeauftragten	16, 22, 43, 44, 91
– des Landesbeauftragten für den Datenschutz	17, 22, 44, 91
– des Präsidenten des Rechnungshofs	23
– der Ausländerbeauftragten	17, 43, 44
Berlin	62, 80, 103
Beteiligungsrechte des Parlaments	20, 69
Brandenburg	56, 62, 74, 78, 79, 80, 115
Bremen	79, 108, 109, 115
Budgetrecht des Parlaments	26, 125, 132
Bundesgesetz	18, 51, 53, 55
Bundestag	68, 85, 87, 88, 89, 91, 114
Bürgerbeauftragter	16, 17, 22, 42, 43, 44, 91
Bürgerbeteiligung	15, 30

D

Datenschutz, Landesbeauftragter für den	17, 22, 28, 44, 91, 128
Datenschutzkommission	28, 128

Deregulierung	47
Diäten	25, 109
Dringlichkeitsantrag	22, 88

E

Eckmann/Eckfrau	25, 114
Entlastungsverfahren	23, 92
Entschädigung	25, 109
Europaangelegenheiten, Beteiligung des Landtags	20, 71

F

Familienwahlrecht	26, 123
Fragerecht	21, 81
Fragestunde	23, 97
Fraktion	22, 89, 90, 138
Fraktionsmitarbeiter	20, 69
Fraktionsvorsitzende	25, 116
Fristen	15, 16, 23, 33, 35, 37, 98

G

G 10-Kommission	19, 65
Geheimdienste	19, 65
Gesetzentwürfe	17, 46, 50
Gesetzesfolgenabschätzung	17, 46
Gesetzesvorbehalt	16, 26, 38, 126
Gesetzgebung	18, 53, 55, 56, 58, 79
Größe des Landtags	29, 137

H

Hamburg	62, 103, 108, 109, 115, 117
Haushalts- und Finanzausschuss	24, 28, 101, 132
Haushaltsberatungen	24, 100
Hessen	18, 53, 54, 82, 109, 113, 115, 121, 138

I

Informationsrechte	20, 69
Inkompatibilität	25, 106
Internet	96

J

Jugendoffensive 96

K

Kernzeitdebatte 22, 87
Kinderwahlrecht 26, 123
Kommissionen
– G 10-Kommission 19, 65
– Parlamentarische Kontrollkommission 19, 65
– Rechnungsprüfungskommission 23, 92
Kommunen (Mitwirkung bei der Gesetzgebung) 18, 49, 55, 58
Kompetenzen des Landtags 20, 69
Konferenz der Landtagspräsidenten 28, 45, 126, 131, 133
Konnexitätsprinzip 18, 58
Kostenerstattung (Volksinitiative etc.) 16, 37
Kostenpauschale (Abgeordnetenentschädigung) 25, 110
Kumulieren 26, 124
Kurzintervention 22, 86

L

Landesbeauftragte für Ausländerfragen 17, 43, 44
Landesbeauftragter für den Datenschutz 17, 22, 28, 44, 91, 128
Landesrechnungshof 23, 131, 133
Landtag, Größe 29, 137
Landtagspräsidentenkonferenz 28, 45, 126, 131, 133
Leasing 28, 125, 131

M

Mecklenburg-Vorpommern 62, 74, 78, 115
Medien 85, 86, 87, 88, 91, 96, 99

N

Nebeneinkünfte 25, 118
Nichtöffentlichkeit 20, 69, 101
Niedersachsen 62, 68, 74, 80, 115, 121, 138
Nordrhein-Westfalen 48, 82, 121, 138

O

Öffentlichkeit	103
Öffentlichkeitsarbeit	23, 95, 104
Opposition	19, 62

P

Panaschieren	26, 124
Parlamentarische Kontrollkommission	19, 65
Parlamentarischer Untersuchungsausschuss	24, 104, 130
Petitionsausschuss	17, 42, 130
Plenarsitzung	22, 85
Private Vorfinanzierung (öffentlicher Investitionen)	28, 125, 131
Privatisierung	26, 126

Q

Quorum	15, 32, 34, 36
Quoten	26, 124

R

Rechnungshof	23, 131, 133
Rechnungsprüfungskommission	23, 92
Rechtsvereinfachung	47
Redeordnung	22, 24, 86, 101
Redezeit	22, 24, 89, 90, 101
Repräsentanz (gesellschaftlicher Gruppen)	26, 120
Ruhendes Mandat	109

S

Sachsen	56, 62, 80, 115
Sachsen-Anhalt	62, 74, 79, 115, 121
Sachverständigenrat „Schlanker Staat“	47
Schattenhaushalte	125
Schleswig-Holstein	60, 62, 74, 78, 80, 103, 121
Steuerfreie Kostenpauschale	25, 110
Stiftungen	27, 126

T

Thüringen	56, 62, 74, 80, 115
Transparenz	22, 83

U

Überplanmäßige Ausgaben	29, 135
Untersuchungsausschüsse	24, 104, 130
Unvereinbarkeit (Inkompatibilität)	25, 106

V

Verkündung von Gesetzen	16, 21, 39, 79
Vermittlungsfunktion	15, 30
Verordnungen	18, 46, 76
Verordnungsermächtigung	18, 46, 51
Versammlungsgesetz	41
Verwaltungsmodernisierungskommission	47
Volksbegehren	15, 34
Volksentscheid	16, 36
Volksinitiative	15, 31
Vorstand des Landtags	19, 66

W

Wahl	21, 26, 79, 123, 124
Wahlalter	26, 120

Z

Zitierrecht	21, 78
-------------	--------

LANDTAG
RHEINLAND-PFALZ

